

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XV

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1956

NUM. 90

## I.—SECCION DOCTRINAL

### El principio «audi alteram partem» en la vigente Ley de Régimen local (\*)

#### I

El Derecho positivo español contiene un precepto cuya extraordinaria importancia jurídica ha sido repetidamente puesta de manifiesto por los comentadores. Se trata de la Base 10 del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889, que dice: «Instruídos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicará a los interesados para que dentro del plazo que se señale, y sin que pueda bajar éste de diez días ni exceder de treinta, aleguen y presenten los documentos o justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones».

Como se desprende de su simple lectura, este precepto comporta una doble exigencia: en primer lugar, exige que los expedientes se comuniquen a los interesados (trámite de *vista* del expediente); en segundo lugar concede a éstos el derecho de presentar alegaciones y documentos en justificación de su pretensión (trámite de *audiencia* de los interesados).

---

(\*) Ponencia que presentó el Instituto de Estudios de Administración Local al Congreso del Instituto de Derecho Comparado.—Barcelona, septiembre de 1956.

Es indudable que en sentido estricto la audiencia se reduce a la segunda de las exigencias antes aludidas ; pero también es cierto que el trámite de alegaciones se convertiría en imposible o inútil si previamente no se concediese al interesado en un expediente administrativo la posibilidad, más o menos amplia, de conocer sustancialmente las incidencias de la cuestión pendiente de resolución administrativa. La única observación que aún debe hacerse estriba en la diferente extensión que el trámite de vista puede comportar : desde la simple necesidad de que el interesado (por ejemplo, en un expediente disciplinario o sancionador) conozca las acusaciones que se le hacen (el llamado en Derecho español *pliego de cargos*), hasta la más amplia exigencia de que se le permita el conocimiento de todos y cada uno de los documentos que constituyen el expediente administrativo.

## II

Cabe pensar cuál hubiese sido la conducta de la jurisdicción contencioso-administrativa española si nuestro Derecho positivo hubiese carecido de un precepto como el que se acaba de comentar. Quizá el peligro no hubiese sido demasiado grande si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de los diferentes países ha tendido a configurar la regla *audi alteram partem* como un principio general del Derecho y, consiguientemente, aplicable en el campo del Derecho administrativo. Así, en efecto, el Derecho inglés (cuyo Derecho escrito no consagra con la rotundidad de los Estados Unidos de América la regla del *due process of law*) la considera como un precepto íntegramente de la *natural justice*, cuya violación puede dar lugar a una sentencia de anulación del acto administrativo. En Francia, donde la regla no tiene vigencia general, se ha consagrado, sin embargo, jurisprudencialmente en relación con materias determinadas, como, por ejemplo, en el ejercicio de la función sancionadora y disciplinaria de la Administración pública, en consideración, según la tesis de Rivero, de que se trata de un principio general del Derecho.

Por lo que se refiere a España, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente el carácter fundamental, ético y de derecho natural que el trámite de audiencia de los interesados comporta. Así, en la Sentencia de 9 de noviembre de 1932

se declaraba que «la Ley de 19 de octubre de 1889, al establecer el trámite de audiencia de los interesados en los expedientes, consagra, en la ley positiva, una garantía y un principio que, como el de defensa, es del más elevado linaje, como que tiene su fundamento en el derecho natural». En otras ocasiones, el Tribunal Supremo ha declarado que «constituye un principio de *ética jurídica*». (Sentencias de 4 y 9 de junio de 1943).

Como se ve, esta jurisprudencia española hace pensar que, aunque la Ley de 1889 no existiese, el interesado en los expedientes administrativos (entendiendo por tal a toda persona cuyos derechos subjetivos o intereses jurídicos puedan verse afectados por la resolución administrativa) no hubiese quedado en una situación de absoluta indefensión. Mas, con todo, ha de reconocerse que la amplitud con que nuestro Derecho positivo consagra la regla, coloca al administrado en una situación indudablemente más garantizada que la que se ha logrado en otros países donde la regla sólo ha tenido una consagración jurisprudencial.

