

ACERCA DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS. A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 219/2007, DE 8 DE OCTUBRE

MIREN SARASÍBAR IRIARTE
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

I. LA IMPORTANCIA DE LAS NOTIFICACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.—II. LA FINALIDAD PRINCIPAL DE LAS NOTIFICACIONES.—III. LA NOTIFICACIÓN POR EDICTOS.—IV. LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES POR EDICTOS: DE LA EXCEPCIONALIDAD A LA GENERALIDAD.—V. CONCLUSIÓN GENERAL.

RESUMEN

El artículo analiza una Sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 8 de octubre de 2007 en relación a la notificación de una multa de tráfico mediante el sistema edictal. A partir de este caso concreto, se estudia el régimen jurídico de la práctica de las notificaciones administrativas y las consecuencias jurídicas que derivan de ella destacando principalmente la posibilidad de indefensión para el interesado y en consecuencia, la inaplicación del principio de tutela judicial efectiva.

Palabras clave: Notificación; indefensión; edictos; tutela judicial efectiva.

ABSTRACT

The article analyses a sentence of the Constitutional Court of the eighth of October of 2007 in relation to the notification about a traffic fine by public notice. I also study the legal system of the administrative notifications and the legal consequences especially the possibility of defencelessness and the lack of application of the effective protection of the court.

Key words: Notification; defencelessness; public notice; effective protection of the court.

I. LA IMPORTANCIA DE LAS NOTIFICACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La materia de las notificaciones administrativas ha sido una de las más debatidas entre la doctrina administrativista y, en consecuencia, ha sido también protagonista de múltiples conflictos en los Tribunales. De hecho, la relevancia de esta materia y las consecuencias que de ella se derivan ha supuesto que haya sido objeto de algunas sentencias de nuestro Tribunal

Constitucional. Muestra de ello es la Sentencia 219/2007, de 8 de octubre, objeto de análisis del presente comentario.

Antes de entrar en el régimen jurídico de las notificaciones¹ y estudiar cuál ha sido el objeto o motivo de conflicto, conviene resaltar que si esta materia ha llegado hasta el Tribunal Constitucional es porque se ve lesionado algún tipo de derecho fundamental recogido en nuestra Constitución y de ahí su envergadura. El más importante es el derecho a la tutela judicial efectiva regulado en el artículo 24 con el que se quiere proteger la posibilidad de defensa por parte del interesado en el procedimiento.

La notificación de cualquier acto o resolución administrativa, teniendo carácter autónomo y distinto del acto objeto de notificación es decisiva, en primer lugar, puesto que de ella depende no la validez o no del acto en cuestión, pero sí su eficacia y, en segundo lugar, porque la fecha de la notificación es el dato objetivo a los efectos de la interposición de los recursos procedentes². Como expone GONZÁLEZ PÉREZ «es el acto de comunicación a los interesados»³ y se convierte en un medio necesario para que un acto pueda producir sus efectos. También se define como «una prestación informativa individualizada de la Administración»⁴. La finalidad primordial de toda notificación es que el acto llegue al conocimiento de su destinatario ya que la Administración, entre las medidas que puede adoptar, puede ocasionar una limitación o restricción en los derechos de los administrados o ciudadanos y como mínimo, éstos deben conocerlo para poder intervenir en el procedimiento y presentar las alegaciones que considere oportunas, haciendo efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva⁵.

¹ En los manuales y tratados de Derecho Administrativo, este tema forma parte de su contenido. Como ejemplo, véanse GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 13ª ed., Thomson-Civitas, 2006, Madrid, págs. 584-590 y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, Tomo III, ed. Eunsa, Pamplona, 1997, págs. 947-982.

² En este estudio se hace referencia a las notificaciones que se realizan por escrito. Existen otras que también son interesantes pero que su estudio excede del objeto de este artículo. Se trata, por ejemplo, de la prohibición que se manifiesta en los semáforos en rojo, o la autorización de guardia para que pasemos. Asimismo, sucede con los pañuelos de colores de los presidentes de corridas de toros a través de pañuelos de distintos colores mediante los cuales el presidente transmite las resoluciones al delegado de la autoridad que está en el callejón para que se encargue de la ejecución de lo ordenado (TINTORÉ ROMERO, J. Mª, «Cuestiones de procedimiento. Notificaciones administrativas», *Cuadernos de Estudio y divulgación*, 15, Granada, 2004, págs. 11-12).

