

I. - COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. El procedimiento administrativo como garantía del interés público y de la situación jurídica de los administrados.—2. El trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados en los procedimientos administrativos.—3. Fundamento y fines del trámite de audiencia. A) Garantía de defensa del interesado. B) Garantía de defensa del interesado y de acierto en la resolución administrativa. C) Garantía del interés público.—4. La calificación jurisprudencial del trámite de audiencia.—5. Régimen jurídico. A) Procedimiento administrativo ordinario. a) Los preceptos reglamentarios. b) La jurisprudencia. B) Procedimiento administrativo sancionador. a) La Ley de Bases de 22 de julio de 1918. b) La jurisprudencia. C) Procedimiento económico-administrativo. D) Procedimientos especiales.—6. Sustantividad del trámite de comunicación de los expedientes y audiencia de los interesados. A) Formulación y notificación del pliego de cargos. B) Las declaraciones del interesado en el expediente. C) De diversas actuaciones del interesado.—7. La condición de interesados en el trámite de audiencia.—8. Periodo procesal de concesión del trámite de audiencia.—9. La publicidad del expediente como presupuesto de la regularidad del trámite de audiencia.—10. El plazo para el ejercicio del derecho a la audiencia.—11. Lugar de evacuación del trámite de vista del expediente.—12. La comparecencia.—13. Ambito procesal. A) Los preceptos reglamentarios. B) La jurisprudencia.—14. La eficacia del trámite y la subsanación de sus irregularidades por actos del interesado.—15. El trámite de propuesta, informe o dictamen de organismos y autoridades.—16. Efectos de la omisión del trámite de audiencia. A) La jurisprudencia relativa a las infracciones de las normas de procedimiento administrativo. a) Efectos de las infracciones procesales. b) Eficacia del principio de economía procesal en la calificación de las infracciones del procedimiento administrativo. B) Efectos de la omisión del trámite de audiencia a los interesados.

I.—EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA DEL INTERÉS PÚBLICO Y DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS.

La preocupación por la *forma* de la acción administrativa corre pareja con el desarrollo de nuestro Derecho administrativo. En buen número de leyes integrantes del ordenamiento común de la Administración, ya casi centenarias y aun vigentes, aparece manifiesta la tendencia del legislador de condicionar la validez de las resoluciones administrativas al cumplimiento de determinadas *formas*, predeterminadas objetivamente; obligatorias como garantía de los derechos e intereses de los administrados; flexibles para permitir la libertad legal de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, el especial sector del Derecho constituido por *lo administrativo*, no podía permanecer al margen de los principios inspiradores e imperantes en la época. Las prevenciones rituarías, el procedimiento preceptivo para la Administración, se cotizaban más como garantía de los individuos que como garantía de orden en la Administración, de justicia y de acierto en sus resoluciones. La Administración tenía a su cargo poco más que una misión policiaca, de carácter negativo; un deber de mantener el orden público, puramente material y externo. No se podía concebir una Administración interfiriendo, de grado o a la fuerza, las esferas individuales; una Administración dotada de amplias atribuciones para reordenar materias y actividades consideradas hasta entonces como privativas de la sociedad; una Administración asumiendo como propias grandes empresas económicas; en fin, una Administración con amplios poderes de policía, cuyos objetivos habrían de dilatarse en consideración a otros valores más que los comprendidos en el concepto de orden público arraigado en la pasada centuria.

Así se explican los términos y las consideraciones de las exposiciones de motivos del proyecto de Ley de 31 de diciembre de 1881, para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, y en la de Bases de 19 de octubre de 1889 sobre el procedimiento administrativo ministerial.

El objetivo de la garantía de los administrados aparecía expresamente como el único y fundamental. Esta finalidad, por su fundamento, mantiene hoy, y por las razones señaladas, toda su vigencia. Lo que sucede, además, es que en la hora presente debe preocupar también a los poderes públicos la otra faceta a que responde el procedimiento, es decir, el interés público concretado en la legalidad y en el acierto de las resoluciones administrativas.

Es por ello enormemente interesante la evolución de la jurisprudencia de lo contencioso, a tenor de la cual la jurisdicción revisora es siempre competente para conocer del procedimiento por su evidente significación de orden público y porque es necesario determinar si las resoluciones administrativas reúnen los requisitos que les otorguen plena autoridad y eficacia jurídica (1).

(1) M. BALLBÉ, al iniciar en la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», sus *Comentarios de Jurisprudencia Administrativa*, t. 171, semestre primero de 1942, pág. 429, destacaba, bajo el epígrafe *Los poderes de los Tribunales administrativos*, la trascendencia de la doctrina que en los últimos años sostiene con reiteración nuestro más Alto Tribunal; y en el t. 172 de la misma revista, págs. 671-2, decía con acierto que tal doctrina «ha de comportar para la Administración activa una más cuidada observancia de los preceptos procesales, y, para la institución de lo contencioso-administrativo, un injerto que remoce su vitalidad». También F. GARRIDO FALLA, en sus *Comentarios de Jurisprudencia Contencioso-administrativa*, de la «Revista de Derecho Privado», nos habla de la posibilidad del recurso contencioso.

Veamos ahora, en resumen, la doctrina jurisprudencial. Ya en la Sentencia de 12 de noviembre de 1900 se declaraba que *la estricta observancia del procedimiento es en todas las jurisdicciones y grados la más racional garantía de buena administración, y todo descuido o incorrección en esta materia, si prevaleciera, conduciría a error, produciría injusticia y redundaría en desprestigio de los poderes públicos.*

Las prescripciones de naturaleza procesal, dice la Sentencia de 31 de diciembre de 1932, deben observarse estrictamente, por ser de interés general y significar la garantía de los derechos de todos los ciudadanos.

Son de orden público todos los preceptos procesales que comprenden las leyes y reglamentos, se declaró en la Sentencia de 25 de abril de 1950, y a ellos deben atender para cumplirlos cuantos funcionarios intervengan, porque su observancia es la *garantía de los derechos que incumben no sólo a los particulares a quienes afectan, y cuya vulneración les puede proporcionar graves perjuicios, sino también al Poder público, que en ellos encuentra el principal fundamento de la justicia que tiene la obligación de conferir, y la que debe ser acompañada siempre del mayor esclarecimiento.*

Es principio axiomático que la Administración activa, al ejercitar las facultades de que está investida para cumplir debidamente los fines que se le encomienden, tiene que atenerse a las disposiciones de carácter procesal que regulan su normal desenvolvimiento, sin que pueda omitir, ni tampoco alterar, ninguna de las formalidades establecidas al efecto en los preceptos que sean aplicables al acto administrativo de que se trate, quedando de esta manera plenamente garantizados y asegurados tanto los derechos de los particulares como los altos intereses que a los poderes públicos están confiados; razones que justifican cumplidamente el obligado rigor con que ha de exigirse la escrupulosa observancia de las normas rituarías. (Sentencia de 23 de febrero de 1949.)

Las prescripciones reglamentarias relativas al procedimiento son siempre garantía de justicia y, por ende, del funcionamiento de la Adminis-

administrativo objetivo o de anulación contra decisiones de la Administración Central del Estado, en base a la doctrina que citamos en el texto (vid., p. e., el número 378, septiembre de 1948, pág. 837). Y un estudio reciente de E. LEIRA, *El recurso por abuso de poder en nuestro Derecho administrativo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», A. IX, núm. 52, julio-agosto 1950, págs. 497 y ss., expresamente habla del recurso de anulación construido por nuestra jurisprudencia en base a dos motivos: la competencia y la forma. Es el problema relativo al reconocimiento de un derecho subjetivo de los administrados a las formas administrativas. Vid. un resumen de la doctrina en R. BONNARD, *Précis de Droit Administratif*, 3.^a ed., París, 1940, pág. 95 y ss., y especialmente págs. 108-9, y la bibliografía que cita. También con relación al vicio de forma. R. ALIBERT, *Le controle juridictionnel de l'Administration*, París, 1926, pág. 218 y ss.

tración y el modo de evitar posibles abusos o ilegalidades, declara la Sentencia de 23 de noviembre de 1935.

El cumplimiento de las normas procesales establecidas en las leyes y reglamentos de carácter administrativo, es en todo caso obligatorio, *puesto que constituye una doble garantía para la Administración, que puede reunir todos los medios de ilustración que permitan un mejor acierto en sus resoluciones, y para los particulares, al objeto de que puedan aportar los elementos de hecho y las invocaciones legales que a su derecho interesen.* (Sentencia de 21 de diciembre de 1935.)

Las formas del procedimiento son la mejor garantía del derecho de los litigantes (Sentencia de 31 de diciembre de 1932). El procedimiento es de orden público, y su cabal y exacto cumplimiento constituye la más sólida y eficaz garantía de los derechos que a los particulares se reconocen (Sentencias de 3 de marzo y 7 de diciembre de 1948, 29 de marzo, 26 de abril y 26 de mayo de 1947, 4 de junio de 1943, entre otras muchas). Las reglas procesales a que debe amoldar su actividad la Administración son siempre garantía del derecho de los administrados (Sentencia de 16 de mayo de 1934). Las normas procesales que el Poder público estatuye son garantía para el reconocimiento de los derechos cuando han sido lesionados o negados, o para su restablecimiento si fueran perturbados (Sentencia de 27 de abril de 1950). El cumplimiento de las reglas procesales representa para los inculcados sometidos a juicio la garantía de que ha de ser depurada conforme a las mismas la responsabilidad que se les imputa, sin que sea lícito en ningún caso prescindir de ellas, y con mayor razón de las que se encaminan a realizar la defensa y a facilitar la presentación de pruebas que puedan demostrar la irresponsabilidad en cuanto a los hechos que originaron la formación del expediente. (Sentencia de 25 de abril de 1911.)

Y es absolutamente imprescindible para la efectividad de los actos de la Administración que ésta se atenga a las disposiciones que en cada caso regulan su tramitación (Sentencias de 14 de abril y 11 de julio de 1949), porque las leyes procesales, como garantía que son para el ejercicio de toda clase de acciones civiles, penales o administrativas (sentencias de 21 de diciembre de 1935 y 27 de octubre de 1911), pertenecen a la esfera del Derecho público, por lo que han de reputarse absolutas e imperativas. (Auto de 7 de enero de 1943, Sala 1.^a)

Por último, una tercera manifestación de la doctrina jurisprudencial sobre los fines de las normas de procedimiento administrativo —*garantía del derecho del particular y de acierto en la resolución administrativa*—. Así la doctrina constante y uniforme de que es atribución de los Tribunales de lo Contencioso declarar la nulidad de las resoluciones acordadas con manifiesta infracción de las normas de procedimiento a que debieron ajustarse, *como garantía del derecho o del acierto en la resolución*, aun-

que ésta, en su fondo, esté excluida de su conocimiento. Con ello se admite la declaración de incompetencia de la jurisdicción y su competencia para decidir sobre la nulidad de la resolución administrativa por vicios procesales (por ejemplo, se sostiene esta doctrina en las Sentencias de 24 y 27 de abril de 1950, 12 de febrero de 1941, 22 de febrero y 2 de junio de 1936, 26 de junio de 1934, 29 de marzo de 1933, 23 de febrero de 1914, 28 de diciembre de 1907, 19 de enero de 1904).

Y tal es la importancia que reviste el procedimiento, que su examen tiene carácter preferente (entre otras, las Sentencias de 18 de enero de 1950, 23 de febrero de 1949, 22 de octubre de 1947 y 11 de julio de 1940), por lo que la alegación en la demanda contencioso-administrativa de que se declare la nulidad del acuerdo administrativo como consecuencia de defectos rituarios, impone, dada la función revisora de la jurisdicción, examinar si la Administración, al resolver los asuntos que se le someten, ha cumplido con las formalidades de la tramitación a que está obligada, o si, por omitir alguna esencial, carecen sus decisiones de los requisitos precisos para su validez, en cuyo caso es indispensable volver a la normalidad del procedimiento, aun antes de estudiar la propia competencia del Tribunal (así en las Sentencias de 18 de enero de 1950, 23 de febrero de 1949, 22 de octubre de 1947, 12 de febrero de 1941 y 11 de julio de 1940); y en todo caso hay necesidad de suspender el examen de las demás cuestiones planteadas en la demanda hasta después de resueltas las de orden procesal administrativo, porque de ser acogidas resultarían inoperantes las alegaciones en cuanto al fondo (entre otras, las Sentencias de 18 de enero de 1950, 30 de noviembre de 1949, 23 de octubre y 13 de diciembre de 1944, 10 de enero y 31 de diciembre de 1942, 11 de julio de 1940, 9 de julio de 1935, 12 de mayo de 1934, 13 de noviembre de 1933, 4 de marzo y 23 de noviembre de 1932, 30 de enero y 7 de febrero de 1931, 28 de enero y 23 de octubre de 1930).

Finalmente, una referencia a la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre la competencia de la jurisdicción en materia de procedimiento administrativo. El recurso contencioso, regulado por la Ley de 22 de junio de 1894, es de naturaleza subjetiva, de tal forma que la legitimación de los recurrentes tiene su base en la titularidad de un derecho subjetivo administrativo lesionado o vulnerado por la resolución que se impugna. El Tribunal Supremo cuidó siempre de sostener esta doctrina, limitando así la esfera de los particulares legitimados al declarar que «imposible toda lesión del derecho del recurrente, pierde completamente importancia la argumentación de la demanda, encaminada a demostrar la existencia de vicios esenciales en el expediente, porque si bien es cierto que la Sala ha afirmado siempre su competencia para declarar la existencia de estos vicios, ello supone la posibilidad de que,

mediante los mismos, haya podido ser lesionado un derecho; pero cuando esta posibilidad no existe, como sucede por lo ya dicho, es claro que falta la razón única admisible para que la Sala anulara la resolución reclamada (Sentencia de 29 de noviembre de 1916); el incumplimiento de las reglas procesales, dice la Sentencia de 30 de abril de 1917, sólo motivaría la anulación de la resolución en el caso de que sus pronunciamientos lesionaran o impidieran el derecho del recurrente, porque de otra suerte la acción contenciosa no se dirigiría a restablecer un derecho particular vulnerado, como requiere el artículo 1.º, número 3.º, de nuestra Ley, sino a corregir sin relación con él las imperfecciones o los errores de la Administración, imprimiendo así a dicha acción un carácter popular contrario a su propia índole. Y en la de 9 de enero de 1932 se declara que aunque esta jurisdicción pudiera estimarse competente para entender y fallar cuando se alega algún vicio o infracción procesal, tampoco en el caso del pleito la Sala había de entrar a conocer del recurso, pues parte de la doctrina que sobre el particular se ha sentado, fuera ante todo preciso que el actor hubiera puntualizado el derecho preexistente de carácter administrativo reconocido a su favor que hubiese sido vulnerado, y tal derecho no ha sido puntualizado, pues genéricamente se alude, en la alegación segunda de las rituarías, a lesión de un derecho administrativo establecido a su favor, que afirma se deduce de las disposiciones legales que se citan en la demanda y de los acuerdos de la Administración adoptados con anterioridad a la misma demanda; y es lo cierto que la Real Orden ninguno especificó ni declaró a favor del recurrente que revistiera carácter administrativo, ni aparece determinación alguna del que le atribuye o pueda estimarse atribuido expresamente por las disposiciones que cita.

