

**LA LEY DE  
PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO  
Y SU APLICACION  
POR LAS CORPORACIONES  
LOCALES**

35.077:352(46)

Por JOSE LUIS GONZALEZ BERENGUER

La nueva Ley de Procedimiento administrativo es supletoria de las normas reguladoras del Procedimiento en la Administración Local. En este trabajo, el autor estudia las normas de la ley citada, que son aplicables por referirse a materias no reguladas por la legislación local.

## I. INTRODUCCION

La nueva Ley de Procedimiento administrativo declara su condición de supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones Locales y faculta al Gobierno para revisar las disposiciones que sobre esta materia contiene la legislación de Régimen Local, ajustando sus normas a las prescripciones de la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades pertinentes.

Creo, sin embargo, que la Ley de Procedimiento administrativo tiene ya hoy, en la esfera local, una aplicabilidad muy extensa. Hay que distinguir en la nueva Ley: *a)* Normas de procedimiento, sólo aplicables como supletorias de las normas de Régimen Local. *b)* Normas de «acción administrativa». *c)* Normas que afectan a la Administración Local, como engranaje de la vida del Estado; y *d)* Normas referentes a los «organismos autónomos».

En cuanto al punto primero, la aplicación supletoria de las normas de la nueva ley, no sólo tiene lugar en virtud de lo dispuesto en la misma, sino también de acuerdo con el artículo 6.º del Decreto de 22 de octubre de 1958, el cual ordena que «cuando las normas de procedimiento de los organismos autónomos se remitan a lo dispuesto en los reglamentos de procedimiento administrativo de cada Minis-

terio, dicha remisión se entenderá referida a la Ley de 17 de julio de 1958», y sabido es que el artículo 322 del Reglamento de organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales disponía la aplicación supletoria del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, para lo no previsto por la Ley de Régimen Local.

En cuanto a las normas de «acción administrativa», entiendo que son directamente aplicables y completan a las contenidas en la Ley de Régimen Local y sus reglamentos.

También es de aplicación la Ley, por parte de las Corporaciones locales, en todos aquellos casos en que éstas son las encargadas de algún trámite de procedimientos instruidos por la Administración Central.

Por último, la ley, aunque al fijar su propio ámbito, habla sólo de la Administración del Estado, a lo largo de su articulado se refiere varias veces a los «organismos autónomos». En algunas ocasiones, el concepto «organismos autónomos», no incluye a las Corporaciones locales; sin embargo, la norma contenida en el artículo 39, sobre unidad de expediente, que se refiere en el número 3 a «organismos autónomos», debe ser aplicable a la esfera local.

Por lo tanto, son cuatro los cauces a través de los cuales la Ley de Procedimiento administrativo puede tener efectividad en el ámbito local, aun antes de procederse por el Gobierno a realizar las adaptaciones de que hablan las disposiciones finales. Es conveniente, por tanto, examinar en qué medida puede aplicarse por las Corporaciones locales la nueva Ley, haciendo notar que, además de los preceptos aplicables directamente y de la condición de supletoria que la nueva Ley de Procedimiento tiene respecto a las normas por que se rigen las corporaciones locales, la disposición final cuarta impone la adaptación de estas normas a los principios de la nueva Ley.

## II. NORMAS DE PROCEDIMIENTO APLICABLES COMO SUPLETORIAS

Analizaremos a continuación las normas de procedimiento aplicables a las Corporaciones locales:

#### ACTUACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS

Las normas referentes al régimen de actuación de lo «órganos colegiados» son de aplicación supletoria, por lo que debe ajustarse a ellas el régimen de sesiones. Los Presidentes de Corporaciones podrán suspender aquéllas «por causa justificada», y la constitución del órgano, que podrá hacerse sin convocatoria previa, en el caso de concurrir todos sus miembros.

#### MOTIVOS DE ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

En cuanto a los motivos de abstención y recusación, los previstos por la Ley de Procedimiento administrativo son algo más extensos que los establecidos por el Reglamento de Organización de Funcionamiento y Régimen Jurídico. Son aplicables en la Administración Local las causas de abstención y recusación introducidas por la Ley—tener interés en asuntos semejantes cuya resolución pudiera influir en el expediente y «tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto»—. Las restantes, aunque estén reguladas en forma distinta—el parentesco, por ejemplo—, se han de regir por la legislación local.