³ Para conocer el régimen jurídico de las notificaciones administrativas, destaco especialmente éste: GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* (GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.), ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pág. 1640.

⁴ VELASCO CABALLERO, F., «Notificaciones administrativas: presunciones y ficciones», *Justicia Administrativa*, 16, 2002, pág. 49.

⁵ En este sentido, resulta muy ilustrativo un artículo de GONZÁLEZ PÉREZ al referirse a las notificaciones efectuadas en el mes de agosto, en el que expone que «existe algo mucho más importante que la legalidad. La consideración debida al administrado....El administrado, ese ser que está al otro lado de la ventanilla, está ahí para sufrir y soportar los caprichos de los que en cada momento encarnan las prerrogativas de la Administración» («Las notificaciones del mes de agosto», *Revista de Administración Pública*, 61, 1970, pág. 122).

Por ello, el momento de la recepción es el realmente importante ya que las notificaciones producen efectos «cuando, reuniendo los requisitos subjetivos y objetivos que son exigidos, cumplen también los establecidos para que el acto que se notifique llegue a su destinatario, aún cuando no haya llegado a conocerlo»⁶.

La trascendencia de la notificación es tal que el interesado no está obligado al cumplimiento del acto hasta el día siguiente de su notificación y opera como presupuesto necesario para que empiece a correr el plazo de impugnación del acto notificado [F. J. 2º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1998 (RJ 1998/4180) y F. J. 3º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1999 (RJ 1999/6296)].

Constituye un elemento para la seguridad jurídica que guarda mucha semejanza con la publicación de una disposición general en el sentido de que una disposición existe desde que es publicada y un acto administrativo empieza a producir sus efectos desde la notificación al interesado, tal como lo expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1992 (RJ 1992/8467): «la finalidad básica de toda notificación va enderezada a lograr que el contenido del acto llegue realmente a conocimiento de su natural destinatario, en toda su integridad sustantiva y formal y en una fecha indubitada susceptible de efectuar sin dificultad el cómputo del plazo previsto para que el interesado pueda actuar válidamente en defensa de su derecho» (F. J. 3º).

La LRJ-PAC dedica los artículos 58 a 61 al régimen de notificaciones. Hay que advertir que la notificación no conlleva únicamente poner en conocimiento el interesado el texto íntegro del acto en cuestión sino que además debe llevar aparejada la indicación de si agota o no la vía administrativa, los recursos que se pueden interponer frente a ese acto, el plazo de interposición y el órgano ante quién hacerlo.

Sin entrar en un análisis demasiado pormenorizado, sólo quiero citar la posibilidad de convalidación de las notificaciones cuando el interesado realice actos de los que se derive el conocimiento del acto notificado o cuando interponga los recursos que procedan, siempre que la notificación contenga el texto íntegro del acto⁷.

⁶ NUÑEZ RUIZ, M. J., *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, ed. Montecorvo, Madrid, 1994, pág. 229.

⁷ A este respecto, hay que señalar que si una notificación no contiene el texto íntegro del acto pero el interesado realiza actuaciones de las que se desprende el conocimiento del acto o interpone los recursos correspondientes, la notificación no puede perjudicarlo (OLIVÁN DEL CACHO, J., «Precisiones sobre la convalidación de las notificaciones (acerca de una provisión de la Ley 4/1999 contradictoria con su Exposición de Motivos», *Cuadernos de Derecho Público*, 9, 2000, págs. 197-211).