Y en Auto de 15 de octubre de 1919 se declaró que alegada como dilatoria una excepción de incompetencia, está la Sala en el deber de examinar si procede, aunque en la súplica de la demanda se haya solicitado, la nulidad de la resolución reclamada por vicios esenciales del procedimiento; porque de accederse a lo pretendido en contrario, bastaría a todo demandante deducir aquella solicitud para impedir la alegación de excepción, haciendo ineficaz en cuanto acerca de ellas se ha dispuesto por la Ley y el Reglamento de 22 de junio de 1894; porque cuando se ha solicitado en una demanda la nulidad de la resolución reclamada por vicio de procedimiento, y después se alega excepción como dilatoria, el Tribunal tiene, por ministerio de la Ley, que se la otorga sin limitación, plena competencia para conocer de la excepción, lo mismo si ésta es de defecto legal que si es de prescripción de la acción o de incompetencia, bien se comprende que por muchos y esenciales que fueran los vicios de procedimiento cometidos, no habría medio de llegar al estudio de los mismos si el recurso estuviera interpuesto fuera de

plazo, o la demanda careciese de las alegaciones del art. 42, puesto que por ello quedaría sin curso la demanda, encaminada a probar los vicios de procedimiento, y lo mismo, aunque con mayor razón sucede, si la excepción alegada como dilatoria es la de incompetencia, ya que por razón de la materia para respetar las jurisdicciones respectivas, ya por absoluta imposibilidad de que se haya lesionado un derecho que notoriamente no exista, por no citarse siquiera la disposición que lo establece, o citarse una que evidentemente no lo contiene, todo lo cual se corrobora con la doctrina de la Sala, según la que si bien afirma su competencia para declarar la existencia de vicios de procedimiento, ello supone siempre la posibilidad que mediante los mismos se haya podido lesionar, perjudicar o oscurecer un derecho.

Y es aquí precisamente donde ha de señalarse una evolución de las más fecundas consecuencias, tanto para el interés público, como para el fin de garantía de los administrados respecto de la actividad de la Administración. El Tribunal Supremo merece en este orden pública felicitación. Una revisión minuciosa de la doctrina que se contiene en las sentencias de los últimos años nos llevaría a la conclusión de que nuestros Tribunales de lo Contencioso sostienen su competencia para el examen del procedimiento seguido por la Administración para adoptar sus resoluciones, sin necesidad de que el recurrente alegue y pruebe el derecho administrativo que le legitima y le otorga la acción. Casi puede afirmarse que la simple alegación de titularidad del derecho permite a la jurisdicción ejercer lo que por ella misma se viene calificando de «primordial deber y facultad». El condicionamiento de su competencia, a la puntualización del derecho subjetivo de carácter administrativo, puede afirmarse que está superado por la más reciente doctrina. Ello no obsta para que a los efectos de la práctica forense sea conveniente y recomendemos la alegación y prueba del derecho administrativo.

2.—EL TRÁMITE DE VISTA DEL EXPEDIENTE Y AUDIENCIA DE LOS INTERESADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

El procedimiento jurídico-administrativo viene a quedar integrado o materializado en una serie de actuaciones de la Administración o de los administrados, realizadas en las condiciones y en los plazos establecidos en las normas legales y reglamentarias de aplicación, por la clase de procedimiento y por la materia a que el mismo se refiere.

En su régimen jurídico se establece un orden para el desarrollo de

las distintas fases que pueden distinguirse en el procedimiento (2) y para la práctica de las distintas actuaciones y trámites establecidos preceptivamente. Así, el orden condiciona la validez y la eficacia jurídica de la actividad de la Administración, y además constituye una auténtica garantía para los administrados que son parte en la relación jurídico administrativa o están interesados en el desarrollo del procedimiento y en la resolución que le ponga término.

La participación de los interesados en el procedimiento puede tener lugar en distintas fases del mismo, y en determinados casos es presupuesto de validez o de eficacia del acto administrativo (3). Tal ocurre con el trámite de audiencia, extensivo a la participación obligatoria de determinados organismos y autoridades.

El trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados es uno de los más esenciales de nuestro ordenamiento procesal administrativo, porque responde a una diversidad de fines, por otra parte conjugados entre sí. Dichos fines son: la garantía de defensa de los derechos e intereses de los particulares en relación con la actividad de la Administración pública en el cumplimiento de sus fines; el acierto en las propias resoluciones administrativas, y en consideración directa del interés público, que impone y exige un modo determinado y conocido en el desarrollo de la acción administrativa. Con ello se confirma la calificación del procedimiento administrativo como garantía jurídica (4), en cuanto que un trámite establecido para la defensa de los administrados sirve también de garantía al interés público. La jurisprudencia confirma y sostiene esta estimación, como veremos más adelante.

Al analizar los distintos problemas del régimen aplicable al trámite de audiencia, nos referimos a las distintas clases de procedimiento administrativo, ordinario, sancionador, etc., y sin distinción de la materia sobre la que incide la acción administrativa, precisamente por la finalidad y el ámbito personal, procesal y material del citado trámite. Todo ello sin perjuicio de las referencias especiales que tengan interés y de examen particular del trámite de audiencia de organismos y autoridades.

(2) Así, A. M. SANDULI, *Il Procedimento Amministrativo*, Milán, Ed. Grinffre, 1940, distingue la fase preparatoria, la fase constitutiva y la fase integrativa de la eficacia.

(3) Vid. F. GARRIDO FALLA, *Actos del administrado*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», Barcelona, Ed. F. Seix, t. II, 1950, págs. 312 y ss. Y del mismo, *El negocio jurídico del particular en el Derecho administrativo*, en el número 1 de esta Revista, págs. 117 y ss. Y la interesante monografía de MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel Diritto amministrativo*, Milán, 1931.

(4) A que se refiere la doctrina general sobre el procedimiento consagrado por la jurisprudencia, a la que nos hemos referido en el número 1 del presente trabajo. Y el estudio de ROYO-VILLANOVA (S.), *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, Madrid, 1949.

3.—FUNDAMENTO Y FINES DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

En la base 10.^a del artículo 2.^o de la Ley de 19 de octubre de 1889 establece: «*Instruidos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicarán 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 y justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones.*»

El precepto nos distingue, pues, los dos aspectos en que puede manifestarse el derecho que se reconoce y la finalidad del trámite. Así, por una parte, la *comunicación* de los expedientes, es decir, la publicidad de los mismos, como derecho de los interesados; de otra, la facultad de *alegación y prueba*, para formular cuanto convenga a sus pretensiones.

Veamos ahora la doctrina del Tribunal Supremo sobre el fundamento y los fines del trámite que estudiamos.

A) *Garantía de defensa del interesado.*

La jurisprudencia adopta como declaración de carácter general y base de partida en la formulación de su doctrina sobre el trámite de audiencia, el principio universal de todo derecho de que *nadie debe ser condenado sin ser oído*. Así, entre otras muchas, pueden señalarse las Sentencias de 25 de junio de 1948, 4 y 9 de junio de 1943, 11 de julio de 1940, 6 de noviembre de 1935, 16 de mayo de 1934, 28 de junio de 1933, 23 de abril, 17 y 20 de mayo y 4 de noviembre de 1932, 31 de diciembre de 1931, 18 de noviembre de 1930, 30 de abril de 1928, 26 de octubre de 1925, 28 de febrero de 1923, 26 de noviembre de 1921 y 30 de mayo de 1917. *También se recoge en la jurisprudencia de lo Civil* (Sentencias de 30 de septiembre de 1950, 7 de junio y 31 de diciembre de 1949 y 20 de junio de 1930) y *en la de lo Criminal* (por ejemplo, Sentencias de 9 de noviembre de 1949 y 24 de septiembre de 1934).

La jurisprudencia no se ha conformado con recoger en sus declaraciones el principio general al que nos hemos referido; ha avanzado mucho más para rodearlo de una estimación que le otorgara la categoría de trámite cardinal del procedimiento administrativo. Basta una exposición resumida de la doctrina que se contiene en las numerosas Sentencias en que el Tribunal se ha manifestado para comprender toda la importancia que le concede y toda la sustancia que encierra el trámite que estudiamos.

En la Sentencia de 9 de noviembre de 1932, se dice 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.

Este derecho de defensa al que debe servir el trámite de audiencia justifica la propia doctrina jurisprudencial a cuyo tenor es obligatorio declarar la nulidad de la resolución administrativa y del propio expediente desde el momento en que fué omitido el trámite porque motivó la falta de defensa del interesado.

Así lo establecen las Sentencias de 10 de julio y 2 de diciembre de 1949, 25 de junio de 1948, 10 de febrero de 1947, 17 de enero, 22 de mayo y 17 de diciembre de 1945, 4 y 9 de junio de 1943, 14 de abril de 1942, 22 de febrero de 1936, 9 de julio de 1935, 16 de mayo y 26 de junio de 1934, 8 y 30 de junio de 1933, 17 de mayo y 11 de julio de 1932, 27 de octubre, 31 de noviembre y 14 de diciembre de 1931, 18 de noviembre de 1930, 8 de febrero de 1926, 15 de junio de 1925, 28 de febrero, 22 de junio y 9 de octubre de 1923, 23 de febrero de 1914, 7 de mayo y 25 de abril de 1911, y 23 de marzo de 1910.

Y más concretamente, se ha declarado que este trámite tiene por objeto hacer efectivas las garantías establecidas por la ley para la defensa de los interesados (Sentencia de 22 de mayo de 1945); la audiencia, dice la Sentencia de 23 de mayo de 1935, no puede calificarse de ritualismo curialesco, porque tiene su fundamento doctrinal y legal en la necesaria garantía de defensa, consagrada como dogma procesal en todas las legislaciones.

Es un trámite que tiene por finalidad la de que los interesados en los expedientes y en las respectivas resoluciones, puedan presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho (Sentencias de 25 de abril y 2 de diciembre de 1950, 25 de junio de 1948, 17 de diciembre de 1945, 27 de octubre de 1931, 2 de febrero de 1926, 12 de marzo de 1925, y 3 de octubre de 1921); haciendo uso de los medios de exculpación y defensa de que dispongan (Sentencias de 4 y 9 de junio de 1943, 20 de mayo de 1932, 31 de marzo y 15 de junio de 1925, 2 de abril de 1923 y 25 de abril de 1911). De aquí, la doctrina por consecuencia, de que la omisión del trámite priva al interesado de su indiscutible derecho a conocer e impugnar la propuesta de resolución, lo que no puede consentirse por implicar indefensión (Sentencias de 4 de noviembre de 1948 y 10 de junio de 1933); o porque impide demostrar su derecho de exención de una determinada carga (Sentencias de 30 de junio de 1936, 10 de junio de 1933 y 18 de enero de 1932); haciendo uso del legítimo derecho de defensa (Sentencias de 5 de marzo de 1927, 15 de marzo de 1926 y 30 de abril de 1918).

Es principio general de derecho, consignado en nuestras Leyes y Re-

glamentos y confirmado por nuestra jurisprudencia, la necesaria audiencia de los interesados en los expedientes, pleitos y causas, cuyas resoluciones, fallos o sentencias hayan de afectarles, al punto de que la falta de este capital requisito implica vicio de nulidad (Sentencias de 26 de diciembre de 1934 y 13 de enero de 1905), porque la audiencia es garantía de justicia (Sentencia de 6 de noviembre de 1935), y al privar de la misma al interesado, queda desamparado en su derecho, despojándole de las garantías establecidas en la Ley para ejercitarlo, frente a los posibles abusos del poder (Sentencia de 8 de mayo de 1923). El trámite de audiencia tiene su fundamento doctrinal y legal en la necesaria garantía de defensa, consagrada como dogma procesal en todas las legislaciones (Sentencias de 23 de mayo de 1935); cuyo principio es reconocido en todas las leyes procesales y es amparado por los Tribunales cualquiera que sea su carácter y jurisdicción (Sentencias de 5 de febrero de 1947, 28 de junio de 1933, 23 de abril de 1932, 17 de enero y 20 de mayo de 1903).

El derecho de defensa a que responde el trámite de audiencia, constituye un principio de ética jurídica (Sentencia de 4 y 9 de junio de 1943). Es un axioma que alcanza a todas las esferas civiles, penales y administrativas, por el fondo moral de ecuanimidad y de justicia que encierra (Sentencias de 31 de diciembre de 1931 y 30 de abril de 1928).

La audiencia a los interesados es un presupuesto básico de garantía procesal (Sentencias de 20 de abril y 25 de junio de 1948, y 10 de marzo de 1936), porque según un principio indiscutible de Derecho procesal nadie puede ser condenado sin que se le oiga en el lugar, tiempo y forma procedente (Sentencia de 27 de octubre de 1911); y es una garantía de justicia de la que en modo alguno puede prescindirse (Sentencias de 6 de noviembre de 1935, 29 de marzo de 1933, 15 de junio de 1925 y 10 de octubre de 1905), por el respecto que se debe a principio tan fundamental de orden procesal (Sentencia de 7 de marzo de 1911) y porque lo exige la más elemental observancia del principio general de derecho en que tiene su base (Sentencia de 30 de octubre de 1923).

La audiencia a los interesados ha sido establecida para que la decisión del caso se halle asegurada con las garantías de defensa que la Ley escrita y los principios generales de derecho han querido rodearla (Sentencia de 20 de abril de 1948) y porque es de gran interés y trascendencia para la garantía de los derechos de los litigantes (Sentencias de 28 de noviembre de 1908 y 10 de octubre de 1905), constituyendo el modo más práctico de hacerlos efectivos (Sentencia de 28 de noviembre de 1908), al garantizar el ejercicio del legítimo derecho de defensa (Sentencias de 5 de abril de 1933, 2 de enero de 1932 y 22 de junio de 1923), solemne y repetidamente consagrado (Sentencia de 23 de diciembre de 1920). Y es

un medio para el respeto de los derechos de los particulares interesados (Sentencia de 3 de octubre de 1921), y de los recurrentes (Sentencia de 20 de abril de 1948), en cuanto les permite contradecir lo alegado en el expediente por las otras partes (Sentencia de 21 de marzo de 1935).

B) Garantía de defensa del interesado y de acierto en la resolución administrativa.

La doctrina jurisprudencial que hemos expuesto nos lleva a una primera conclusión: el trámite de audiencia en los procedimientos administrativos constituye un medio de garantía y de defensa de los administrados respecto de la Administración.

Veamos ahora cómo entra también en juego el interés público. Las normas de procedimiento exceden de una simple finalidad de garantía de los administrados; el interés público exige igualmente una forma en el desarrollo de la actividad administrativa.

La competencia se establece en interés público, y las facultades de los distintos órganos de la Administración sólo deben ser ejercitadas en contemplación de aquél.

La jurisprudencia se hace eco de este principio fundamental del régimen jurídico de la Administración, y en sus declaraciones se manifiestan unidas las dos finalidades básicas a que responde el trámite de audiencia.

En la Sentencia de 13 de diciembre de 1944, se declara que el trámite de audiencia a los interesados reviste importancia fundamental, *para el acierto de la resolución y como garantía del derecho de las partes.*

Al omitir el trámite de audiencia, no sólo se restan garantías necesarias en favor del interesado, *sino también precisas para el acierto en las decisiones por los mayores esclarecimientos que pudieran aportarse al expediente (Sentencia de 28 de mayo de 1949).*

El trámite de audiencia y vista del expediente, de ineludible cumplimiento para la Administración, son la mejor garantía de su acierto al dar solución a los expedientes que instruye, como que los particulares en virtud de esa comunicación pueden aportar a aquéllos los mayores esclarecimientos, necesarios para dictar con absoluta justicia los acuerdos que les pongan fin (Sentencia de 25 de noviembre de 1950).

La falta de audiencia, dice la Sentencia de 22 de mayo de 1945, priva de la posibilidad de destruir las falsas imputaciones que se le pudieran hacer al interesado, convirtiendo de esa forma, en ilusorias, todas las garantías de acierto y ecuanimidad en la resolución, que quiso adoptar el legislador..., *y para evitar que la medida se inspire en móviles diferen-*

tes de aquellos que aconsejan la recta justicia y el bien general de los intereses que a la Administración le están encomendados (sobre separación de funcionarios inamovibles).