### III

Como trámite procedimental perfectamente configurable, la regla de la audiencia del interesado (*audi alteram partem*) debe diferenciarse de otros trámites del expediente administrativo también consistentes en que la Administración, antes de resolver, «oiga a alguien». Son necesarias, por tanto, las siguientes precisiones:

a) En primer lugar, el trámite de audiencia se refiere a las alegaciones de los *interesados* en un expediente administrativo. Se quiere decir con esto que los que alegan son titulares de derechos o intereses autónomos frente a los que la Administración representa y que, consiguientemente, pueden considerarse, en este sentido, como partes frente a la misma. Quedan excluidos, de esta forma, del ámbito de nuestro estudio; las audiencias que la Administración activa concede a órganos, también administrativos, de carácter consultivo (dictámenes del Consejo de Estado, informes de Organismos técnicos, etc., etc.).

b) No obstante, lo anterior no debe conducir a la conclusión de que sólo pueden ser interesados en un expediente administrativo personas particulares titulares de intereses *estrictamente privados*. Puede ocurrir que en un expediente administrativo aparezcan

como partes frente a la Administración pública otras entidades también de carácter público con personalidad jurídica autónoma. Es el caso, por ejemplo, de la audiencia que debe concederse a los Ayuntamientos en los expedientes relativos a alteración de sus términos municipales, según se prevé en el artículo 20, b) de la vigente Ley de Régimen local.

c) A su vez, no toda alegación presentable por los particulares en un expediente administrativo debe conceputarse como trámite de audiencia. Se exige, de una parte, que la alegación del particular se produzca durante la tramitación del expediente, es decir, mientras la voluntad administrativa se encuentra en su fase de integración (previa, por tanto, a la declaración); de otra parte, es necesario que la intervención de los interesados se realice, no en concepto de meros *colaboradores* del interés público, sino precisamente en cuanto *defensores* de su particular y propia situación jurídica. Al tener en cuenta estas advertencias, habremos de desechar de nuestro estudio todo lo relativo a las reclamaciones o recursos que el ordenamiento positivo concede a los particulares (pues aquellos suponen que el acto administrativo ya se ha declarado), y asimismo algunas informaciones públicas y encuestas que la Administración realiza antes de dictar disposiciones o de resolver ciertos asuntos (pues aquí la audiencia no es un procedimiento de defensa de situaciones jurídicas, cuanto una garantía de acierto del acto administrativo final).

#### IV

La Ley de Bases de procedimiento administrativo de 1889 no es aplicable, al menos directamente, a la actividad de las Entidades locales. En España, el régimen jurídico de éstas se contiene en códigos normativos independientes: la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, y los varios reglamentos que se han dictado para su ejecución. Cabe preguntarse, pues, si el trámite de audiencia se exige en esta esfera con la misma extensión que, en términos generales, hemos visto que rige para la Administración del Estado.

Si bien es cierto que son numerosos los artículos de la Ley de Régimen local que, en materias determinadas, exigen el trámite de audiencia de los interesados, también lo es que en ella no se

contiene ningún precepto en que se consagre el principio con la generosa amplitud de la Base 10 del artículo 2.º de la Ley de 1889. Este silencio de la Ley tampoco debe considerarse suplido por la referencia que en el artículo 281 del Reglamento de 17 de mayo de 1952 sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, se hace a la necesidad de que la audiencia a los interesados «... se sujetará a las condiciones y plazos establecidos», pues, antes bien, aquí parece presumirse que la audiencia es un requisito a establecerse por las normas que regulan las distintas materias administrativas, y no de carácter general. No obstante, creemos que es en el artículo 293 del citado Reglamento donde hay base para entender una exigencia general de trámite de audiencia. En efecto, se dice en dicho artículo: «Los actos o acuerdos no podrán ser anulados por defectos de trámite, salvo que sean esenciales o produzcan indefensión, en cuyos supuestos habrá de reponerse el expediente al momento procesal en que se cometió la falta». Lo que, *a contrario sensu*, significa que el defecto de cualquier trámite que produzca indefensión puede servir de fundamento para la anulación del acto; estando claro que la falta de audiencia determina precisamente indefensión de la parte interesada en la resolución administrativa. Con todo, queda la duda de si el legislador ha querido referirse únicamente a la falta de trámites *expresamente exigidos* por normas legales concretas.

En cualquier caso, y aunque se concluyese a favor de la no existencia de un precepto de carácter general, aplicable, por tanto, a cualquier tipo de expedientes administrativos—en que la audiencia del interesado aparezca como un derecho de éste que comporta como presupuesto la obligación por parte de la Administración de darle vista del expediente o, cuando menos, de comunicarle sustancialmente lo que de él pueda perjudicarle—, es lo cierto que se declara, al menos en el artículo 295, la facultad de los interesados de hacerse oír para su defensa: «Los interesados en un expediente podrán informarse del estado de su tramitación y *presentar* en tiempo oportuno los documentos que estimen útiles a su defensa». La idea se completa con lo que se preceptúa en el siguiente artículo 296: «1. Toda persona natural o jurídica que invoque un interés en el asunto o que pueda resultar afectada por la cuestión que se esté sustanciando en un expediente *podrá comparecer* en él mientras no haya recaído resolución definitiva, *para formular las alegaciones* que estime convenientes a su defensa. 2. Si la Adminis-

tración tuviese conocimiento de que existen otros interesados en el expediente, los *requerirá por escrito para que se personen* dentro del plazo de diez días y aduzcan lo que crean oportuno».