II. LA FINALIDAD PRINCIPAL DE LAS NOTIFICACIONES

En el caso concreto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2007 se establece la necesidad del respeto al ejercicio del derecho de defensa y a ser informado de la acusación en el seno de un procedimiento administrativo sancionador. Para ello, expone que el sancionado debe ser emplazado o se le notifique debidamente la incoación del procedimiento para que pueda defenderse frente a la infracción que le imputa la Administración que es una infracción de tráfico. Si esta notificación no tiene lugar, el presunto infractor no tiene conocimiento de la existencia de ese procedimiento sancionador y, por lo tanto, muy difícilmente puede ejercer defensa alguna mediante la presentación de alegaciones y otras pruebas que considere oportunas. En consecuencia, se puede afirmar que la finalidad de las notificaciones es la de constituir una garantía procedimental⁸.

Asimismo, la Jurisprudencia Constitucional enfatiza que para que la falta de notificación o emplazamiento tenga una relevancia considerable se requiere que existan las siguientes circunstancias: «en primer lugar, que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte; en segundo lugar, que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y, por último, que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obren en el expediente» (F. J. 3º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2007, de 2 de julio)⁹.

El principal problema es la consecuencia que se deriva de la falta de notificación que es la indefensión que supone para el interesado ya que no tiene conocimiento de la actuación por parte de la Administración con la consiguiente lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. En la Sentencia 219/2007, la Administración llevó a cabo una notificación defectuosa ya que lo hizo en un domicilio erróneo y al resultar desconocido, publicó en el BOCAM la resolución por la que imponía al infractor una multa de 120 euros por infracción de tráfico. Lo curioso de este caso es que posteriormente la resolución sancionadora se le notificó en su domicilio¹⁰ pero al no hallarse en el mismo en dos ocasiones distintas, se notificó mediante publicación en el BOCAM y en el tablón de anuncios.

⁸ FERNÁNDEZ DELPUECH, L., *Regulación de las notificaciones en el Derecho Administrativo*, Granada, 2004.

⁹ FERNÁNDEZ-CORREDOR realiza un comentario jurisprudencial a esta sentencia: FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, J., «Comentario a la STC, Sala Segunda, de 2 de julio de 2007, BOE de 3 de agosto de 2007, rec. de amparo núm. 4059/20004», *Revista Práctica de Derecho*, 82, noviembre de 2007, págs. 157-160.

¹⁰ Para conocer sobre el concepto de domicilio a efectos de las notificaciones, véase ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., «El concepto de domicilio en relación con los requerimientos y las notificaciones notariales: un estudio histórico», *Revista Jurídica del Notariado*, 59, 2006, págs. 9-89.

El sancionado recurrió dicha resolución pero el recurso fue rechazado ya que se probó que no comunicó el cambio de domicilio a la Administración por lo que difícilmente podía conocer esa nueva situación. Para más abundamiento, la Sentencia 219/2007 le condenó en costas por su condición de letrado ya que considera que su situación profesional «facilita el acceso a la jurisdicción, pero a la vez le convierte en sujeto más obligado, si cabe, a no plantear pleitos temerarios, como es el caso, pues la infracción de tráfico, que al estacionar en carril bus implica un claro entorpecimiento de la circulación, une el incumplimiento de su obligación» (apartado 2 c) de los antecedentes de hecho).

La reacción del interesado hacia esta sentencia fue la del recurso de amparo alegando, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por no serle factible el ejercicio de su defensa por la falta de notificación. Su argumento principal era que el Ayuntamiento de Madrid (el que le había sancionado) le notificó en fecha anterior a la fecha de resolución sancionadora en su domicilio actual una comunicación de ese Ayuntamiento sobre la mesa electoral en la que correspondía ejercer su derecho a voto, lo cual indica que la Administración conocía ese cambio en el domicilio y debía haberle notificado en el mismo la resolución de la sanción. Y en segundo lugar, alega la vulneración del derecho de igualdad por la condena en costas recibida del Tribunal basada en su condición de letrado y que supone, a su juicio, una discriminación respecto de otros que no ejercen esa profesión.

El Tribunal Constitucional ante estas dos alegaciones considera, respecto de la segunda, que resulta irracional e incluso «extravagante» apreciar mala fe por parte del sancionado y además refleja que si se aprecia lesión del derecho de igualdad el resultado sería la anulación de la Sentencia impugnada y si en cambio se aprecia vulneración al principio de tutela judicial efectiva no sólo se produciría dicha anulación sino que también se anularía el expediente sancionador. Por ello, el Tribunal centra su atención en la primera alegación.