El interés público está tan vinculado al trámite de audiencia, que la jurisprudencia ha declarado en su Sentencia de 18 de enero de 1949, lo siguiente: *La idea básica de la ordenación procesal antedicha —comunicación de los expedientes a los interesados— no es sino la de mientras no se escucha oportuna y adecuadamente al interesado, no se halla expedita la vía para que la Administración ejerza su función decidora; tiene por ello el aludido precepto la transcendencia de una norma que hasta ese instante no deja abierto el camino para actuar resolutoriamente, por estimar que la Administración no queda definitivamente capacitada para ello mientras no se haya dado al interesado la oportunidad que el Poder Público le otorga para ser oído, ... y pueda procederse a final decisión con los asesoramientos legales que requiera la naturaleza de las cuestiones íntegras del expediente.*

El trámite ha sido establecido para garantía de los derechos de los particulares y acierto en la resolución administrativa (Sentencias de 28 de mayo de 1949, 15 de marzo de 1946, 17 de enero de 1945, 21 de enero de 1935, 15 de febrero de 1933 y 11 de febrero de 1915); y constituye una doble garantía, para los administradores y para la Administración (Sentencia de 21 de diciembre de 1935).

C) *Garantía del interés público.*

Si el trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados constituye una auténtica garantía para los administrados en relación con los derechos e intereses de que son titulares respecto de la Administración, no es extraño al mismo la finalidad de garantía del interés público, contemplada directa e inmediatamente, por cuanto que mediante el trámite de audiencia se persigue que la Administración tenga información y capacitación bastantes, en el ejercicio de los poderes y funciones que le están atribuidos.

Esta consideración del trámite de audiencia en función directa del interés público aparece proclamada en diversas declaraciones de nuestro Tribunal Supremo. Así, en la Sentencia de 23 de febrero de 1949, se dice que *es un trámite establecido por conveniencia de los intereses públicos, para que la Administración pueda formar juicio* (Sentencia de 11 de julio de 1940); *y en garantía de ecuanimidad* (Sentencias de 25 de mayo de 1945 y 4 de junio de 1947) *y acierto de la resolución* (Sentencias de 24 y 25 de abril de 1950, 20 de junio de 1949, 4 de junio de 1947, 25 de mayo de 1945, 22 de febrero de 1936, 26 de junio de 1934, 14 de diciem.

bre de 1931, 16 de octubre de 1935, 12 de febrero de 1915 y 23 de febrero de 1914).

Y el trámite es preceptivo también *para que las resoluciones sean justas* (Sentencia de 29 de marzo de 1933), y *por la garantía de publicidad del procedimiento* (Sentencias de 5 de abril de 1933 y 3 de octubre de 1921).

4.—LA CALIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

El principio básico y los fundamentos que desde el punto de vista de los particulares interesados y de la propia Administración justifican la incorporación del trámite de audiencia al procedimiento administrativo, adquieren, si cabe, mayor relevancia si se atiende a la calificación que del mismo nos hace la jurisprudencia. Un resumen de los adjetivos más utilizados por nuestro Tribunal Supremo puede ser de utilidad como instrumento de interpretación jurídica para la declaración de la validez o nulidad del procedimiento y de la resolución que le ponga en término, en los casos de omisión del trámite de audiencia o de su verificación irregular.

La jurisprudencia ha declarado *que no se trata de un mero trámite ordinario, sin contenido ni finalidad, sino que tiene un objeto preciso y determinado que consiste en garantizar el ejercicio del derecho de defensa* (Sentencias de 22 de junio y 18 de diciembre de 1923), y *porque no es trámite puramente rituario y externo, sino de importancia efectiva, no se puede simplemente alegar su falta* (Sentencia de 18 de febrero de 1916).

Es un trámite *de observancia obligatoria* (Sentencia de 13 de mayo de 1948); *practicable de oficio* (Sentencia de 8 de junio de 1933); y *por su extraordinaria importancia* (Sentencia de 4 de marzo de 1947), *no puede estimarse como mera ritualidad* (Sentencia de 18 de noviembre de 1930), *rutinaria y externa* (Sentencia de 26 de noviembre de 1911).

Es un trámite *inexcusable* (Sentencia de 11 de febrero de 1915), y *de los más calificados* (Sentencias de 29 de marzo de 1943 y 30 de octubre de 1930), porque *responde a un principio cardinal del procedimiento* (Sentencia de 2 de marzo de 1931).

En otras decisiones se declara que es *necesario* (Sentencias de 25 de abril de 1950 y 8 de junio de 1933), y *de ineludible cumplimiento para la Administración* (Sentencias de 25 de noviembre de 1950, 15 de marzo de 1946, 6 de noviembre de 1935, 12 de marzo de 1925 y 10 de octubre de 1905).

Y más concretamente se califica de *diligencia importante* (Sentencias de 25 de noviembre de 1950 y 14 de octubre de 1940); *trámite sustan-*

cial (Sentencias de 18 de enero, 20 de mayo y 11 de julio de 1932, y 18 de noviembre de 1930); *fundamental* (Sentencias de 12 de febrero y 20 de marzo de 1951, 26 de abril de 1947, 13 de diciembre de 1944, 18 de enero y 11 de julio de 1932); *capital* (Sentencias de 13 de enero de 1905); *esencial* (Sentencias de 7 de marzo y 25 de mayo de 1950, 25 de febrero de 1949, 20 de abril de 1948, 5 de febrero y 4 de julio de 1947, 11 de julio de 1945, 13 de diciembre de 1944, 4 y 9 de junio y 4 de julio de 1943, 14 de abril de 1942, 23 de octubre de 1940, 15 de junio y 9 de julio de 1935, 24 de diciembre de 1934, 4 de noviembre de 1932, 4 de junio de 1924, 28 de febrero de 1923, 21 de abril de 1921, 23 de diciembre de 1920, 10 de febrero de 1917, 8 de marzo de 1912, y Auto de 3 de julio de 1912); *esencialísimo* (Sentencia de 20 de mayo de 1935), y, por último, hasta le ha otorgado la calificación de *trámite sagrado* (Sentencias de 15 de junio de 1925 y 7 de marzo de 1911), porque un eterno principio de justicia exige que nadie debe ser condenado sin ser oído (Sentencia de 15 de noviembre de 1934).

5.—RÉGIMEN JURÍDICO.

En el procedimiento administrativo ordinario la norma fundamental de aplicación es la citada base 10.^a de la Ley de 19 de octubre de 1889 recogida en los Reglamentos de Procedimiento Administrativo ministerial (5). Ahora bien, la cuestión más interesante es la de determinar el ámbito de la misma, y su eficacia, en relación con las prescripciones reglamentarias de procedimientos especiales, por ejemplo, en materia de aguas, montes, beneficencia, etc., tanto si establecen el trámite de audiencia, pero en distintas condiciones (así, por ejemplo, momento y ámbito procesal de concesión), como si no contienen referencia alguna. Se comprende, por ello, que hallamos dedicado especial referencia a la doctrina jurisprudencial sobre el fundamento y fines del trámite, como a su calificación.

La Sentencia de 9 de noviembre de 1932. dice que, los términos generales en que se consignó la base 10.^a del artículo segundo de la Ley de 19 de octubre de 1889, al establecer el trámite de audiencia de los interesados en los expedientes, consagran, 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, y su omisión implica un vicio tan esencial que anula el procedimiento que incurriera en

(5) Así, art. 57, Reglamento de Procedimiento para el Ministerio de Obras Públicas, de 23 de abril de 1890; art. 20, del Ejército, de 25 de abril de 1900; art. 18 del Reglamento del Ministerio de Agricultura, de 14 de junio de 1935; etc.

tal defecto, *sin que frente a ella quepa alegar con eficacia ninguna disposición reglamentaria, de interpretación que limite o restrinja el alcance absoluto y amplio del precepto citado de la Ley de 1889.*

La necesidad del trámite de audiencia, dice la Sentencia de 15 de junio de 1925, no corresponde graduarla a la Administración en cada caso, ni puede quedar a merced de interpretaciones restrictivas, nunca menos justificadas que cuando para la depuración de responsabilidades se utilice el procedimiento extraordinario, porque entonces es aún más necesario, que por ningún concepto resulten mermados las garantías que el enjuiciamiento ofrezca al sagrado interés de la defensa.

Las declaraciones de responsabilidad han de someterse, aun sin reglamentación preestablecida, a normas elementales de justicia que suponen garantías de defensa al inculpado (Sentencia de 26 de marzo de 1941), porque las reglas de procedimiento, como de orden público y garantía del derecho de los interesados, tienen que cumplirse en toda clase de expedientes (Sentencia de 23 de mayo de 1930).

El requisito de la audiencia del interesado es de observancia tan general en toda clase de asuntos, bien sean judiciales, bien gubernativos, ora pasen ante la Administración, ora ante los Tribunales, en cualquiera de sus jurisdicciones, como general es el principio de que trae origen, y en él viene formándose la legislación de todos los pueblos. Por lo que, cuando por quien se impone una sanción, exige una responsabilidad o desconoce un derecho, se da al olvido tan fundamental máxima procesal, no cabe duda que imprime a su resolución un vicio que lo invalida, porque no es un sólo precepto el que conculca, aquel que rija la materia de la resolución que se dicte, sino que en él infringe los preceptos todos, escritos o no escritos, que rigen y protegen bajo este aspecto los fueros de la propia personalidad (Sentencia de 14 de febrero de 1919).

El trámite lo hace exigible, aun sin precepto reglamentario expreso, el precepto de elemental justicia de que nadie puede ser condenado sin que previamente se le oiga (Sentencia de 15 de diciembre de 1942).

El precepto que establece el trámite de audiencia es de vigencia general e inexorable (Agravios, acuerdo de 19 de mayo, O. de 21 de junio, «B. O.» de 27 de junio de 1950).

En otras decisiones el Tribunal Supremo declara que a falta de preceptos especiales relativos al trámite obligatorio de audiencia al interesado, son aplicables los generales de la Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889 (Sentencias de 3 de mayo de 1926, 30 de octubre de 1923, 29 de enero de 1921 y 14 de febrero de 1920).

Sin embargo, la Sentencia de 17 de junio de 1926, dice que la Ley de 19 de octubre de 1889 no cabe alegarla para motivar la nulidad del expediente, porque garantizado de modo suficiente el derecho de audiencia a fines de defensa de los funcionarios de ..., en las

disposiciones peculiares, a estas especiales y apropiadas normas se ha de atender para enjuiciar sobre la recta observancia de los requisitos procesales, y no a las bases generales de aquella otra Ley que más bien se dirigió al establecimiento de un régimen común para el rápido y acertado desarrollo y despacho de los asuntos de índole administrativa. Y en la de 27 de abril de 1922, que el precepto de la base 10.^a no debe interpretarse con tal amplitud que se repunte imprescindible el trámite aun en aquellos casos en que notoriamente sea innecesario y de él pueda prescindirse sin menoscabo del derecho de defensa.

Y en muy reciente decisión, la sentencia de 3 de enero de 1951. dice: «... pues aun cuando la Administración, en sus procedimientos, como norma general derivada de la Base 10.^a de la Ley de 19 de octubre de 1889, ha de dar audiencia a los interesados cuando los expedientes estén preparados para resolución, ello no es de aplicación cuando la resolución a dictar lo sea a virtud de tramitación especial, cual es la de Puertos (Ley y Reglamento de 19 de enero de 1928), que prescinde de tal trámite, y los que acuden a ella con escritos no son real y verdaderamente interesados, pues no esgrimen ante ella derechos administrativos ni accionan contra la misma Administración, sino contra los hipotéticos perjuicios que otra persona extraña a ella pueda llegarla a ocasionar con sus actos u omisiones de índole civil.

De estas declaraciones pueden establecerse unas bases:

1.^a La Ley de 19 de octubre de 1889 es de observancia ineludible en todo expediente tramitado conforme a las normas del procedimiento administrativo ordinario, es decir, del regulado por los Reglamentos de procedimiento administrativo ministerial.

2.^a La audiencia a los interesados en los procedimientos especiales por su finalidad o por la materia, ha de practicarse en la forma y condiciones que prescriban las respectivas disposiciones; y

3.^a La audiencia a los interesados por el fundamento y la finalidad que se le asigna, ha de practicarse cuando la resolución administrativa ha de afectar a la situación jurídica del administrado.

Con el solo propósito de delimitar lo más posible el ámbito de aplicación del trámite de audiencia, nos parece útil exponer los textos reglamentarios y la jurisprudencia que más concretamente lo determinan.

A) *Procedimiento administrativo ordinario.*

a) *Los preceptos reglamentarios.*

Los términos amplios de la Base 10.^a de la Ley de 1889 no condicionan la procedencia del trámite (6). Es en los Reglamentos de procedi-

(6) Y por ello, salvo exclusión expresa por disposición especial, el trámite debe

miento administrativo donde se establece alguna limitación. Así, en la Orden de 5 de julio de 1949, aclarando el artículo 55 del Reglamento de la Presidencia del Gobierno de 4 de enero de 1915, se dispone que en aquellos expedientes en que la Presidencia haya de resolver en virtud de recurso de apelación o alzada contra resoluciones de organismos dependientes de ella o de departamentos ministeriales, solamente se dará audiencia a los interesados en el caso de que no la hayan tenido antes de dictarse la resolución que se recurre (art. 5.º). El artículo 91 del Reglamento de Gobernación establece que el trámite de audiencia a que se refiere no será obligado cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros documentos o hechos que los aportados o aducidos por el interesado; y el 149 suprime el trámite en el procedimiento sumario o de urgencia, siempre que la resolución que se adopte sea favorable a la petición formulada por los interesados (Decreto de 31 de enero de 1947). El Decreto de 16 de abril de 1948 dispone que no es preceptivo el trámite de audiencia exigido por el artículo 57 del Reglamento de Fomento de 23 de abril de 1890 en los expedientes de concursos para ejecución de obras públicas o suministros de materiales de maquinaria y para la adjudicación de aprovechamientos hidroeléctricos de saltos de pie de presa, regulados por el Decreto de 18 de junio de 1943 (7). El Reglamento sobre organización y procedimiento de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, de 9 de julio de 1917, establece el principio general y las excepciones en cuanto que el trámite no haya de producir efecto alguno, por no existir otros elementos de juicio que los manifestados por la parte interesada o por haberlos manifestado con anterioridad si después no se incorporan antecedentes, pruebas, manifestaciones de terceros o informes que no sean de la Sección.

b) *La jurisprudencia.*

Ha sido señalada al comienzo de este número. Además, la siguiente:

1.º *En cuanto al carácter preceptivo del trámite.*

La resolución que pretenda modificar, aclarar o alterar otra anterior concesionaria de una gracia o declaratoria de un derecho, no puede ser dictada legalmente sin audiencia del interesado (Sentencias de 23 de abril de 1932 y 15 de octubre de 1907).

considerarse obligatorio en todo caso, atendido su fundamento, y los fines que lo justifican.

(7) En el preámbulo y en la parte expositiva del D. de 16 de abril de 1948, se recogen las razones que han motivado la exclusión del trámite, resolviendo las dudas que había planteado el art. 57 del Reglamento del Ministerio de Obras Públicas.

El trámite de audiencia es preceptivo con mayor razón cuando ha de servir para la defensa y presentación de pruebas que puedan demostrar la irresponsabilidad en cuanto a los hechos que originaron la formación del expediente (Sentencia de 25 de abril de 1911).

La condición de interesados exige la verificación del trámite de audiencia, aunque no se haga declaración de ningún derecho (Sentencia de 12 de marzo de 1935).

2.º *En cuanto a su omisión justificada. Condiciones.*

La Sentencia de 7 de julio de 1930 dice que la falta del trámite de audiencia no puede estimarse como vicio sustancial que lleve consigo la nulidad de la resolución, tanto porque en él no había en rigor expediente, es decir, actuaciones, salvo el informe de la Jefatura de ..., de las que pudiera darse vista al interesado, como porque en las solicitudes los firmantes de ellas expusieron cuanto estimaron procedente y acompañaron a las mismas copia simple de los documentos que juzgaron oportunos, y hasta, a petición de los mismos, transmitida por el Delegado gubernativo de la zona, se unió al expediente copia de los dictámenes de los letrados, razón por la que no puede en rigor afirmarse que se resolvió el asunto sin audiencia de los interesados, es decir, sin que éstos fueran oídos.