#### LOS INTERESADOS

La capacidad de obrar ante la Administración se amplía, de acuerdo con la Ley de lo Contencioso Administrativo, y no hay inconveniente en admitir esta ampliación en la esfera local. El concepto de «interesado» de la Ley de Procedimiento administrativo no es aplicable, continuando vigente el artículo 296 del Reglamento de Organización y funcionamiento. En la legislación local, «los representantes legales o voluntarios deberán unir a sus escritos el documento que los acredite como tales, cuando la Administración lo exija», en toda clase de gestiones. Es aplicable, en la Administración Local, la exigencia de precepto legal o reglamentario para la comparecencia de los administrados, por orden de la Administración, en las oficinas públicas.

#### PROCEDIMIENTO EN SENTIDO ESTRICTO

Son aplicables las normas de procedimiento en sentido estricto (título IV), en defecto de las normas contenidas en las disposiciones que regulan el régimen local. Es interesante hacer notar la excepción al principio general de obligación de resolver, consagrado en la legislación local para el caso de peticiones graciables. En todo caso subsiste para las Corporaciones la obligación de contestar. Son perfectamente aplicables las normas sobre medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución y las referentes a acumulación de expedientes.

El escrito de queja puede admitirse también en la esfera local. ¿Quién debe considerarse como superior jerárquico? Normalmente, el Presidente de la Corporación. Y si la queja se dirige contra éste, el Gobernador civil. Confirma este criterio el artículo 36,2 del Decreto de 10 de octubre de 1958.

Las normas sobre «Instrucción» (título IV, capítulo III), informes, prueba, audiencia del interesado e información pública son aplicables por las Corporaciones locales, excepto el plazo de diez días para evacuar informes, en contradicción con el artículo 289 del Reglamento de Organización y funcionamiento.

Las normas reguladoras de la terminación del procedimiento son perfectamente aplicables a la esfera local en cuanto a las formas de terminación, forma de la resolución, desistimiento y renuncia. No así la de la caducidad, ya que la legislación local señala un plazo de seis meses para considerar producida aquélla.

En cuanto a los recursos, es evidente que sólo en los contados casos en que cabe la alzada, serán de aplicación en el ámbito local los artículos 122 a 125 de la Ley de Procedimiento administrativo. Aquellos casos son: el recurso contra la resolución del Gobernador, relativa a la suspensión de acuerdos de las Corporaciones por su Presidente (artículo 364, 2, L. R. L.) y los regulados en la Ley de Régimen Local y Reglamento de Organización y funcionamiento. Como en todos los casos—salvo el de resolución de cuestiones surgidas sobre incapacidades, excusas incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones—, se marcan plazos para el ejercicio del recurso, pero sólo a esta excepción será de aplicación el plazo de quince días que establece la

Ley de Procedimiento administrativo. El recurso extraordinario de revisión puede interponerse, también, en el ámbito local.

En cuanto a las reclamaciones previas, pueden aplicarse en la esfera local las normas sobre plazo para presentar la demanda, caso de obligaciones de vencimiento periódico y defecto en el modo de ejercitar la acción judicial laboral.

#### SILENCIO ADMINISTRATIVO

La Ley de Procedimiento administrativo, al definir su propio ámbito, dice que el silencio administrativo se ajustará «en todo caso» a lo dispuesto en los artículos 94 y 95. ¿Quiere decir esto que, en este punto, la Ley deroga a las normas locales? No lo creo así. Sin embargo, el artículo 94 coincide con el 38 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, y es evidente que la disposición final segunda, «in fine», de esta última, derogó las normas sobre silencio administrativo en la legislación local, salvo en los casos en que se fijarán —por la legislación anterior a la Ley de lo Contencioso— plazos o sistemas más favorables al administrado. Por consiguiente, son de aplicar los citados artículos 94 y 95, dejando a salvo todos los casos de silencio positivo, regulados en la legislación local.

#### PODERES DE OFICIO

Nos encontramos en el punto más revolucionario de la nueva Ley. Ante todo hemos de distinguir una doble manifestación de las potestades de oficio de la Administración en la Ley de Procedimiento administrativo: la revisión de actos administrativos y la posibilidad de «reformatio in pejus».