La Sentencia expone que en el procedimiento sancionador existen distintos tipos de garantías hacia el administrado, destacando como una de ellas, el derecho a la defensa. Este derecho no ha podido ser ejercitado en este caso puesto que al no haberse producido la notificación no se conoce ciertamente toda la información: «el ejercicio del derecho de defensa y a ser informado de la acusación en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone, obviamente, que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa» (F. J. 4º).

III. LA NOTIFICACIÓN POR EDICTOS

En este caso concreto, la notificación al interesado se realiza mediante edictos y el problema que subyace es la posible vulneración del derecho de defensa si el interesado no tiene conocimiento del acto notificado. El análisis de la notificación por edictos tiene sentido realizarla en este estudio por su incidencia en la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Y para ello, la falta de emplazamiento personal tiene que revestir cierta relevancia constitucional. Un ejemplo de ello se manifiesta en las Sentencias del Tribunal Constitucional 157/2007, de 2 de julio y 175/2007, de 23 de julio.

En el supuesto que estoy analizando, resulta evidente y así lo constata la propia sentencia, que la resolución sancionadora afecta a los derechos e intereses legítimos del recurrente en amparo. Y el Ayuntamiento debería haber buscado los medios para conocer el cambio de domicilio siendo el más lógico y directo, la consulta de sus propios archivos en los que figuraría esa modificación, tarea que en absoluto resulta desproporcionada o muy costosa para la Administración. La prueba de que la Administración conocía esa alteración reside en que se le notificó la mesa electoral en la que tenía que votar y por ello, infringió el deber de diligencia que corresponde a cualquier Administración del nivel territorial al que pertenezca.

Un supuesto similar es el descrito en la Sentencia del Tribunal Constitucional 226/2007 de 22 de octubre, en la que «se han vulnerado en el procedimiento sancionador los derechos de la actora a ser informada de la acusación y a la defensa al no haber sido emplazada personalmente sino mediante edictos, a pesar de que su domicilio social figurara inscrito en el Registro Mercantil y de que había puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Madrid dicho domicilio. Afirma que la actuación administrativa le ha ocasionado una evidente situación de indefensión al impedirle cumplir la obligación legal de identificar al conductor del vehículo infractor, conocer el expediente sancionador instruido como consecuencia del incumplimiento de la mencionada obligación y formular alegaciones y proponer prueba en el mismo» (F. J. 2º).

Ante este argumento «la Letrada del Ayuntamiento de Madrid se ha opuesto al otorgamiento del amparo, por considerar que la Administración actuó correctamente intentado efectuar la notificación en el domicilio que le era conocido, ya que la recurrente incumplió la obligación impuesta legalmente de comunicar el cambio de domicilio, de suerte que la indefensión que se le hubiera podido ocasionar sería debida a su propia falta de diligencia» (F. J. 2º). La conclusión que se extrae de las argumentaciones expuestas es que «la Administración, al no emplazar personalmente a la demandante de amparo en el procedimiento administrativo sancionador pese a tener conocimiento o, al menos, evidente posibilidad de adquirirlo,

del verdadero domicilio de aquélla, no ha actuado con la diligencia que le era exigible y ha generado a la recurrente en amparo una situación de indefensión constitucionalmente relevante, al impedirle ejercer su derecho de defensa» (F. J. 4º).

Si la Administración hubiera actuado con la diligencia debida no hubiera sido necesaria la notificación por edictos, posibilidad que prevé el artículo 59.5 de la LRJ-PAC, siempre que «los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar». Por lo tanto, para acudir a esta forma de notificación, hay que agotar previamente otras vías.