En la de 18 de marzo de 1950 se declara, frente a la estimación de que debió aplicarse el susodicho precepto reglamentario (el de audiencia) el caso de que se trata, que sería vicioso conceder una audiencia al interesado que no había de constituir en definitiva garantía alguna para sus presuntos derechos, por no ser precisos, según las disposiciones vigentes, más documentos, ni otra justificación que los que en el oportuno estado ofreció el recurrente.

El vicio sustancial del procedimiento no se comete por la omisión de la audiencia a los interesados, «toda vez que, como después de la instancia con la que se promovió el expediente no se unió al mismo ningún documento ni petición contraria a la ya producida, no tenían los reclamantes que hacerse cargo de antecedente alguno que no hubieran podido tener en cuenta al formular su petición (Sentencia de 20 de enero de 1922).

Es improcedente el trámite de audiencia (en la Sentencia de 28 de noviembre de 1950 se dice que en el artículo 57 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Fomento no se habla de audiencia, sino de comunicación del estado del expediente ¿para qué fin?), cuando se trata no de un expediente, sino de una petición de que se paguen los intereses de una cantidad abonada ya por la Administración, petición que éste resolvió con los asesoramientos que estimó con-

venientes y en la que, por otra parte, no procedió la presentación de documento alguno al amparo del referido precepto.

Cuando el reclamante no tenía el carácter de interesado en la primera instancia (administrativa) y, además, cuando el recurso de alzada fué acompañado de documentos tan copiosos como inútiles a efectos probatorios, limitados los trámites a él subsiguientes a la reglamentaria propuesta de la Sección respectiva, ni quedaba elemento alguno de juicio que poder aportar, ni los reclamantes se hallaron, ni mucho menos, en estado de verdadera indefensión de los amparables y amparados siempre por la jurisdicción contenciosa, no cabe admitir la infracción de falta de audiencia (Sentencia de 30 de abril de 1921).

En los expedientes que se resuelven con la declaración de incompetencia de la Administración, no es preceptivo el trámite de audiencia (Sentencia de 6 de febrero de 1932). Igualmente, cuando después de la instancia inicial del expediente no se une al mismo ningún documento ni petición contraria a aquélla (Sentencia de 20 de enero de 1922), ni cuando con la instancia se alega y aduce cuanto interesa (Sentencia de 10 de noviembre de 1922), o cuando al formular su instancia el interesado tuvo ocasión de presentar cuantos documentos y justificaciones fueran conducentes al fin de acreditar la existencia y subsistencia del derecho cuyo reconocimiento solicitaba a los veinte años de la disposición administrativa en que pretendía fundarlo, y cuando después no se suscitó contienda ni se aportaron documentos, ni tuvo lugar diferencia alguna, ni, en fin, se hizo otra cosa que unir al expediente los informes emitidos por la Jefatura de Obras Públicas y por la Asesoría del Ministerio (?) (Sentencia de 27 de abril de 1922).

El trámite de audiencia no procede en los casos en que no se haya formulado expediente alguno y en que las actuaciones le sean conocidas al reclamante (Sentencia de 27 de febrero de 1909).

En la resolución por la que se acuerdan modificaciones del plano de ensanche, ya que no es admisible la aplicación por analogía de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Expropiación forzosa, porque dado el fin de dichas alteraciones, que excluye todo interés particular, no existe posibilidad de reclamaciones fundadas en esperanzas concebidas (Sentencia de 11 de noviembre de 1911).

En otras decisiones el Tribunal Supremo ha declarado que la omisión del trámite de audiencia es admisible. Así, cuando las actuaciones le son conocidas al reclamante, en los casos en que no se formado expediente (Sentencia de 27 de febrero de 1909); si se trata de un recurso al que acompañan los documentos justificativos, porque entonces carece de finalidad aquella audiencia (Sentencia de 20 de noviembre de 1911). No es menos exacto, dice la Sentencia de 12 de abril de 1922, que puede prescindirse de la audiencia cuando no se menoscabe la garantía de de-

fensa que los citados preceptos (de la Ley de Bases de 1889 y del Reglamento de Procedimiento administrativo) representan con relación a dicho trámite (se citan las Sentencias de 27 de mayo de 1912, 7 de diciembre de 1920 y 15 de abril de 1921) (8).

B) Procedimiento administrativo sancionador.

La extensión material de la actividad administrativa dificulta enormemente la más elemental exposición de las facultades legales de sanción atribuidas a la Administración pública. En su consideración, nos vamos a referir sólo al procedimiento disciplinario de los funcionarios públicos.

En cuanto al procedimiento sancionador de carácter general pueden seguir de guía las siguientes decisiones del Tribunal :

Es imprescindible conceder audiencia en el expediente de sanción por pastoreo abusivo, tanto al interesado como a los testigos de descargo propuestos por el mismo (Sentencia de 25 de abril de 1950).

En la imposición de multas y sanciones es siempre preceptiva la audiencia al interesado (Sentencia de 21 de diciembre de 1948).

La declaración de responsabilidad de determinados administrados no puede prevalecer cuando falta la instrucción del oportuno expediente con audiencia de aquéllos (Sentencia de 7 de mayo de 1930).

a) La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre.

La Base 5.^a establece : *Los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo*

(8) Si bien es cierto, dice la Sentencia de 7 de diciembre de 1920, que los interesados deben ser oídos, con arreglo a lo que dispone la base décima de la Ley de 19 de octubre de 1889, antes de que en los expedientes se dicte resolución definitiva, hay que entender que dicha audiencia, como declara, entre otras, la Sentencia de 27 de mayo de 1912, no representa una solemnidad puramente ritual y externa, sino una garantía de defensa, que queda cumplida si el interesado, aun cuando no se le hubiera concedido plazo para hacer alegaciones, formula las que a su derecho estima convenientes, y en el caso de autos, el demandante las formuló, y prueba de ello es que la quinta de las conclusiones de la R. O. impugnada se contrae a desestimar la instancia del interesado, que según aparece en la propia R. O. se dirigía a protestar de su separación del cargo.

Cuando se alega por el interesado, la nulidad de la resolución por infracción de carácter procesal consistente en no haber dado a su tiempo vista de ciertas diligencias, sin que ello tenga comprobación, porque de la lectura del expediente se obtiene el convencimiento que son infundadas, pues constan largos escritos presentados por la representación de la parte recurrente, con los que se justifica que el expedientado tuvo repetidas veces el expediente en su poder y se tramitó observándose las

instruído con audiencia del interesado... En cuanto a la separación por acuerdo discrecional del Consejo de Ministros, dice la Ley que los Reglamentos determinarán la forma en que será oído el interesado.

El Reglamento de 7 de septiembre, en sus artículos 62 y siguientes, establece el trámite de audiencia como preceptivo, en los distintos supuestos: expediente ordinario, en los casos de separación discrecional por conveniencia del servicio por acuerdo del Consejo de Ministros y en los de corrección por Tribunales de Honor.

Y en la Ley articulada de la de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950, se dispone, artículo 335, núm. 3: *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 ochó días.*

b) *La jurisprudencia.*

La jurisprudencia ha confirmado la obligatoriedad del trámite de audiencia como requisito de validez del procedimiento disciplinario.

En el procedimiento administrativo dirigido a la declaración de responsabilidad de los funcionarios que manejan fondos públicos, la audiencia de los interesados es siempre obligatoria (Sentencias de 20 de enero de 1930 y 23 de marzo de 1910).

La separación de funcionarios amovibles puede realizarse sin trámite alguno, cuando es consecuencia del libre arbitrio de la Autoridad a quien incumbe el nombramiento y separación, pero cuando es consecuencia de un expediente en el que se imputan cargos al interesado, no puede separársele sin oírle y sin darle los medios de que se defienda, porque de otra suerte la separación, que cuando se funda exclusivamente en la facultad discrecional no afecta, ni puede afectar al buen nombre del funcionario, acordada como consecuencia de un expediente, en el que se le

prescripciones legales, resulta improcedente acordar la nulidad solicitada. (Sentencia de 17 de diciembre de 1947.)

A pesar de que el demandante ante la jurisdicción afirma que no se le ha dado audiencia en el expediente donde recayó la providencia de fecha..., que declaró la imposibilidad de explotar separadamente el hierro y el amianto, y fundado en tal defecto atribuye a aquella decisión un vicio de nulidad que lo invalida, se desentiende de que en el presente caso no puede deducirse semejante consecuencia, aun en la hipótesis de que se hubiese incurrido en ella, porque la declaración del Gobernador fué pronunciada en cumplimiento de la R. O. de..., notificada al representante del interesado y consentida por éste, la cual había acordado que la autoridad provincial decidiese «sin más trámites» sobre la compatibilidad o incompatibilidad de ambos labores, y, por tanto, «sin el trámite de audiencia.» (Sentencia, de 7 de junio de 1920).

imputan cargos de los que no se le ha dado medios de defenderse, constituye una nota desfavorable que le hace desmerecer en el concepto público, por lo que se impone la necesidad de que se le otorgue audiencia (Sentencia de 9 de octubre de 1923; la misma doctrina en las de 27 de octubre de 1931, 27 de febrero, 23 de mayo y 8 de octubre de 1915, 11 de enero de 1914 y 19 de diciembre de 1910).

La separación definitiva del servicio ha de acordarse mediante la instrucción del oportuno expediente, en el cual ha de constar la defensa del interesado, y no podría menos de establecerse así, porque al dictarse una determinación tan grave que priva al funcionario de la carrera, para satisfacer un principio elemental de justicia, lo menos que puede hacerse es comprobar *la razón* o el motivo que origina aquella determinación y escuchar los descargos que el acusado produzca en justa y siempre legítima defensa (Sentencias de 20 de enero de 1915).

El cumplimiento de las normas del procedimiento disciplinario en materia de funcionarios municipales (Estatuto Municipal, art. 236, y Reglamento de Secretarios, Interventores y empleados municipales, de 23 de agosto de 1924, art. 52), impide que el acuerdo de separación (de secretarios) pueda adoptarse por causas o motivos distintos de aquellos que aparezcan consignados en las actuaciones oportunamente instruidas, ya que lo contrario tanto significaría como colocar al expedientado en una evidente situación de indefensión, puesto que le privaría de la posibilidad de destruir las falsas imputaciones que se le pudieran hacer, convirtiendo de esa forma en ilusorias todas las garantías de acierto y ecuanimidad en la resolución que quiso adoptar el legislador para asegurar la inamovilidad y la independencia del funcionario en el ejercicio de sus funciones, y para evitar que medidas de tan extraordinaria importancia se inspiren en móviles distintos de aquellos que aconsejan la recta justicia y el bien general de los intereses que a las Corporaciones municipales le están encomendadas (Sentencia 25 de mayo de 1945; la misma doctrina en las de 27 de marzo de 1950, 27 de diciembre de 1948, 4 de junio de 1947, 11 de diciembre de 1946, 4 de marzo y 10 de junio de 1936, 27 de febrero, 23 de mayo y 8 de octubre de 1915, 11 y 16 de enero de 1914 y 19 de diciembre de 1910).

Se ha de hacer constar que la Administración, al señalar la sanción obra dentro de su facultad reglamentaria, y cuando impone la separación del servicio, ya se sobreentiende que ha de ser previo expediente y audiencia del interesado, pues así está declarado con carácter general en la Base 5.ª de la Ley de Funcionarios públicos, de 22 de julio de 1918 (Autos de 24 de marzo, 12 y 27 de julio de 1950).

Y en varias decisiones se mantiene la necesidad del trámite de audiencia, aunque la corrección disciplinaria tenga por fundamento motivos políticos y en la respectiva disposición se otorguen amplias facultades al

Gobierno. Así, la Sentencia de 21 de enero de 1935 declara que el artículo 1.º de la Ley de 11 de agosto de 1932, al autorizar al Gobierno para separar del servicio a los funcionarios civiles o militares que rebasando el derecho que les otorga el artículo 41 de la Constitución, realicen o hayan realizado actos de hostilidad o menosprecio a la República, no hace más que establecer o crear un nuevo motivo de sanción disciplinaria sobre las ya existentes, que puede ser corregido con la más grave de las sanciones, o sea la separación definitiva del servicio; *pero nunca* ha podido autorizar dicho artículo un procedimiento inquisitorio y secreto cuando no arbitrario para aplicar tan grave sanción, *ya que ello está en pugna y contradicción con todo orden de enjuiciar*, lo mismo en el terreno penal que en el meramente disciplinario, negando o desconociendo al inculpado el más elemental derecho, cual es el de defensa, que exige, para que pueda ser ejercitado, una previa acusación, en la cual se concreten y precisen los hechos determinantes de hostilidad o menosprecio, como asimismo requiere la acusación una previa comprobación de tales hechos; elementos todos sin los cuales no es posible llegar a la conclusión de la realidad del hecho justiciable y de la sanción que merece y que exigen la previa, necesaria y obligada formación del oportuno expediente, en el que se concreten y justifiquen los cargos, se oiga al inculpado y se admitan y practiquen las pruebas que proponga, y, en definitiva, se razone y justifique en derecho la sanción, si es que ésta no ha de degenerar en arbitraria (la misma doctrina en las Sentencias de 6 de mayo de 1935, 6 de julio, 15 y 21 de noviembre de 1934) (9).

Hay obligación de otorgar nueva audiencia cuando se amplía el expediente y como consecuencia aparecen nuevos cargos sobre los que el

(9) Igualmente se ha manifestado el Tribunal Supremo con relación al D. de 10 de octubre de 1941, en el único recurso (que conozcamos) interpuesto y resuelto contra su aplicación (Vid. Sentencia de 11 de marzo de 1950). La separación de la comunidad política del Movimiento, ¿implica una causa de incapacidad de los funcionarios para el desempeño de sus cargos? ¿Puede la Corporación en que presta sus servicios decretar la destitución fundada en que el funcionario se encuentra incurso en dicha causa de incapacidad? ¿El cese puede acordarse sin observar las formas reglamentarias en la materia? El Tribunal, al resolver en apelación, declara: 1.º Que la separación de la comunidad política puede ser fundamento de la destitución, por implicar aquella situación una causa de incapacidad; 2.º Que los preceptos legales de procedimiento, de ineludible observancia y aplicación, han de ser rigurosamente respetados, y con mayor motivo, cuando se trata de una excepción como la que supone el Decreto de 10 de octubre de 1941, salvo expresa autorización en contrario; 3.º Que semejantes declaraciones administrativas exigen audiencia del interesado y justificación documental de la incapacidad; y 4.º Que aun acreditando documental y en expediente un motivo legal bastante, la Corporación había de haber formulado declaración sobre el carácter de mando o confianza que reputase peculiar de las funciones del Abogado-asesor, porque tan sólo a esos cargos de mando o confianza, en la organización del Estado, Provincia y Municipio, afectan las disposiciones del Decreto citado.

inculpado por desconocerlos no se había defendido (Sentencias de 7 de marzo de 1911 y 14 de octubre de 1940 y 5 de febrero de 1947).

La obligatoriedad de la audiencia al interesado adquiere mayor robustez cuando la base de la decisión definitivamente adoptada se encuentra en el informe del inspector, también interesado en la misma (Sentencia de 30 de junio de 1936).

Sin embargo, la omisión se justifica de acuerdo con el precepto reglamentario (art. 71 del Reglamento orgánico del Cuerpo de Correos, de 11 de junio de 1909), cuando el interesado hubiere abandonado su destino o se ignorase oficialmente su paradero, y como en el presente caso no sólo había abandonado el actor su destino, sino que, además, se ignoraba su paradero, hasta el punto de que su propio padre, según informa el Administrador principal, lo había buscado inútilmente, es evidente que concurren circunstancias que excusan el cumplimiento del trámite de audiencia del interesado, cuando cualquiera de ellas sería suficiente para excusarlo (Sentencia de 1 de diciembre de 1921).