Con independencia de la discusión que antecede, hay que señalar que los supuestos concretos en que la Ley de Régimen local y sus reglamentos exigen trámite de audiencia en relación con expedientes determinados, son sumamente numerosos, lo que se verá más adelante.

## V

En el apartado III hemos dejado expuesto el criterio para delimitar el trámite de audiencia de otros requisitos procedimentales análogos. La aplicación de dicho criterio a los preceptos de la Ley de Régimen local no deja de resultar, a veces, dificultosa por la existencia de zonas grises, donde las figuras no se delimitan con suficiente claridad. Uno de estos casos se da en el artículo 109 de la Ley de Régimen local, que exige que ciertas Ordenanzas y Reglamentos municipales sean «... expuestos al público durante quince días para que puedan ser objeto de reclamaciones, las cuales serán resueltas por la Corporación. Seguidamente, las Ordenanzas o Reglamentos dichos serán elevados al Gobernador civil de la provincia». No hay duda de que aquí se exige como trámite procedimental una «audiencia de cualquier interesado»; también es cierto que la falta de este trámite constituye vicio procedimental alegable en un posible recurso; asimismo el momento del trámite es anterior (por lo que no se puede considerar recurso) al momento en que las Ordenanzas adquieren su ejecutividad. Con todo, hay argumentos en contra de que estas reclamaciones puedan identificarse con el trámite de audiencia; realmente en estos casos ya hay un acto administrativo municipal completo en sus elementos, aunque sometido, de una parte, a la provisionalidad que resulta del hecho de que las reclamaciones que se hayan presentado tienen que ser resueltas, y de otra, a la condición suspensiva de su eficacia, que representa la intervención del Gobernador civil.

Asimismo da lugar a análogas dudas el artículo 94 de la Ley: «en virtud de Carta especial podrá otorgarse a los Municipios, siempre que lo solicite el respectivo Ayuntamiento y *previa información pública*, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus ne-

cesidades peculiares». Aquí puede pensarse que la información pública es un simple arbitrio en manos de la Administración para dictar con los debidos elementos de juicio la resolución pertinente; mas también puede argumentarse que ahora estamos en presencia de un trámite de audiencia como derecho subjetivo de los interesados en el expediente, con la única particularidad de que se concede por la Ley condición de interesados a todos los vecinos del respectivo Municipio.

## VI

Ya se ha dicho con anterioridad que son numerosos los supuestos de expedientes relativos a materias administrativas concretas en los que la Ley de Régimen local exige el trámite de audiencia. Con el único fin de aclarar su exposición, hacemos seguidamente la siguiente enumeración de supuestos:

a) *Casos en que se exige audiencia de una Corporación local por aparecer ésta como interesada en un expediente que tramita otra Administración pública.*—Ya se ha visto con anterioridad que esto es posible. En la Ley de Régimen local se contienen una serie de artículos que consagran la exigencia del trámite de audiencia a favor de Corporaciones locales interesadas. Así:

a') En los expedientes para alteración de términos municipales se exige la audiencia de los Ayuntamientos interesados y de las Diputaciones respectivas (artículo 20, 1, b) de la Ley);

b') En los expedientes para modificación o disolución de Entidades locales menores se oirá a las propias Entidades y a los Ayuntamientos interesados (artículo 27, 1, a) de la Ley);

c') En los expedientes sobre agrupación forzosa de Municipios para la ejecución de ciertas obras o prestación de servicios obligatorios, deberá oírse a los Municipios afectados (artículo 38, 1, de la Ley);

d') En los expedientes prelegislativos sobre alteración de límites de las provincias, deberá oírse a las Corporaciones locales afectadas (artículo 205, 2, de la Ley);

e') En los planes de cooperación provincial a los servicios municipales las Diputaciones habrán de actuar previa audiencia de los Ayuntamientos (artículo 257, 1, de la Ley);

f') En los expedientes sobre reversión al Estado por motivo de interés nacional de obras traspasadas a las Diputaciones provin-