GONZÁLEZ NAVARRO se refiere a este tipo de notificación como la «publicación sustitutoria»¹¹ distinguiéndola de la notificación en sentido estricto y de la publicación no sustitutoria. Esta última es la procedente en determinadas situaciones (en la aprobación de un acto de plantilla, cuando los destinatarios sean una pluralidad indeterminada de individuos, cuando sea una disposición general, etc.). Y la notificación sustitutoria o edictal debe ejercitarse cuando la notificación en el domicilio de los interesados o en el lugar designado por éstos no sea posible. Estos requisitos se materializan en que los interesados sean desconocidos, que sean conocidos pero se ignora el domicilio, que no se sepa cuál es el medio de notificación o que el intento de notificación haya fracasado [por ejemplo, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2000 (RJ 2000/8574), la de 27 de septiembre de 2000 (RJ 2000/8578) y la de 28 de septiembre de 2000 (RJ 2000/8579)].

En el caso concreto de la Sentencia, el supuesto es el último, es decir, que se realizaron los dos intentos de notificación, y éstos fueron infructuosos. Éste es el procedimiento que llevó a cabo el empleado de correos¹², tanto en la notificación de la denuncia por resultar un domicilio erróneo como en la notificación de la resolución sancionadora por haber intentado en dos ocasiones en días y horas distintos dentro de los tres días siguientes (artículo 59.2 LRJ-PAC) y no haberlo conseguido.

¹¹ GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, Tomo III, ed. Eunsa, Pamplona, 1997, págs. 972-973. Véase también a GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* (GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.), ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 1678-1683.

¹² Respecto al régimen jurídico de los operadores del servicio postal, véase a GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas*, ed. Bosch, Barcelona, 2005, págs. 81-90. También sobre la presunción de veracidad de las declaraciones de los empleados del Servicio Postal, véase CUADRADO ZULOAGA, D., «Las notificaciones administrativas por correo», *Actualidad Administrativa*, 13, 2004, págs. 1615-1626 y a RODRÍGUEZ DÍAZ, O., «La práctica de las notificaciones administrativas, mediante correo. Especial consideración a la sentencia del Tribunal Supremo de 12-12-1997 y su incidencia tras la reforma de la Ley 30/1992 y la reforma de la Ley de los Servicios Postales», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 31, 2001, págs. 291-309.

La notificación debe realizarse, tal como señala el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio de 1998, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, incluyendo expresamente la palabra «notificación» y debajo de ella y en caracteres de menor tamaño, el acto a que se refiere y la indicación del número de expediente o cualquier otra expresión que identifique el acto a notificar (art. 40), así como, si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación en el domicilio del interesado, que se haga constar este extremo en la documentación del operador postal y, en su caso en el aviso de recibo que acompaña a la notificación, junto con el día y hora en que se intentó la misma y que, una vez realizados dos intentos, el citado operador deposite en lista la notificación durante el plazo de un mes, a cuyo efecto debería dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario.

Esto fue lo que se hizo en este supuesto concreto, siguiendo los medios existentes de llevar a cabo esta notificación, tal como expone GONZÁLEZ PÉREZ¹³:

- El tablón de Edictos del Ayuntamiento del último domicilio, cuando sea un interesado conocido y hubiese constancia de un domicilio anterior.
- En el BOE, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según el ámbito territorial al que pertenezca el órgano competente del que proceda el acto notificado.
- Tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente si el último domicilio se encontrara en un país extranjero.
- Otras formas autorizadas pudiéndose emplear otros medios comunes de difusión como puede ser los periódicos.

IV. LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES POR EDICTOS: DE LA EXCEPCIONALIDAD A LA GENERALIDAD

La ausencia del interesado o sus familiares en el domicilio es una realidad a la que la LRJ-PAC ha buscado distintas soluciones en el aspecto relacionado con las notificaciones pero esto no elude el deber de colaboración de los administrados o ciudadanos respecto de la Administración, en

¹³ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común común* (GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.), cit., págs. 1576-1577.

el sentido de hacer lo posible y actuar con diligencia a la hora de acudir a las dependencias del servicio postal a recoger la notificación.