C) *Procedimiento económico-administrativo.*

La jurisprudencia ha establecido también que el trámite de audiencia tiene que practicarse en este procedimiento.

Así, la Sentencia de 28 de enero de 1930, dice que las declaraciones administrativas que imponen obligaciones y deberes tributarios a ciertos administrados, no pueden válidamente adoptarse sin previa audiencia de los interesados, porque no pueden ser privados los contribuyentes de sus derechos de defensa que garantizan las reglas del procedimiento gubernativo establecido al efecto, sin incurrir en notorio abuso de poder.

Es preceptivo el trámite de audiencia para que las liquidaciones ofrezcan las mayores garantías (Sentencia de 18 de enero de 1932).

Si la Administración entiende que la Sociedad X era la obligada al pago, por no proceder o no hallar medios para que lo efectuara la Compañía extranjera, que directamente se estimaba lo era, debió dirigirse a aquélla y requerirla, y hacer las investigaciones pertinentes con su audiencia e intervención, pues personalidad jurídica diferente a la que fué visitada y contra la que se inició el procedimiento, fueran cuales fueren las relaciones y obligaciones al parecer pactadas entre ambas entidades, no era lícito a la Administración declarar desde luego su responsabilidad para con la Hacienda, y condenarla al pago de las cuotas adeudadas con la sanción de multas por incumplimiento de deberes fiscales en que ella no incurrió, sin haberla requerido, oído, iniciado y seguido el procedimiento adecuado contra ella misma al hacer tal declaración e imposición de sanciones pecuniarias, pues el procedimiento

ha de seguirse con arreglo a los preceptos que establecen las distintas garantías, y los trámites han de proceder a la declaración de responsabilidad, imposición de correcciones y exacción correspondiente (Sentencia de 4 de noviembre de 1932).

Es siempre preceptiva la audiencia de los Ayuntamientos en las reclamaciones económico-administrativas sobre aplicación y efectividad de las exacciones municipales que aquéllos originen (Sentencia de 3 de enero de 1932) (10).

D) *Procedimientos especiales.*

La peculiaridad de determinados fines a cargo de la Administración, el distinto rango jurídico de los intereses particulares sobre los que puede incidir la acción administrativa y la propia especialidad de la materia sometida al régimen del Derecho administrativo, justifican una reglamentación distinta de la común del trámite de audiencia.

Así, por ejemplo, en su carácter obligatorio o potestativo, ámbito subjetivo y procesal, extensión de la facultad de examen del expediente y de alegación, plazos, momento procesal de verificación, etc. Una exposición de la multiplicidad de los procedimientos especiales excedería en mucho de los límites del presente trabajo y motivaría un examen muy casuístico. Por ello, la simple referencia y la indicación de que los principios que pueden deducirse de la jurisprudencia que exponemos sirven para interpretar y suplir los textos especiales de aplicación y para colmar sus lagunas en los problemas derivados del trámite de audiencia, esencial en todo procedimiento (11).

(10) La falta de citación para la sesión de la Junta administrativa, constituye un vicio de nulidad, porque impide que el interesado asista y defienda su derecho (Sentencia de 15 de febrero de 1901).

Es nulo el expediente por incumplimiento de las normas de garantía establecidas en favor de los contribuyentes, en cuanto tienen derecho al examen de la documentación relativa a las obras que justifican la contribución especial. (Vid. Sentencia de 15 de abril de 1946.)

(11) Veamos por materias algunas declaraciones relativas al trámite que estudiamos: FUNCIONARIOS: El trámite de audiencia no es exigible, ni su falta puede después alegarse como causa de nulidad de la resolución del expediente, cuando se trata de *concursos de funcionarios*, en cuya convocatoria consentida figuraba un mérito preferente que no concurría en el reclamante (Sentencia de 27 de febrero de 1918). La jurisprudencia de Agravios declara también que no procede la concesión de audiencia al funcionario, único concursante, cuando la resolución se limita a corregir, un error de hecho, cual fué el convocar la provisión de una plaza, que en realidad no lo estaba (Acuerdo de 21 de abril de 1950, O. de 7 de julio, B. O. del 22 siguiente). La misma doctrina se establece cuando el acuerdo se limita a resolver la reclamación formulada contra un *escalafón*, y, por lo tanto, «el procedimiento se reducía a estimar o no las alegaciones del reclamante, para lo cual

6.—SUSTANTIVIDAD DEL TRÁMITE DE COMUNICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES Y AUDIENCIA DE LOS INTERESADOS.

La comunicación de los expedientes y audiencia de los interesados constituye, por su contenido, finalidad y régimen, un trámite sustantivo y distinto de otros también propios de la relación procesal administrativa.

La jurisprudencia en aplicación de los preceptos legales y de la doctrina general relativa al trámite de audiencia ha señalado, entre otras, las diferencias siguientes:

A) *Formulación y notificación del pliego de cargos.*

Este trámite es el que con más frecuencia ha dado ocasión a que la jurisprudencia se pronuncie sobre la diferencia que existe entre él y el de comunicación de los expedientes y audiencia de los interesados.

Así, la Sentencia de 15 de diciembre de 1948 declara, aplicando el

no era necesario darle audiencia, puesto que era de suponer que cuanto deseaba alegar se contenía en el escrito inicial de la reclamación tanto más cuanto que no se había suscitado contienda con otros posibles perjudicados» (Acuerdo de 31 de marzo, O. de 21 de septiembre, B. O. de 2 de octubre de 1950). En la Sentencia de 25 de febrero de 1949, resolviendo el recurso contra la orden de cese de un funcionario, a título indefinido en cuanto al tiempo, pues se le puso como límite el que se tardase en resolver sobre la propuesta de modificación del Reglamento (acto que no estaba sometido a normas regladas en cuanto al instante en que se proveyera acerca de semejante propuesta), se declara que en tal caso se ha pronunciado un cese cuyo alcance es equivalente al de separación del servicio, que de suyo no puede pronunciarse inmotivadamente, ni sin previa audiencia del interesado. La de 2 de enero de 1932 al resolver el recurso contra el acuerdo que establecía la postergación para el ascenso del recurrente, declara que la misión de la Junta calificadora creada por el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, no estaba limitada al mero examen y declaración de la aptitud legal y técnica del subalterno para el ascenso a la categoría de Ingeniero-jefe, ya que según el preámbulo y articulado de la dicha disposición lo que se proponía era llevar a cabo la selección del personal, con la finalidad de que las Jefaturas estuviesen siempre desempeñadas por quienes reunieran las condiciones necesarias como garantía de acierto en el ejercicio de su cargo, sin que ello signifique desdoro o desmérito para los que no alcanzan tal significación, y al efecto de proceder a la selección indicada se concedieron a las juntas facultades especiales, pero no limitadas hasta el punto de que un juicio o criterio de conciencia sea fundamento bastante para las propuestas, pues en el art. 4.º del repetido R. D.-L. se dice literalmente «se procederá» a una calificación de la actuación como subalterno en la que se acredite que reúne las condiciones de mando y la facultad de abarcar el conjunto de las múltiples atenciones que hoy requiere el ejercicio de las O. P., de donde lógicamente se deduce que para que pueda tener lugar esa calificación, lo mismo que para declarar que el funcionario no reúne aquellas condiciones, han de existir motivos bastantes que deberán consignarse en la propuesta a fin de que los conozca el Ministro antes de acordar lo que estime procedente, porque como tiene declarado esta Sala, resolviendo casos análogos en la Sentencia de 12 de julio de 1929, la realidad de los hechos significa una verdadera postergación, y aunque ésta sea de naturaleza distinta

artículo 62 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, de ejecución de la Ley de Bases de funcionarios, *que los fines del trámite de audiencia y de formación del pliego de cargos son distintos, porque los de la audiencia se refieren a trámites de defensa, que necesita el conocimiento del diligenciado y requiere para ello la manifestación y vista del expediente, y, en cambio, los del pliego de cargos tienen por objeto la acusación administrativa.* La omisión del trámite de audiencia, dice la Sentencia de 1 de abril de 1925, no queda compensada y subsanada con la formación del pliego de cargos y su entrega a los interesados para que los contestaran en el plazo perentorio de cuatro días, sin tener conocimiento de las diligencias practicadas, ni poder, en consecuencia, rebatir lo que de ellas resultare en su perjuicio. Los textos explícitos de los artículos 62 y 66 del Reglamento de 7 de septiembre de 1928, claramente estatuyen esta formalidad con absoluta independencia de la proposición y contestación de cargos al disponer el primero que, en vista de las pruebas y actuaciones practicadas, y después de diligenciado el pliego de cargos, hará el instructor la propuesta fundamentada de responsabilidad, la que se no-

a la correccional o disciplinaria, no puede prevalecer sin causa conocida, porque a ello se oponen los más elementales principios de justicia y de equidad, y porque de no ser así quedaría desamparado el derecho de defensa del funcionario. máxime si como en el caso de autos sucede, aquél sólo fué oído verbalmente sin la debida antelación y advertencia previa de los cargos o deficiencias que se le imputaban para que en condiciones pudiera contestarlos (Sentencia de 2 de enero de 1932).—**BENEFICENCIA:** La Sentencia de 4 de junio de 1924, de acuerdo con lo que dispone el art. 57 de la Instrucción de 14 de marzo de 1889, declara que establecido en el mencionado precepto como *trámite indispensable en el expediente de clasificación, la audiencia de los representantes de las fundaciones y de los interesados en sus beneficios*, teniendo que ser citados directamente cuando fueran conocidos, la falta de aquélla en debida forma constituye un vicio procesal de importancia, y es fundamento legal apreciable para acoger la petición de nulidad de la R. O., por estimar que no se cumplió tan esencial requisito con el sólo anuncio en el *Boletín Oficial de la provincia* (la misma doctrina en la de 21 de diciembre de 1935). Es nula la resolución por la que se nombra copatronos sin audiencia de la Fundación misma, en aplicación del art. 2.º, Base 10, de la Ley de 19 de octubre de 1889, que no se desconoce por precepto alguno del Reglamento del Ministerio de Educación Nacional de 30 de diciembre de 1918 (Sentencia de 13 de mayo de 1948). La pérdida del cargo de patrono de una fundación no puede imponerse sin expediente gubernativo, y, por tanto, sin audiencia del interesado (Sentencia de 5 de mayo de 1949). Igualmente procede en la separación de Secretarios-administradores, según la R. O. de 31 de octubre de 1902 (Sentencia de 11 de febrero de 1915), y para la separación de cargo de Patrono, vinculado a un título nobiliario, aunque éstos no fueran reconocidos por la Constitución (Vid. Sentencia de 5 de mayo de 1949).—**CONCESIONES:** La Sentencia de 17 de junio de 1942 declara que el trámite de audiencia es obligatorio y en contra de su concesión no cabe alegar como justificación de la conducta de la Administración, que en rigor, tan sólo se ventilaba la supuesta infracción de normas a que la empresa recurrente debía someterse por el hecho de ser un servicio público en los términos del Real Decreto-Ley de 12 de abril de 1924, *pues en todo caso es regla general escuchar las explicaciones, y, en su caso, exculpaciones de la empresa a quien se atribuyen extralimitaciones en el cumplimiento*

tificará al expedientado para que pueda alegar ante el Ministerio respectivo cuanto estime conveniente a su defensa, y ordenar el segundo, con idéntica finalidad, que se comunique al funcionario que va a ser objeto de propuesta de separación o cesantía, indicándole sucintamente la causa en que se funda (Sentencia de 15 de junio de 1926).

Es distinto el trámite de comunicación del oportuno pliego de cargos, de la notificación al interesado de la propuesta fundamentada que con el expediente eleve al instructor a la Superioridad, pues en dicho momento se otorgan al funcionario cinco días para que alegue cuanto en relación con la corrección propuesta, estime conveniente a su derecho, y precisamente este trámite de audiencia, diferente del antedicho y orientado a otra finalidad, es el que aparece totalmente omitido (Sentencia de 20 de abril de 1943).

En la Sentencia de 15 de junio de 1935 se declara que el acuerdo de la Administración ha de anularse por adolecer de un vicio sustancial como es el que el traslado de cargos tuviera lugar antes de practicar ninguna actuación, y no haber concedido después la audiencia obliga-

de su deber o ejercicio de su derecho. Es indudable que tratándose de una resolución cuyos preceptos afectan a un estado de derecho que se altera, negando la eficacia a un acuerdo recaído en expediente que se siguió a instancia de parte legítima, como era el de la prórroga de las concesiones de ..., la resolución no podía recaer sin sujetarse a las normas de procedimiento correspondientes, ya que ellas son garantías de justicia de las que no puede en modo alguno prescindirse (Sentencia de 6 de noviembre de 1935). Es nula la resolución del expediente en que se omite el trámite de audiencia a la sociedad que venía explotando un aprovechamiento en la zona marítimo-terrestre, cuando aquella ponía fin a las actuaciones encaminadas a determinar si se hallaba o no en condiciones legales el citado aprovechamiento (Sentencia de 4 de marzo de 1947). El trámite es necesario en los expedientes que se instruyan para depurar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las concesiones de terrenos en Africa, de acuerdo con el Decreto de 22 de junio de 1911 (Sentencia de 10 de febrero de 1917).—CONTRATOS: Es necesaria la audiencia en la resolución de incidencias derivadas de contratos de Obras Municipales (Sentencia de 9 de julio de 1935). Igualmente, en los casos en que se formula reclamación por aumento del gasto abonable por alteraciones de obras (Sentencia de 24 de noviembre de 1934).—REQUISA: La falta de audiencia al interesado en el expediente de valoración constituye un vicio de nulidad (Sentencia de 3 de octubre de 1950).—R. AGRARIA: No cabe entender que para esta clase de expedientes, aun reconociendo su carácter especialísimo, no sean aplicables las disposiciones de la Ley y el Reglamento de procedimiento, que tienen un carácter de generalidad al que solamente podría oponerse con éxito una prescripción clara y concreta en contrario, prescripción que no contiene la Ley de Reforma Agraria, ni lógicamente puede deducirse de su texto, ni aun del propósito en que está inspirada, porque es un principio de ética jurídica que nadie debe ser condenado sin ser oído (Sentencia de 4 de junio de 1943).—MONTES: Es preceptivo el trámite en favor de los Ayuntamientos interesados en el aprovechamiento de un monte (Sentencia de 17 de diciembre de 1930). Vid. nuestro estudio: *El procedimiento administrativo en los deslindes de montes públicos*, publicado en el número 2 de esta Revista, págs. 109 y ss.—AGUAS: La omisión del trámite de audiencia constituye un defecto sustancial que vicia el procedimiento desde el momento que ese

toria, con lo que es visto que este trámite preceptivo no se cumplió en su verdadera esencia y finalidad.

B) *Las declaraciones del interesado en el expediente.*

Por tratarse del trámite más calificado (el de audiencia), no puede confundirse ni tenerse por cumplido con el mero hecho de rendir declaración (Sentencias de 29 de marzo de 1943, 26 de marzo de 1941 y 27 de octubre de 1931), pues no es esa la letra y el espíritu de la disposición que la impone (Sentencia de 23 de mayo de 1935).