Dice el artículo 109: «La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado y previo dictamen del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47 (incompetencia manifiesta, imposibles, dilictuosos, los que totalmente prescinden del procedimiento y los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de R. J.)». Varias de las causas vistas coinciden con las que provocan la suspensión de acuerdos locales (incompetencia, delito, infracción de Ley). No se trata ahora de la revocación, proce-

dente siempre que no se trate de actos declaratorios de derechos o base de una sentencia. Se trata de la declaración de nulidad, con su ilimitada vigencia temporal y, sobre todo, con sus efectos «ex tunc». El artículo 109 no es aplicable a la esfera local; sin embargo, los cinco supuestos del artículo 47 han sido contemplados por la jurisprudencia dentro del ámbito local. Y creo también que, cuando se trata de actos manifiestamente incursos en esos supuestos, pueda la Administración local declarar su nulidad.

La anulación de oficio no es actualmente aplicable en la esfera local, y para ello deberá recurrirse al mecanismo de la lesividad. Conveniría, no obstante, que al promulgarse las normas adaptadoras se tuvieran en cuenta los artículos de la Ley que comentamos.

Sin entrar en la discusión acerca de si la nueva Ley (arts. 93 y 119) pone o no, en manos de la Administración, la posibilidad de resolver sobre lo no pedido y la de empeorar con ello la situación que el administrado tenía antes de la petición o recurso, creo que estos artículos no son de aplicación a la esfera local, más no debe desdeñarse al redactar las normas de adaptación la posibilidad de tenerlos en cuenta en ciertos casos (peticiones viciosas, etc.).

### III. ACTUACION ADMINISTRATIVA

#### NORMAS GENERALES

Las normas de la nueva Ley, que regulan la actuación administrativa, son de inmediata y deseable aplicación a las Corporaciones locales. Especialmente, las normas generales de actuación, que determinan los principios a que se debe ajustar la Administración pública; es evidente que las Corporaciones locales deben actuar con arreglo a los criterios de economía, celeridad y eficacia, y adecuar a ellos las normas por que se rigen en la actualidad. De acuerdo con estos principios deben procurar la normalización de documentos, racionalización y mecanización del trabajo de las oficinas, la creación de oficinas de Inicativas y Reclamaciones, la fijación de horarios adecuados al mejor servicio etcétera. Respecto al horario de despacho al público, es de aplicación en la esfera local la Orden que desarrolla el artículo 37 de la Ley. Las normas referentes a la unidad de expedientes quedarían incompletas

si se excluyera a los organismos que no constituyen la Administración Central; por ello, el párrafo 3 del artículo 39, se refiere expresamente a los organismos autónomos.

#### ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como ha dicho GARRIDO FALLA, por primera vez en nuestro derecho una Ley viene a regular de modo completo toda la teoría del acto administrativo y de los supuestos de invalidez. De acuerdo con el artículo 40, se consideran como elementos esenciales de los actos la competencia, la causa, motivo y fines y el procedimiento. Es indudable la aplicabilidad a la esfera local de las normas mencionadas, así como la posibilidad ya prevista en la Ley de lo Contencioso Administrativo, de fiscalizar los actos locales irregulares por desviación de poder.

Actos de las Corporaciones locales obligadamente motivados son la suspensión de acuerdos y la implantación de arbitrios con fines no fiscales. Además de ellos, por aplicación del artículo 43 de la Ley de Procedimiento administrativo, deben motivarse los actos que limiten derechos subjetivos.

Son aplicables a la esfera local las normas sobre validez, eficacia, invalidez, etc. Se distingue el acto nulo, el anulable, el parcialmente anulable y el irregular. Las mencionadas normas no sólo están acordes con los principios de nuestro ordenamiento local, sino que, en muchos puntos, coinciden con normas explícitas de éste.

Tienen también plena vigencia en el ámbito local la conversión del acto administrativo, la convalidación y la subsanación.

Distinguiendo con toda precisión los problemas de la eficacia y los de la ejecución, el capítulo V del título IV regula la ejecutividad y la acción administrativa de oficio. Considero íntegramente aplicable este capítulo al ámbito local. Las multas coercitivas que, al parecer, venían siendo usadas por ciertos Ayuntamientos no podrán imponerse, sino «previa autorización de las leyes y en la cuantía y forma que éstas determinen».