A pesar de que en la LRJ-PAC este tipo de notificación se regula en defecto de la notificación personal o, por lo menos, en el domicilio del interesado, cada vez es más frecuente su práctica dadas las exigencias laborales de los ciudadanos. Esto supone que en muchos domicilios no haya nadie durante todo el día o sobre todo, en aquellas franjas horarias en las que los operarios de Correos realizan su trabajo. En esta misma línea, hay que añadir que muchas mujeres también trabajan fuera del hogar, a diferencia de lo que ocurría hace unas décadas, o que en algunos bloques de viviendas no exista la figura del portero que pueda en un momento dado recoger una notificación¹⁴. Por estas circunstancias, en la LRJ-PAC se ha previsto la repetición por un intento añadido de llevar la notificación al domicilio del interesado con la condición de que sea dentro de los tres días siguientes y en horas distintas. Sobre este asunto, ha habido abundante jurisprudencia debatiendo cómo ha de efectuarse este segundo intento de notificación.

La conclusión que se extrae es que debe hacerse en franjas horarias diferentes porque no tiene ningún sentido realizar al primer intento a las 9 de la mañana y el segundo a las 10, por ejemplo, ya que la causa más probable de ausencia en el domicilio, como ya he apuntado, es que están trabajando y lo harán durante toda la mañana o toda la tarde.

Por ello, lo oportuno es llevarla a cabo pensando que ese segundo intento va a ser exitoso, y no sólo por dar cumplimiento al texto de la Ley «no resulta razonable ni mínimamente riguroso reiterar una diligencia de notificación a las 12 horas de un día laborable, cuando el intento precedente ha resultado infructuoso otro día laborable a las 11 de la mañana, pues es obvio que gran parte de la población se halla ausente de su domicilio todos los días no festivos precisamente a esas horas» [F. J. 2º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004/6594)]. Al hilo de esta argumentación, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2004 señala que «esas horas distintas se ha de entender a los efectos de la notificación, las que se practican en distintas franjas horarias, como puede ser, mañana, tarde, primeras horas de la mañana o de la tarde» (F. J. 3º).

Estas sentencias manifiestan que el concepto «horas distintas» es un tanto impreciso y ambiguo del que se pueden exponer distintas interpreta-

¹⁴ CASCAJERO SÁNCHEZ, M^a A., «Las notificaciones administrativas en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, 24, 1999, págs. 695-720. En este mismo sentido, resulta interesante el comentario doctrinal y jurisprudencial sobre la notificación entregada a un vecino o al portero de la finca realizado por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J. y DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I. C., *Manual de las notificaciones administrativas*, ed. Thomson-Cívitas, Madrid, 2004, págs. 290-298.

ciones¹⁵. En primer lugar y según lo que contiene el Diccionario de la Real Academia de la Lengua respecto al término «hora» como «momento del día» parece que tendría que ser suficiente si los dos intentos de notificación fueran en momentos del día diferentes, es decir, a distintas horas. En segundo lugar, siguiendo otra definición que contiene el Diccionario de la Real Academia de la Lengua de «cada una de las 24 partes en que se divide el día solar», la segunda notificación se llevaría a cabo en hora distinta del primer intento pero es necesario que cambien los dos primeros dígitos (las 11:15 h. y las 13:15 h., por ejemplo).

En tercer lugar, otra posible acepción del término sería que el segundo intento se hiciera en una hora que guarde al menos 60 minutos de diferencia respecto del primero. Y en cuarto lugar, que el segundo intento se efectúe en una franja horaria distinta a la que se utilizó para el primer intento, siendo en mi opinión, la más acertada puesto que se dan más opciones de éxito a que esta segunda notificación pueda ser recibida por alguien en el domicilio del interesado. De esto se deduce, en el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional comentada, que no ha habido negligencia en cuanto al proceso que exige la LRJ-PAC, sino que la conducta indebida se encuentra en que la Administración tenía que haberse informado del cambio de domicilio y notificar al interesado a ese segundo domicilio. Y por esta actuación del Ayuntamiento, el sancionado no tuvo ocasión de defenderse ni de poder intervenir en el procedimiento sancionador; es decir, quedó vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva declarando el Tribunal Constitucional, en consecuencia, la nulidad de las resoluciones dictadas en el expediente administrativo sancionador.