La Sentencia de 31 de marzo de 1925 dice que no puede estimarse que sustituya a aquélla (la audiencia al interesado) la simple declaración que rinde al inculpado cuando se le interroga acerca de los hechos que motivaron la formación de las diligencias, *sin darle ocasión, además, con la audiencia referida, para que pueda no solamente formular los descargos que estime pertinentes en vista de las inculpaciones que se le hagan, sino también para que proponga las pruebas que considere convenientes a su derecho.*

La alegación de que fueron oídos los interesados declarados responsables por el hecho de que prestaron declaración en el expediente instruido, no puede prosperar, pues fácilmente se comprende tratarse de dos elementos distintos; uno, aquel en que se les tomó declaración, para esclarecimiento de los hechos, base para después formular cargos en contra de los que aparecían responsables, y otro, aquel en que una

requisito debió llenarse, e invalida consiguientemente la resolución, por la que se impone al denunciado la ejecución de determinadas obras en la presa y módulo del aprovechamiento de aguas que disfrutaba, se le impone una multa y se ordena instruir expediente de caducidad (Sentencia de 21 de diciembre de 1948). La fijación del caudal necesario a las concesiones de aprovechamientos habrá de hacerse con audiencia de los interesados (Sentencias de 7 de octubre de 1921, 20 de febrero de 1924, 30 de abril de 1918, entre otras), como si se trata de inscripción de los aprovechamientos en el registro especial (vid. las Sentencias anteriores, la de 23 de octubre de 1944 y 20 de marzo de 1951). No se pueden alterar las condiciones de la concesión sin audiencia del interesado (Sentencia de 2 de julio de 1917). La anterioridad de una concesión crea en favor de su titular un derecho del que no puede ser despojado sino en debida y legal forma, con su audiencia y previa expropiación (p. e., Sentencias de 30 de noviembre de 1899). En varias decisiones se declara que no era necesario el trámite de audiencia de terceros interesados con arreglo al régimen común en los expedientes de nuevas concesiones porque su tramitación sólo había de ajustarse a la Instrucción de 1883 (así, Sentencias de 30 de abril de 1918 y 7 de octubre de 1916), pero en el Real Decreto de 7 de enero de 1927 se dispone «En el Ministerio, los expedientes se tramitarán y resolverán y en la forma y plazo que señala el Reglamento de Procedimiento Administrativo (art. 16). Con lo expuesto creemos queda satisfecha la exclusiva finalidad a que nos referimos en el texto.

vez formulados dichos cargos, concretos contra presuntas responsabilidades determinadas por las actuaciones practicadas, se les dé vista de lo instruído para que opongán sus razones, se descarguen y aporten pruebas si a su defensa convinieren, puesto que las declaraciones prestadas, nada podían suponer para las posteriores consecuencias, puesto que bien pudo resultar que de las declaraciones, tanto de los inculpados como de los demás testigos que depusieron en el expediente, no aparecieran cargos contra ninguno, o contra varios solamente de los presuntos responsables (Sentencia de 31 de diciembre de 1931).

El inadmisibile como audiencia del interesado, para los efectos del expediente gubernativo que no consta se haya formado, el hecho de que en las actuaciones de carácter penal que se instruyeron contra el mismo y otros, les fuera recibida declaración, pues se trata de procedimientos totalmente distintos, sin que lo actuado en uno de ellos puede influir en el otro, como se demuestra por la incompatibilidad que se establece entre los mismos por el art. 703 del Código de Justicia Militar (Sentencia de 29 de marzo de 1933).

C) *De diversas actuaciones del interesado.*

El trámite de audiencia no puede estimarse suplido por el recurso de reposición interpuesto por el interesado (Sentencia de 9 de julio de 1935).

La audiencia en modo alguno puede entenderse cumplida en su verdadera esencia y finalidad por *las cartas cruzadas entre los sujetos interesados*, y que uno de ellos acompañó a su propuesta de destitución (Sentencia de 15 de diciembre de 1942).

El *hecho de reclamar un expediente al Ayuntamiento interesado no es oírlo*, ya que lo primero es pedir medios de prueba para instruirse el Tribunal (Económico), y lo segundo es oír las alegaciones de defensa que presente el demandado (el Ayuntamiento, en reclamaciones contra exacciones), dice la Sentencia de 5 de enero 1932.

El *informe dirigido por la representación del interesado*, no puede equivaler a la audiencia que debió dársele (Sentencia de 28 de junio de 1933).

La falta de audiencia no puede estimarse subsanada por la circunstancia de que los interesados ejercitarán el derecho de apelación, porque la audiencia de aquéllos debe proceder a la resolución del expediente en la primera instancia (Sentencia de 7 de marzo de 1950).

Los medios de legítima defensa, solemne y repetidamente consagrados en la Ley de 1889, no puede estimarse como ejercitados *por manifestaciones generales y vagas, que antes de solicitar ser oído, el intere-*

sado hiciera con referencia a incompletas noticias oficiosas llegadas a su conocimiento (Sentencia de 23 de diciembre de 1920).

En la Sentencia de 9 de julio de 1935, en relación con incidencias derivadas de un contrato municipal, se dice que *no cabe confundir la intervención de la contrata en los trabajos previos de reconocimiento para formular los cargos, con la audiencia que con vista del expediente se debió dar para que alegara lo que estimase conveniente a su derecho.*

La audiencia a los interesados no ha de entenderse cumplida en base a su práctica en una actuación anterior, que, en todo lo demás, para nada se tiene en cuenta, mucho menos cuando databa casi de veinte años, en cuyo período, tan largo, era bien previsible cualquier alteración de las diversas condiciones de los aprovechamientos; ni era tampoco dable que se tuviera por suplida por la posición de datos recogidos para los estudios de un pantano que afectaba a aquella zona, pues que esto responde a propósitos semejantes, pero distintos, atendido su carácter general, y uno puede sustituir a los que procure un reconocimiento directo, ordenado expresamente con finalidad tan específica y concreta como es la de apreciar con toda exactitud las condiciones de un aprovechamiento determinado, y todavía se imponía de modo más inexcusable el reconocimiento y la audiencia en el caso y momento en que quedaron omitidos, si se advierte que el efectuado en la fecha remota de 1914, se refirió sólo el aprovechamiento de la comunidad, y luego, cuando se prescinde de estos trámites, el expediente afectaba además a otros interesados (Sentencia de 13 de diciembre de 1944).

7.—LA CONDICIÓN DE INTERESADOS EN EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

Las normas de procedimiento condicionan la actividad jurídica de la Administración, y su observancia es requisito de validez del expediente y de la resolución que le ponga término. A través del procedimiento administrativo, como forma de relación jurídico-administrativa, se operan una serie de actuaciones de la Administración que pueden afectar a la situación jurídica de los administrados, reconociendo un derecho u otorgando una gracia; limitando una facultad o imponiendo un deber o una carga.

Cuantos particulares puedan resultar afectados en su situación jurídica por consecuencia de los actos de la Administración, han de considerarse, en principio, como interesados a los efectos del procedimiento administrativo, y concretamente, en cuanto al trámite de audiencia.

Ahora bien, la condición genérica de interesado admite distintas calificaciones en base a la intervención o no en el desarrollo del procedimiento y a la legitimación requerida para tener acceso al mismo.

En cuanto a la primera nota, algunos Reglamentos establecen la diferente condición de interesados y de reclamantes (12), y de interesados y de terceros (13). En relación con la segunda, las diferencias entre los distintos Reglamentos son más sensibles, pues se exige la titularidad de un derecho subjetivo, de un interés directo o de un interés justificado, y también de un derecho o un interés legítimo (14); en todo caso, la viabilidad de la pretensión exige una relación entre el derecho o el interés, y la resolución administrativa. Igualmente, y en razón del amplio campo en que se desarrolla la acción de la Administración y la diversidad de modos puestos en práctica, para el cumplimiento de los fines, la legitimación en vía administrativa tiene una base mucho más amplia que la de en vía contenciosa. No obstante, en la misma órbita del procedimiento administrativo la legitimación en base a un interés legítimo puede ser ampliada o restringida en su estimación concreta, ante la dificultad de una configuración objetiva, valedera con carácter general, del interés legítimo.

La Ley de 1889 sólo habla de *interesados*. Si la resolución administrativa que se adopta ha de afectar no sólo a la situación meramente de hecho, sino también a la situación jurídica del particular, éste goza

(12) Así, el art. 115 del Reglamento de la Subsecretaría de Justicia establece: Cuando en este Reglamento se emplea la palabra *reclamante*, se refiere solamente a aquel interesado individual o social que incoó el expediente de que se trata en primera o en única instancia; cuando se emplea la palabra *interesado*, se refiere a todas las personas, naturales o jurídicas, que tengan un interés directo en el expediente, sean o no reclamantes (vid. también los arts. 96, 104 y 105).

(13) El capítulo II, del título I, del Reglamento de Gobernación de 1947, de *los interesados en el procedimiento*, regula la capacidad y comparecencia, las peticiones colectivas y la intervención de terceros (arts. 40 a 45). Y referencias a los terceros, en los arts. 9.º (sobre recusaciones y abstenciones), 87 (respecto al derecho de información) y 93 (régimen de las notificaciones). En el art. 45 se dispone: En todo caso, corresponde a la autoridad que resuelva el expediente decidir si ha de tenerse o no por interesados a los terceros, comparecientes o no. En la afirmativa, se entenderá con ellos y surtirá iguales efectos el procedimiento que respecto de quienes hayan sido partes desde un principio... Y en el 150, núm. 3: Las disposiciones dictadas en cualquier procedimiento sólo podrán impugnarse por quienes hayan figurado como interesados en él.

(14) En la Orden de 3 de diciembre de 1947, del Ministerio de Educación Nacional, publicando el texto refundido de las disposiciones vigentes sobre tramitación de recursos, se dispone: *Sólo serán admisibles los recursos interpuestos por el titular del derecho administrativo que se estime lesionado por la resolución recurrida, por lo que no se tramitarán los de simple carácter objetivo* (art. 2.º). En el de Gobernación, art. 150, núm. 2: Estos recursos podrán interponerse siempre que las Leyes no lo prohiban y se trate de decisiones que reúnan los siguientes requisitos: 1.º Que no hayan causado estado. 2.º *Que afecten a un derecho o interés legítimo del reclamante. De interés justificado y de intereses directos*, en el Reglamento de la Subsecretaría de Justicia (vid. arts. 96, 104 y 105). Pueden promover reclamaciones contra los actos de la Administración económica todas las personas a cuyos *particulares intereses afecten aquéllos de modo directo...* (art. 15, R. D. de 29 de julio de 1924).

de título suficiente para pedir su reconocimiento como interesado, y la Administración tiene el deber de concederle el trámite especial de comunicación del expediente y audiencia para la alegación y prueba de lo que estime conveniente.

La jurisprudencia sostiene también la condición amplia de interesado. Así, la Sentencia de 14 de abril de 1948 declara que la *generalidad en el expresarse del precepto de la Ley* (Base 10, art. 2.º, Ley de 19 de octubre de 1889) *no consiente ceñir su alcance a las personas que hayan instado la declaración de un derecho o la reparación de un daño o vulneración jurídica, sino la de interesados, y no cabe duda que en el caso de Autos, la Sociedad actora, tenía positivo y evidente interés en materia que tan directamente le afectaba* (obligación de contribuir al sostenimiento de un Jurado Mixto; la misma doctrina en la Sentencia de 17 de junio de 1942).

Las decisiones jurisprudenciales que se recogen a lo largo de este estudio, especialmente las referidas a la obligatoriedad del trámite, califican y distinguen la condición de interesado.

8.—PERÍODO PROCESAL DE CONCESIÓN DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

El trámite de audiencia por su fundamento y fines debe evacuarse en el estado procesal más propio para satisfacer el derecho de defensa y para que la Administración, previamente a la adopción de su acuerdo quede suficientemente informada no sólo por cuanto conste en el respectivo expediente, sino por las alegaciones y pruebas que con vistas del mismo formule el particular.

Por ello, la Base 10 de la Ley de 19 de octubre de 1889, con toda claridad, estatuye que la concesión del trámite de audiencia se verificará una vez que los expedientes instruidos se encuentren preparados para su resolución (15).

En el artículo 1.º de la Orden de la Presidencia de 5 de junio de 1949, se reitera el mismo texto, y el art. 2.º dispone que: *se entenderá que un expediente se encuentra preparado para su resolución cuando la Administración haya reunido todos los datos y elementos de juicio que hayan de servir de base para la redacción de la correspondiente propuesta*

En el Reglamento de Gobernación, art. 89, se señala: *Para que en un expediente pueda hacerse propuesta de resolución será necesario: 1.º, que los interesados en el mismo tengan conocimiento de los docu-*

(15) En el mismo sentido, p. e., el Reglamento del Ministerio del Ejército (artículo 20), y de Agricultura (art. 18).

mentos que en él obren o sirvan de base a la propuesta; 2.º, que, en vista de ello, se les permita alegar, sujetándose a lo dispuesto, lo que consideren conveniente a su derecho.

Y en el Decreto de 17 de mayo de 1946 (Ministerio de O. P.), se dispone que el trámite de la audiencia a los interesados se cumplirá una vez que los expedientes se hallen *completamente* instruidos y preparados para su resolución (artículo 1.º). Se entenderá que un expediente se encuentra preparado para su resolución cuando la Administración haya realizado todos los actos de gestión necesarios para aportar al mismo cuantos antecedentes y datos permitan formar juicio sobre la cuestión planteada y formular una propuesta de resolución en cuanto al fondo del mismo (art. 2.º). La audiencia de los interesados será, dice el art. 3.º, precisamente el último trámite de dicho período de gestión y procederá de manera inmediata al dictamen o propuesta de resolución que formule el Negociado.

Si los preceptos reglamentarios contribuyen a la concreción de la Ley, la jurisprudencia se ha preocupado de mantener la necesidad de que el trámite se otorgue en el período procesal señalado sin admitir interpretaciones que pudieran restringir o anular la finalidad y eficacia práctica que se le atribuyen.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889, inspirada en el principio procesal que impide la privación de defensa, ya consignó en la Base 10, de su art. 2.º, que «instruidos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicarán a los interesados para que dentro del plazo que se señala 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..., sin que los términos del Reglamento, «instruido el expediente, preparada su resolución y antes de extender el dictamen, se comunicará su estado a los interesados», pueda alterar el texto y alcance de la Base de la Ley desarrollada por el Reglamento, ni en realidad la alteran en el sentido de que la audiencia sea anterior al dictamen del Cuerpo consultivo (aquí el Consejo de Ferrocarriles), y que, por lo tanto, se entienda cumplido el trámite por la intervención anterior de los interesados, reducida en el caso a su reclamación a la Superioridad, porque es notorio que planteada la cuestión en ese momento, el expediente fué su consecuencia, y lo actuado, como las apreciaciones y fundamentos que se produjeran, ni los conoció la parte, ni tuvo ocasión, ni lugar, para aducir lo que estimare pertinente, en apoyo de sus pretensiones, de lo que se infiere que la supresión de la audiencia en la oportunidad prevista por la Ley, de hallarse el expediente instruido y preparado para ser resuelto, implica positiva indefensión en pugna con los dictados de la Ley y del Regla-

mento para evitarla y también como garantía de acierto en la resolución (Sentencia de 17 de enero de 1945).

Cuando un expediente administrativo llega al estado de poder ser resuelto, es el momento en que habrá de ponerse de manifiesto a las partes para que puedan, con el debido conocimiento de causa, formular en él las alegaciones que estimen procedentes (Sentencia de 14 de enero de 1910).

La Sentencia de 25 de junio de 1948 declara que *no basta para considerar cumplido el trámite de dar audiencia a los interesados, el realizarlo en cualquier momento de la tramitación, sino que, precisamente, ha de verificarse para que tenga eficacia y validez legal, cuando unidos todos los informes conducentes a la formulación del dictamen preparatorio de la resolución, puedan los interesados, conociéndolos, rebatirlos y aportar los documentos y justificantes de sus alegaciones, a fin de que éstas puedan ser tenidas en cuenta al redactarse tal dictamen, sin que válidamente pueda anticiparse tal audiencia, ya que, según el artículo 68 del Reglamento de Fomento, los expedientes han de permanecer secretos para los interesados hasta que estén en situación de formularse el dictamen básico de su resolución.*

El trámite de audiencia, dice la Sentencia de 12 de marzo de 1925, no produce efecto cuando no se concede inmediatamente antes de extender el dictamen de resolución.