ciales, la decisión deberá adoptarse por el Consejo de Ministros previa audiencia de la Corporación interesada (artículo 291, 4, de la Ley);

g') Los nombramientos de Secretarios e Interventores de Fondos de Administración local, y en ciertos casos los de Depositarios, se realizarán por la Dirección General de Administración Local previa audiencia de la Corporación local interesada (artículo 339, 1, de la Ley);

h') La suspensión por los Tribunales competentes de acuerdos de Corporaciones locales deberá adoptarse previa audiencia de la Corporación respectiva (artículo 367 de la Ley);

i') La disolución de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales requiere la previa audiencia de las Entidades interesadas (artículo 422, 1, de la Ley);

j') La misma exigencia se da en los expedientes administrativos para declarar a las Corporaciones locales en régimen de tutela (artículo 435 de la Ley).

b) *Casos en que la audiencia reviste la forma de información pública.*—Las informaciones públicas que en muchos casos preceptúa la Ley, producen la consecuencia cuando se establecen como trámites obligatorios en garantía de intereses autónomos de que la resolución administrativa final sea producto de un elemental debate contradictorio. Precisamente por esto señalamos a continuación, con más o menos reservas, algunos supuestos de audiencia que revisten la forma de información pública:

a') La concesión de Carta especial a determinados Municipios requiere previa información pública (artículo 94 de la Ley). Lo mismo en los casos de las Diputaciones (artículo 238 de la Ley);

b') Los expedientes para municipalización de servicios exigen la exposición pública del proyecto para que los particulares y Entidades formulen sus observaciones (artículo 168, c) de la Ley);

c') Análoga exigencia para los proyectos provinciales sobre construcción de caminos, ferrocarriles, abastecimientos de energía, etcétera (artículo 288 de la Ley);

d') La aprobación de los presupuestos municipales exige un trámite de exposición al público para que éste presente sus reclamaciones (artículo 682 y siguientes de la Ley);

e') Otro tanto puede decirse de los acuerdos sobre imposición de exacciones locales.



c) *El trámite de audiencia en los expedientes dirigidos a exigir responsabilidades a los funcionarios locales.*—En estos casos, como no podría ser menos, el trámite de audiencia tiene una consagración plena y definitiva. Aquí se trata de expedientes disciplinarios o para la exigencia de otras responsabilidades civiles o administrativas, y dado el carácter condenatorio que la resolución puede suponer en su día, se ha de tener necesariamente en cuenta el principio de que «nadie debe ser condenado sin ser oído». Así :

a') En materia disciplinaria «ninguna sanción, salvo la de apercibimiento, podrá ser impuesta sino a causa de faltas predeterminadas en el Reglamento y en virtud de expediente en que se conceda audiencia al interesado por plazo no inferior a ocho días» (artículo 335, 3, de la Ley) ;

b') Para la destitución de Autoridades locales por razones de orden público, de mala conducta o de negligencia grave, se exige incoación de expediente, en el que se dará audiencia al interesado (artículo 421, 2, de la Ley) ;

c') En los casos en que un funcionario sea declarado en situación de excedencia voluntaria o activa por causa de incompatibilidad, se exigirá expediente con audiencia del interesado (artículo 39, 1, del Reglamento de Funcionarios de 30 de mayo de 1952) ;

d') Los expedientes instruidos por las Corporaciones locales para declarar la responsabilidad civil de sus Autoridades o funcionarios, exige igualmente audiencia del interesado (artículo 384, 2, del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952).

d) *El trámite de audiencia en los expedientes sancionadores.*—El fundamento de la exigencia de la audiencia del interesado, cuando las Corporaciones locales ejercitan su potestad sancionadora, es el mismo que se ha visto anteriormente en relación con los expedientes disciplinarios. Otro tanto puede decirse de los casos en que un acuerdo local en materia fiscal pueda producir consecuencias perjudiciales para un particular. A modo de ejemplo :

a') En los expedientes para la imposición de multas por defraudación e infracciones fiscales, se dará audiencia a los interesados y se les admitirá la presentación de prueba documental (artículo 775, 1, de la Ley) ;

b') La imposición del arbitrio provincial sobre terrenos incul-  
tos exige un expediente previo, en el que habrá de oirse a los inte-

resados (artículo 158 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952).

Puede deducirse de la anterior exposición la importancia que el trámite de audiencia tiene en la vigente legislación de régimen local, consagrándose así con valor de precepto positivo, lo que no es sino una exigencia de la justicia.

FERNANDO GARRIDO FALLA  
Catedrático de Derecho Administrativo.