Este fallo de la sentencia obedece al principio de buena fe, según el cual «los interesados no pueden sufrir las consecuencias del error que pueda padecer la Administración en la práctica de las notificaciones al hacer el ofrecimiento de los recursos que procedan; de manera que la indefensión que cause a los mismos una notificación errónea, será causa de nulidad y del consiguiente deber de practicarla nuevamente con arreglo a Derecho»¹⁶.

La notificación edictal debe ser un «medio extremo de notificación»¹⁷ y no puede convertirse en un instrumento que se recurra a él con frecuencia convirtiéndose en la regla general y no tanto en una excepción, tal como parece que el legislador la concibió. Así lo indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2008, de 14 de enero: «la modalidad del emplazamiento edictal, aun siendo válida constitucionalmente, exige, por su condición

¹⁵ RODRÍGUEZ CARBAJO, J. M., «Sentencias contradictorias sobre la forma de practicar las notificaciones administrativas», *Actualidad Administrativa*, 3, 2005, págs. 346-354.

¹⁶ NUÑEZ RUIZ, M. J., *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, cit., pág. 230.

¹⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo general*, Tomo II, ed. Iustel, Madrid, 2006, pág. 72.

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» (F. J. 2º).

Se concluye que «el fundamento último de la validez constitucional de la forma de emplazamiento edictal consiste en que se hayan utilizado previamente por el órgano judicial las modalidades aptas por los medios normales a su alcance para asegurar la comunicación personal» (F. J. 3º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2008, de 14 de enero).

En este sentido, cabe hacer referencia a unos supuestos en los que la práctica de la notificación edictal es muy frecuente e incluso se considera que constituye el medio más apropiado¹⁸. Es el caso, por ejemplo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 1996 en la que se considera que la publicación de la convocatoria de un examen en el tablón de anuncios de la Facultad correspondiente es un medio legal de notificación y «un medio de publicidad del que todos los órganos de las distintas Administraciones hacen uso para poner sus actos en conocimiento de los interesados previsto en múltiples normas, incluso civiles y mercantiles, sobre todo cuando se trata de entes administrativos que no publican periódicos oficiales» (F. J. 5º).

Otra cuestión bien distinta es debatir, tal como expone esta Sentencia, sobre la mayor o menor comodidad que supone para los afectados el informarse por este medio o preferir la notificación personal. Por lo tanto, si algún interesado no se enteró de esa publicación se debe a su falta de diligencia o interés, ya que es un medio reconocido por la Ley.

Sin embargo, en otros supuestos también relacionados con esa materia, el Tribunal ha llegado a una tesis contraria ya que «del contenido del expediente administrativo se desprende que la Universidad no indicó en la convocatoria del concurso el lugar donde se iba a publicar la resolución del recurso ni tampoco hacía mención o remisión a las normas invocadas por la Universidad. Ante ello, esta Sala de Justicia aprecia que la sustitución de la notificación mediante la publicación en el tablón de anuncios del Rectorado no puede ser considerada válida, al haberse practicado sin que la convocatoria hiciese mención a dicho tablón como lugar de publicación, vulnerando el contenido del párrafo quinto del artículo 59» (J. F. 2º de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 18 de diciembre de 2001 [JUR 2002/133316]).

¹⁸ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J. y DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I. C., *Manual de las notificaciones administrativas*, cit., págs. 517-518.

V. CONCLUSIÓN GENERAL

De todo lo expuesto se puede concluir que la práctica de las notificaciones edictales debe operar de forma excepcional, es decir, cuando se han intentado otras formas de notificación personal y éstas han fracasado o no se han podido llevar a efecto. Esta afirmación obedece al contenido de la LRJ-PAC respecto de las notificaciones administrativas y a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha demostrado que el medio ordinario y el que ofrece mayores garantías para el interesado es la notificación personal ya que de otro modo, como es el caso de la notificación edictal, se pueden vulnerar derechos del interesado como el derecho de defensa en un procedimiento administrativo, con el consiguiente menoscabo al principio constitucional de tutela judicial efectiva.