Por ello, habiéndose practicado después del trámite de audiencia unas diligencias no solicitadas por el interesado, sin darle nueva vista o audiencia, dicho trámite, el más importante y obligado, no quedó cumplido en su verdadera esencia y finalidad (Sentencias de 5 de diciembre de 1944 y 14 de octubre de 1940).

La audiencia, en el procedimiento disciplinario, ha de extenderse a la propuesta de resolución y concederse inmediatamente después (Sentencia de 12 de julio de 1934, en relación a funcionarios municipales; vid. artículos 62 y 66 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918).

La audiencia que ha de concederse, declara la Sentencia de 28 de junio de 1933, no es la que se verifica ante determinados órganos, sino cuando completados todos los datos del expediente, está éste en situación de ser resuelto por el Ministerio.

En cuanto a los supuestos de recursos de alzada se establece y aplica la misma doctrina.

Así se ha declarado que en los recursos de alzada, procede igualmente la audiencia a los interesados antes de que se formule la propuesta de resolución de los mismos, sobre la base de poner de manifiesto todo lo actuado para que aquéllos puedan presentar cualquier documento que estimen pertinente a su derecho (Sentencias de 25 de

mayo y 16 de junio de 1949). Todo ello sin perjuicio de las limitaciones que establecen determinados Reglamentos (16). Y a nuestro parecer, siempre que concurran las circunstancias que hacen ineficaz el trámite. Más adelante analizamos el problema relativo al ámbito procesal del trámite de audiencia.

Un problema relacionado con el acuerdo de concesión del trámite es el de la notificación a los interesados de la puesta de manifiesto del expediente para su examen y evacuación de la audiencia.

Esta notificación se encuentra sometida al mismo régimen que cualquiera otra. Son aplicables, pues, la Ley de Bases de 1889 y lo que dispongan especialmente los Reglamentos de Procedimiento Administrativo (17). Y con el fin de que no pueda soslayarse la efectividad del trámite de audiencia, debe guardarse rigurosamente el orden establecido en el empleo de las distintas formas de notificación (18).

Así, por ejemplo, sirva la Sentencia de 14 de abril de 1942, según la cual, no se cumple el trámite de audiencia al interesado (al funcionario inculcado), cuando se notifica la apertura del período por edicto en *Boletín Oficial*, alegando que no tiene domicilio conocido, constando por certificación aportada por el actor, que, autorizado debidamente, residía en un pueblo inmediato, y además, que en tal supuesto, los edictos habían de publicarse no solamente en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sino también en el del *Estado*.

9.—LA PUBLICIDAD DEL EXPEDIENTE COMO PRESUPUESTO DE LA REGULARIDAD DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

El trámite de audiencia exige, para corresponder a los fines de defensa que lo justifican y al de ilustración y debida capacitación de la Administración pública, la *comunicación* del expediente a los interesados en el mismo.

Los Reglamentos de Procedimiento Administrativo Ministerial excluyen de la publicidad determinados documentos y actuaciones, pero unos y otras no afectan realmente al contenido del expediente en cuanto ha de servir de base al derecho de alegación y prueba.

(16) Vid Orden de 5 de julio de 1949 y Decreto de 17 de mayo de 1946, relacionados con los Reglamentos de Procedimiento de la Presidencia y Obras Públicas, respectivamente.

(17) Vid. la minuciosa reglamentación en el de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia.

(18) Estos problemas han sido estudiados en nuestro artículo, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, publicado en el número 1 de esta Revista.

En este sentido, la Orden de 5 de julio de 1949 dispone, en su art. 3.º que «al dar vista a los interesados se pondrán de manifiesto cuantos documentos constituyan el expediente, *salvo los que tengan carácter reservado para la Administración*. En el Reglamento del Ministerio de Obras Públicas (de acuerdo con el Decreto de 17 de mayo de 1946), se insiste en que la puesta de manifiesto del expediente se verificará *sin exclusión de documento alguno, salvo los que tengan carácter reservado para la Administración* (art. 4.º). Y en el de Gobernación se establece: 1.º, que los interesados han de tener conocimiento de los documentos que obren en el expediente o que sirvan de base a la propuesta (art. 89); 2.º, la publicidad del procedimiento no se hará extensiva al contenido de los cuadernos de extractos, ni a las notas o contranotas que se extiendan por el funcionario que deba emitir una propuesta (arts. 88 y 81).

En el art. 62 del Reglamento de funcionarios de 7 de septiembre de 1918 se dispone, por una parte, la formulación del pliego de cargos, y, después, la notificación de la propuesta de responsabilidad, para que el interesado pueda alegar cuanto considere conveniente a su defensa; y en el art. 66 se establece que la propuesta de cesantía se notificará al funcionario señalando sucintamente la causa de la propuesta en que se funde, para que el interesado pueda alegar por escrito lo que estime conveniente a su defensa.

La jurisprudencia ha insistido en lo que pudiéramos llamar extensión total de la comunicación o publicidad de los expedientes.

Así, con arreglo a la Ley de 19 de octubre de 1889, el trámite de audiencia del interesado en la resolución de un asunto ha de dársele poniéndole de manifiesto el expediente para que pueda alegar con conocimiento de causa, y no puede ser sustituido por el escrito que él u otra persona en su nombre presente *sin conocimiento de las actuaciones administrativas* (Sentencia de 11 de diciembre de 1918).

En la Sentencia de 6 de diciembre de 1906, aplicando la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889, ya se declaraba nulo el expediente por haberse prescindido de la audiencia a los interesados conocidos denunciadores o denunciados, mediante *la comunicación de los expedientes* a los mismos, *cumpliendo el requisito de la publicidad*.

Aun en el supuesto de haberse concedido audiencia al interesado, dice la Sentencia de 21 de diciembre de 1948, la evacuación del trámite es ineficaz cuando el expediente no contenía la denuncia que motivó el acuerdo confirmado en alzada, ni constaba tampoco que se hubiera practicado diligencia alguna encaminada al esclarecimiento de los hechos de tal denuncia.

¿Es obligatorio facilitar los dictámenes e informes de los órganos consultivos de la Administración? En principio, y por los distintos fines asignados al trámite de audiencia, debe optarse por la afirmativa. Si,

por el contrario, se considera que los informes y dictámenes son actuaciones puramente internas, con una exclusiva finalidad de asesoramiento de la Administración, creemos que es necesario distinguir dos supuestos: 1) Que la emisión de la consulta tenga carácter preceptivo; en este caso no debe sustraerse al conocimiento del administrado interesado en el trámite. 2) Que sea potestativo de la Administración el solicitarla; puede entonces estimarse como actuación reservada de aquélla.

El requisito de la audiencia al interesado no puede entenderse cumplido, sino, por el contrario, falseado, cuando se trasladan unos cargos y se reservan otros, *porque ni la Corporación puede formar juicio de las posibles responsabilidades sin haber conocido la contestación a todas las imputaciones, ni el interesado tiene medios de solventar los reparos que a su gestión se formulen* si de un modo determinado no se lo comunican (Sentencia de 11 de julio de 1940). En los expedientes administrativos disciplinarios, la audiencia ha de extenderse a las distintas acusaciones que contra el interesado se aporten en aquél (Sentencia de 18 de diciembre de 1945). El trámite de audiencia al interesado se ha de practicar dándole vista de lo actuado y de la propuesta de cargos formulada por el instructor (Sentencia de 14 de abril de 1942). La audiencia ha de extenderse a la propuesta y a todas las actuaciones practicadas (Sentencia de 12 de julio de 1934).

Y la Sentencia de 15 de marzo de 1926, que si bien es cierto que no constituye vicio esencial que anule el procedimiento, la concesión del trámite de audiencia en momento distinto al que la Ley preceptúa cuando los interesados han tenido ocasión de exponer y han expuesto como a su derecho convenía, con conocimiento de lo actuado, o cuando se alzaron con escrito razonado contra el acuerdo que les afectaba, es lo cierto que no puede estimarse subsanada la omisión si en dichos escritos expresaron que no conocían ni las partidas en que se hubieran expedido los pagos de las cantidades presupuestadas, ni aun siquiera en el acuerdo de que apelaron se mencionaban, y se limitaron a citar algunas, por si fueran ellas las que constituían los cargos que se les imputaban, y las examinan en una forma hipotética, demostrativa de su desconocimiento del expediente y de la falta de datos para formular la defensa de sus derechos.

Sin embargo, la Sentencia de 13 de junio de 1940, que ha de estimarse excepcional por su doctrina en cuanto parece limitar el trámite al pliego de cargos, declara que habiéndose aportado al expediente una certificación facultativa y la comparecencia que espontáneamente llevó a cabo un pariente de la interesada y trasladándose a ésta un pliego de cargos que contestó ampliamente, con lo que quedaron cumplidos todos los trámites esenciales, *pues no lo es el de poner de manifiesto el expediente una vez terminado, como exige el Reglamento de 1918, puesto*

que el trámite de audiencia, que es el indispensable, está cumplido, y no habiendo en el expediente nada nuevo que no conozca la interesada, ese mero trámite no tendrá nunca el carácter de sustancial que para acordar la nulidad se exige.

En la Sentencia de 25 de octubre de 1944, aplicando el Reglamento del Impuesto de Derechos Reales, se declara que según el art. 106 del mismo, el presentador del documento suscribirá la matriz del recibo «y esta adición es trascendente porque constituye la garantía no sólo de la entrega del recibo, sino también del conocimiento de las prevenciones reglamentarias que en él han de consignarse», y que si la firma por el interesado tiene tal alcance, no es menos manifiesto que la Administración, por medio de sus agentes, ha de cuidar que se cumpla esa formalidad, que sirve para establecer el orden del procedimiento en las reclamaciones que puedan suscitarse, y en el caso debatido resulta que no figura estampada la firma del presentador en la matriz del recibo, con lo que se da lugar a discutir si fué o no señalada fecha, o cuál fuere para la comparecencia del interesado a fin de que conociera la liquidación girada.

10.—EL PLAZO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA AUDIENCIA.

La Ley de Bases de 1889 dispone que la comunicación de los expedientes a los interesados, para que aleguen y presenten los documentos o justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones, se hará por un plazo que no será inferior a diez días ni superior a treinta. Entre dichos límites la Administración goza de libertad para la fijación del período durante el que los interesados podrán ejercer su derecho de audiencia. Algunos de los Reglamentos se expresan en los mismos términos; en otros, el plazo se establece en razón del domicilio de los interesados, así en la Orden de la Presidencia de 5 de julio de 1949 se dispone que será de diez días cuando tengan su residencia en Madrid, y se podrá elevar a treinta, si alguno o algunos de ellos se encuentran domiciliados fuera de la capital; y en el de Gobernación se concede un primer plazo de quince días, pero con la condición de que, dentro de los primeros cinco días de dicho período, manifiesten su propósito de personarse, pues en otro caso se entenderá que renuncian a su derecho, y que personados en tiempo y forma les será puesto de manifiesto el expediente durante los días que resten de los quince, a cuya expiración se iniciará un nuevo plazo para hacer las alegaciones que estimen convenientes (art. 90).

En el régimen de funcionarios, una vez notificada la propuesta del instructor, el interesado dispone de un plazo de cinco días para alega-

ciones ante el Ministro (art. 62); si se trata de cesantía por acuerdo del Consejo de Ministros, el plazo es de tres días (art. 66); y en el caso de actuación de Tribunales de Honor, el período legal para la presentación de pruebas y descargos, es de cinco días, y después será citado para que se defienda por sí o por tercera persona (art. 74, todos del Reglamento de 7 de septiembre de 1918; en la Ley de 17 de octubre de 1941, de Bases de Organización y Procedimiento de los Tribunales de Honor no se señala plazo para la audiencia al interesado establecido en la Base tercera).

Veamos ahora la jurisprudencia relativa al particular que examinamos.

Las declaraciones del Tribunal Supremo relativas al plazo o período de tiempo que ha de concederse a los interesados al fin propio del trámite de audiencia, no son muy numerosas, pero a modo de directivas, contribuyen a la más completa configuración de su régimen jurídico. Ello se explica por ser aplicable en general la doctrina sobre términos en el procedimiento administrativo.

Así la Sentencia de 5 de febrero de 1947 dice que los plazos que se concedan para evacuar el trámite de audiencia, entre los límites máximo y mínimo fijados por la Ley *han de computarse descontando los días inhábiles*. La Administración no puede reducir el plazo establecido por la Ley para el trámite de audiencia, en razón a que se determina en defensa de los derechos del expedientado (Sentencia de 2 de abril de 1943). El fundamento legal y doctrinal de la garantía que supone el trámite de audiencia, desaparece forzosamente cuando no se otorga el plazo mínimo legal (Sentencia de 23 de mayo de 1935).

Por ello, la Sentencia de 27 de febrero de 1915, declara que el trámite de audiencia no puede tenerse por evacuado por el sólo hecho de formular la mayoría del Municipio el pliego de cargos y por su comunicación al Secretario, ordenándole que al día siguiente se presentara en la sesión para exponer sus descargos, sin darle tiempo para formularlos y sin facilitarle los medios para intentarlo.

Y en la de 2 de marzo de 1931, resolviendo sobre la interpretación del art. 72 del Reglamento de funcionarios de 7 de septiembre de 1918, se establece que «para presentar una prueba ya practicada ante Tribunal de Honor, es absolutamente necesario conocer los extremos a que la misma deberá referirse, y que en el presente caso y tratándose de contrarrestar una acusación, era imposible hacerlo sin previa comunicación al inculpado de los cargos formulados contra él; de donde se infiere que, disponiendo el citado precepto que «cuando aquél comparezca» se le darán a conocer los cargos, es evidente que la presentación de prueba efectuada, no podía tener lugar en aquel mismo instante; y, por ello, el Tribunal de Honor, al rechazarla al día siguiente de ser

oída la interesada y la R. O. recurrida al aprobar este acuerdo por entender que la prueba debió presentarse ya practicada el mismo día de la comparecencia, han interpretado erróneamente la letra y espíritu de dicho art. 72, por lo que es forzoso admitir que el plazo de cinco días reiteradamente aludido no se da para practicar la prueba, pues en otro caso sería ilusoria semejante concesión atendida la notoria posibilidad de que bien por tratarse de actos cuya ejecución excediese de los medios y atribuciones del interesado o de las facultades del Tribunal a requerir operaciones técnicas, o salvar dificultades geográficas, resultase tan exiguo término a todas luces insuficiente para la efectividad del legítimo derecho de defensa (19).

11.—LUGAR DE EVACUACIÓN DEL TRÁMITE DE VISTA DEL EXPEDIENTE.

La Ley de 1889 no provee sobre este punto. Como regla, el trámite de vista del expediente se verificará en la dependencia administrativa que lo haya tramitado y a las horas señaladas en la notificación cursada al interesado a dicho objeto o en las hábiles de oficina para el público.

Así, concretamente, el art. 90 del Reglamento de Gobernación establece que se dirigirá oficio a los interesados notificándoles que pueden personarse en la oficina donde radica el expediente y en las horas hábiles señaladas al efecto les será puesto de manifiesto (20).

12.—LA COMPARECENCIA.