#### TÉRMINOS Y PLAZOS

Respecto a las normas reguladoras de «términos y plazos» pueden ser aplicadas por las Corporaciones locales las normas sobre prórroga

y cómputo de plazos, que son fácilmente conciliables con las contenidas en la legislación local, pero no el término de seis meses para resolver los expedientes, incompatible con el 289, 2, del Reglamento de organización y funcionamiento que lo fija en treinta días.

#### INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

El artículo 63, 2, de la Ley de Procedimiento administrativo, en relación con el 320 del Reglamento de Organización y funcionamiento, parece autorizar al Alcalde para denegar cualquier certificación, salvo las que se refieran a acuerdos ya notificados. Es de aplicación el artículo 64 de la Ley de Procedimiento administrativo, sobre presentación de copias y desglose de documentos.

#### RECEPCIÓN Y REGISTRO DE DOCUMENTOS

En cuanto a la recepción y registro de documentos, considero superior al de la Ley de Procedimiento administrativo, el criterio de la legislación local estableciendo una pluralidad de registros según materias y no según inmuebles, y la necesidad de extraer su contenido, única manera, en ocasiones, de identificar un documento. Desde luego, en este punto, no deberían variarse los artículos 264 a 277 del Reglamento de organización y funcionamiento. Es indudable que es de aplicación a las Corporaciones locales el artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo sobre recepción de documentos.

#### IV. LAS CORPORACIONES LOCALES COMO COOPERADORAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Estudiaremos aquí las normas que afectan al mundo local como engranaje de la vida del Estado, concretamente, a la actividad de los Ayuntamientos como cooperadores en expedientes de la Administración Central.

Respecto a las normas reguladoras de las comunicaciones y notificaciones, no hay obstáculos para que sean aplicadas por las Corporaciones locales.

El artículo 73, 2, dice: «Las comunicaciones y notificaciones serán

cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo». Y el artículo 80, 1: «Las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta o telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado, y se dirigirá en todo caso al domicilio del interesado o al lugar señalado por éste para las notificaciones. Si se tratase de oficio o carta, se procederá en la forma prevenida en el número 3 del artículo 66, uniéndose al expediente el resguardo del certificado». Las notificaciones, por tanto, se cursarán directamente a los interesados por oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio. Pero si se recurre al oficio—forma habitual—, se procederá según el artículo 66,3: «las oficinas de Correos recibirán ..... siempre que se presenten en sobre abierto, para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos antes de ser certificados». Es evidente que siempre que la notificación se haga en forma de oficio o carta, se transmitirá aquélla por correo certificado en lugar del antiguo sistema de agente.

## V. ORGANISMOS AUTONOMOS

Analizamos a continuación las normas referentes a los «organismos autónomos». Aunque el artículo 39, 1, de la Ley contempla el caso de autorización o concesiones que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios centros directivos de un Ministerio..., excluyendo a las entidades locales de un ámbito, no hay que olvidar que el número 3 del mismo artículo dice: «La unidad de expediente y de resolución se mantendrá también cuando para un mismo objeto deben obtenerse autorizaciones u otros acuerdos de organismos autónomos, que se limitarán a intervenir en la forma indicada en el apartado 2 del presente artículo, en el expediente instruido por la Administración Central.» Creo que este precepto afecta desde ahora a los Ayuntamientos, los cuales, en la concesión de licencias que también requieran la autorización de la Administración central, deberán atenerse al citado precepto y no a las normas locales.

## VI. INTERES DE APLICAR AL MAXIMO LA NUEVA LEY EN EL AMBITO LOCAL

Como dice CARRO, «importa más la adhesión de voluntades a una idea normativa que el hecho de que ésta se halle exclusivamente impresa en el *Boletín Oficial del Estado*». Colaborar a esta adhesión de voluntades es la primera finalidad de este trabajo. Sería lamentable que la doctrina y el legislador hubieran puesto en nuestra mano un arma eficaz, y los administradores no supiéramos aprovecharla. Pero este trabajo tiene una segunda finalidad; quienes trabajamos en la Administración pública hemos tenido durante mucho tiempo la convicción de que la legislación local era más avanzada, más racional y más justificada que la central. Desde hace unos meses esta convicción ha desaparecido, especialmente al promulgarse la Ley de Procedimiento administrativo. Hasta tanto se publican las normas adaptadoras creo de interés aplicar la nueva Ley en el ámbito local en la mayor medida posible. Un intento en ese sentido es el presente trabajo.