Como se ha sostenido en un estudio general sobre el procedimiento administrativo (21), se puede, como en el procedimiento civil, establecer la distinción de capacidad para ser parte, capacidad procesal, la legi-

(19) La doctrina que dejamos expuesta sólo es aplicable, según la Sentencia de 23 de abril de 1949, a los supuestos generales comprendidos en el régimen de funcionarios de la Ley y Reglamento de 1918. Así, declara que es inadmisibles como motivo de indefensión el señalamiento de un plazo de setenta y dos horas para contestar a la propuesta de separación, en lugar del de cinco días que prescribe el Reglamento de Funcionarios Civiles de 1918, porque esta disposición, de carácter enérgico para los que desempeñan empleos o destinos del Estado, no tiene aplicación cuando se trata de los cuerpos que tienen ordenación especial, y ni el Reglamento de policía, ni en la Ley de 8 de marzo de 1941, se fija semejante plazo, siendo patente que el funcionario demandante *presentó su escrito al cuarto día, quedando admitido, y sin alegar entonces que hubiera tenido dificultad para redactarlo, como lo hizo, con toda extensión.*

(20) El Reglamento del Ministerio del Ejército, dispone que a los interesados o sus representantes habrán de acudir al local destinado a audiencias públicas, en días y horas en que éstas tengan lugar, a fin de enterarse del estado de sus res-

timación en causa y el poder de postulación. Su examen no es aquí necesario; basta a nuestro propósito hacer referencia a todas las cuestiones del régimen jurídico del trámite que estudiamos, recogiendo los textos legales de más interés que proveen sobre la comparecencia.

Entre otros, el Reglamento de Gobernación (art. 90) permite a los interesados personarse, por sí o por medio de mandatario. El de la Presidencia del Gobierno, de 10 de agosto de 1892, dispone: Pueden promover reclamaciones los interesados que estén en el ejercicio de sus derechos civiles, los que acrediten ser representantes legítimos de los que no se hallaren en este caso y las personas que legalmente representen a Corporaciones, Sociedades y demás entidades jurídicas; dichos interesados y representantes harán reclamaciones por sí o por medio de mandatarios con poder en forma; únicamente se aceptará la representación que no conste en documentos cuando se limite el representante a enterarse del curso de las solicitudes o expedientes (art. 17). El art. 20 del Reglamento de 25 de abril de 1890 del Ministerio del Ejército, establece: los expedientes se pondrán de manifiesto a los interesados o a sus representantes legítimos. En el art. 40 del Reglamento para el Ministerio de Marina de 25 de abril de 1890, al tratar de las notificaciones, dispone que tendrá lugar en el domicilio del interesado o del representante o apoderado. El de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, especialmente su art. 96, establece: Pueden promover reclamaciones ante la Subsecretaría y sostener ante ella las alzadas que procedan los interesados que se encuentren con la capacidad legal necesaria con arreglo a las leyes que la regulan en cada caso; por las personas naturales que no la disfrutaran, las promoverán y sostendrán sus representantes legales, si cuentan con las autorizaciones que pudieran necesitar con arreglo a derecho; por las personas jurídicas, sus representantes legales con los requisitos necesarios; tanto los interesados capaces como sus representantes legales y los de las personas jurídicas, pueden comparecer por sí mismos o por medio de mandatarios con poder general o especial que sea bastante al efecto; pero los representantes legales de las personas jurídicas sólo podrán hacerlo cuando estén facultados para sustituir su poder. Y en el del Ministerio de Agricultura, con referencia al trámite de audiencia, establece que los interesados, personalmente o por medio de mandatarios con poder bastante, podrán... (art. 18). En el Procedimiento Económico-administrativo, los arts. 15 y siguientes.

pectivos expedientes, para utilizar el derecho que les reconoce el párrafo anterior (ultimados y preparados); si no comparecieren con tal objeto dentro de los treinta días siguientes al en que el expediente se encuentre en estado de resolución se entenderá que nada tienen que alegar y renuncian al mencionado derecho» (art. 20).

(21) El ya citado de ROYO-VILLANOVA, *El procedimiento...*, pág. 78.

13.—AMBITO PROCESAL.

Es otra de las cuestiones de interés en el régimen jurídico del trámite de audiencia. En ciertos casos, por ejemplo, cuando la norma general establece un período para información pública durante el cual se admiten alegaciones de los particulares interesados, es conveniente saber si la asistencia al llamamiento produce los efectos de la audiencia; o constituye una intervención distinta; o es simplemente preparatoria, incluso base para la legitimación a los fines del trámite especial que venimos estudiando.

Con arreglo a la Ley de 19 de octubre no existe verdadero problema. En ella se dice: *Instruidos y preparados los expedientes para su resolución*. Así queda delimitado el trámite y el momento procesal de verificación. Sin embargo, la distribución de competencias y la eficacia del principio de jerarquía, básico de nuestra estructura administrativa, permite la utilización de una serie de recursos gubernativos que originan sucesivos acuerdos de los órganos superiores, y es entonces cuando se plantea la cuestión de saber si en cada una de las instancias es también preceptivo el trámite de audiencia.

Los términos de la ley permiten otorgar a la misma un alcance general, porque si la misma no establece limitaciones, no es admisible cercenar el derecho de alegación y defensa, atendiendo a los fines que justifican el trámite de audiencia y a los fundamentos del mismo proclamados reiteradamente en la doctrina del Tribunal Supremo. Sin embargo, el principio de economía procesal, la rapidez del procedimiento administrativo como una de sus características, y la misma eficacia práctica, que se persigue por la comunicación del expediente y audiencia de los interesados, han motivado que los Reglamentos provean sobre el particular y que la jurisprudencia haya señalado unos límites al principio general de que la audiencia a los interesados ha de concederse en todas las instancias.

A) *Los preceptos reglamentarios.*

En la Orden de 5 de julio de 1949, ya citada, se dispone por su artículo 5.º: *En aquellos expedientes en que esta Presidencia haya de resolver, en virtud de recursos de apelación o alzada contra resoluciones de Organismos dependientes de ella o de Departamentos ministeria-*

les, solamente se dará audiencia a los interesados en el caso de que no lo hayan tenido antes de dictarse la resolución de que se recurre.

El Decreto de 17 de mayo de 1946, dictando normas aclaratorias del art. 57 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Obras Públicas, de 23 de abril de 1890, se expresa en parecidos términos. Así, en el art. 5.º, dispone: *En los expedientes de que conozca el Ministerio, en virtud de recursos de apelación o alzada, o en que por precepto expreso de la ley deba revisar las resoluciones dictadas por organismos provinciales, no se concederá nueva audiencia a los interesados; pero si éstos no hubiesen sido oídos en la primera instancia, se anulará en todo caso la resolución recurrida o revisada y se devolverá el expediente a la oficina de procedencia para que dicte nuevo acuerdo, previo el cumplimiento del trámite de audiencia.*

El art. 163 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, señala también que *la audiencia a los interesados no se dará en los recursos de reposición o reforma, a no ser que, por consecuencia de las actuaciones practicadas posteriormente, procediera dictar resoluciones que agravase para el interesado la recurrida.*

Y el art. 18 del Reglamento general de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, de 14 de junio de 1935, aplicable al de Industria y Comercio, según lo dispuesto en la Orden de 25 de junio de 1942, establece que *la manifestación de los expedientes a los interesados, para su instrucción y presentación de documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho, se observará tanto en primera instancia como en la tramitación de recursos que se entablen contra las resoluciones de los centros provinciales y centrales dependientes del Ministerio.*

En cuanto al procedimiento económico-administrativo, consúltense los arts. 89 y 70 del Reglamento de 29 de julio de 1924.

B) *La jurisprudencia.*

La audiencia a los interesados, declara la Sentencia de 26 de abril de 1947, ha de concederse en todas las instancias.

Si por regla general, dice la Sentencia de 15 de octubre de 1907, los interesados sólo son oídos una vez, es porque en seguida se dicta resolución, y en cuanto adquiere carácter de firmeza, no puede ser variada; pero claro es que si se dicta segunda resolución, modificando, complementando o aclarando la primera, con mayor motivo deberán ser oídos; porque si la primera puede ser de índole discrecional, la segunda no

puede serlo por haber creado un estado de hecho que impone deberes mutuos, y si en el primer caso no hay obligación de oír al interesado que solicita una gracia, mayor será la obligación de oírle cuando defiende un derecho y con esa audiencia puede lograr que sea reconocido y respetado (Sentencia de 23 de abril de 1932).

El trámite de audiencia no puede entenderse cumplido por el hecho de haberse observado anteriormente, pues lo fué en relación y dentro de procedimiento distinto, a solicitud del interesado y por causa distinta (Sentencia de 26 de octubre de 1946).

Cuando se trata de una controversia jurídica totalmente distinta de la planteada y plenamente discutida y resuelta, no cabe estimar el nuevo expediente como continuación del anterior, para justificar con ello la omisión del trámite de audiencia preceptivo (Sentencia de 17 de noviembre de 1930).

Es inadmisibles prescindir de diligencia tan esencial como es el trámite de audiencia, a título de que fué ya practicada en una actuación anterior (Sentencia de 13 de diciembre de 1944).

Aun en el supuesto de que se trate de problemas idénticos al de otro expediente anterior, bastaría advertir que se estaba tramitando un expediente distinto para tener por infringidos los preceptos que establecen el trámite de audiencia (Sentencia de 17 de noviembre de 1944).

Si se transforma esencialmente por la Administración la naturaleza y objeto del expediente, sin que de tal novedad se dé conocimiento al interesado, ha de declararse incumplido el trámite de audiencia (Sentencia de 14 de diciembre de 1900).

La tramitación de los expedientes administrativos ha de tener lugar con intervención o audiencia de los interesados, y, por ello, cuando en segunda instancia se han practicado pruebas no propuestas en la primera, que el interesado, por haberse prescindido de él en la segunda instancia, no ha podido conocer ni intervenir en ellas, no obstante afectarle directamente, se le priva de una garantía que la Ley le concede y que ha de tener efectividad (Sentencia de 9 de junio de 1903).

La alegación probada de no haber sido oído en la ampliación del expediente de destitución, es título bastante para revocar la sentencia del Tribunal provincial que confirmó la destitución del funcionario (Sentencia de 5 de febrero de 1947).

En el supuesto de que se hubiera concedido y evacuado el trámite de audiencia es necesario que se otorgue también en las sucesivas ampliaciones del expediente (Sentencia de 7 de mayo de 1950), o cuando por nuevas diligencias aparecen cargos que el inculpado no pudo rebatir en el momento de evacuar su audiencia (Sentencia de 7 de marzo de 1911).

La norma que establece el trámite de audiencia (art. 18 del Reglamento de 14 de junio de 1935, de procedimiento en el Ministerio de

Agricultura), es disposición que se aplicará tanto en primera instancia, como después en la tramitación de los recursos contra los centros dependientes del mismo Ministerio, y sucedió que si bien en primera instancia, antes de resolver la Dirección General de Montes el recurso gubernativo iniciado por la Sociedad, se puso a ésta de manifiesto lo actuado, no volvió ya a darse vista del expediente a quien recurrió en alzada ante el Ministro, no obstante haber suplicado de modo expreso en tal recurso que se cumpliera el art. 18 del Reglamento para tramitación de expedientes administrativos en el Ministerio de Agricultura. Y sobre la base de una innegable infracción del procedimiento en la vía gubernativa, para valorar sus efectos respecto a la pretendida nulidad, es preciso apreciar también la trascendencia que pudo tener aquélla en orden a la indefensión del recurrente, mas para creer que ésta se originó de cierto modo en el presente caso, basta tener en cuenta: la natural esperanza del recurrente a conocer todo lo actuado antes de la resolución ministerial; la lógica sobriedad con que formuló el recurso de alzada, limitando a citas de disposiciones legales a su juicio infringidas y dejando, sin duda, los razonamientos para cuando conociera todo el expediente; el interés que en una cuestión sobre aplicación de preceptos legales a contratos administrativos tenía el informe de la Asesoría jurídica del Ministerio; el propio informe de la Dirección General, al decir que en el recurso de alzada la Sociedad no aportaba fundamento alguno nuevo, y, en fin, los términos de la propia Orden ministerial que alude a la limitada alegación que el recurso contiene (Sentencia de 16 de junio de 1949); la misma doctrina y en aplicación también del propio art. 18, en las Sentencias de 18 de enero de 1950, 28 de mayo de 1949 y 29 de abril de 1931).

La Sentencia de 18 de marzo de 1950, y en base a lo establecido en la Ley de 19 de octubre de 1889, y art. 57 del Reglamento del Ministerio de Obras Públicas de 23 de abril de 1890, declara que no existe disposición alguna legal ni reglamentaria que autorice a prescindir de ese trámite esencial de audiencia al interesado en el *recurso de alzada* a que puso término la resolución recurrida, y no puede entenderse que la Diputación provincial actora fuese oída porque al plantear dicha alzada alegase los razonamientos que creyó oportunos para impugnar el acuerdo apelado de la Dirección General de Caminos, cual se sostiene en nombre de la Administración demandada, ya que en el escrito que inició el expediente del Ministerio sólo cabía referirse a lo tramitado hasta entonces, mas si después, por acuerdo ministerial, se aportaron a las actuaciones los informes de la Jefatura de O. P., del ingeniero director de Vías y Obras provinciales y del referido Centro directivo, en los que al dar parecer en apoyo de la improcedencia de la alzada sobre

las discrepancias observadas entre el plan inmediato para ejecución, mejora y reparación de caminos y vías provinciales, objeto del recurso, y el primitivo aprobado en..., se señalan anomalías e irregularidades y se propone que una inspección extraordinaria investigue a fondo el destino dado a las cantidades procedentes de todas las subvenciones del Estado, precisa reconocer que, sin menoscabo del derecho de defensa de aquella Corporación, no podían sustraerse a su conocimiento esos nuevos elementos de juicio en que se insinuaban cargos contra la misma, y era, por ello, más obligado aun el trámite preceptivo de audiencia.

La audiencia ha de concederse en segunda instancia para que se cumpla la finalidad perseguida por la ley al establecer bajo sanción de nulidad el referido trámite (Sentencia de 27 de octubre de 1911). En esta decisión, interpretando el texto reglamentario para el procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas de 12 de octubre de 1903, se dice que, aunque en méritos de sus disposiciones fuera dable entender que la omisión de audiencia de los interesados en la segunda instancia no entraña un defecto procesal determinante de nulidad, desde el momento en que su art. 40 dispone que las providencias de trámite que afecten directamente al interesado deberán ser notificadas a las partes dentro del plazo legal, es forzoso reconocer que la falta de notificación al enjuiciado en un recurso de alzada interpuesto contra el fallo absoluto origina un defecto esencial de procedimiento que lo invalida.

Y la Sentencia de 10 de noviembre de 1947 en relación con la falta del trámite de manifestación para alegaciones en el recurso de alzada ante el Tribunal Central Económico-administrativo, declara que la tramitación de la segunda instancia en las reclamaciones económico-administrativas se ajustará, por disposición del art. 93 de su Reglamento, a lo establecido para la única o primera en cuanto no esté modificado por las normas contenidas en el capítulo X, que trata especialmente de la superior alzada; y esta regla atrae la del art. 63, donde se ordena, sin excepciones, que sea puesto de manifiesto al reclamante el expediente para alegaciones, cuya prevención no excusan los preceptos del citado capítulo, porque sus disposiciones sobre modificaciones esenciales, que contienen los artículos 88 y 91, se contraen a la presentación de documentos y a la prueba; y, además, en razón a que el art. 89 establece el trámite para alegaciones de los interesados, no apelantes, con manifestación del expediente y escrito promoviendo el recurso, de donde se aprende que si este derecho se otorga a todos los expresados no puede negarse a quien lo tiene reconocido en los citados artículos, y es el más necesitado de defensa en su alzada iniciada en simple escrito que sólo puede contener la petición de superior recurso y aportación de documentos permitidos.

14.—LA EFICACIA DEL TRÁMITE Y LA SUBSANACIÓN DE SUS IRREGULARIDADES POR ACTOS DEL INTERESADO.

Como más adelante analizaremos, la teoría de las nulidades se limita en su aplicación en la esfera del procedimiento administrativo. Por ello, se estima válido el expediente no obstante la concurrencia de determinadas infracciones del régimen propio del trámite de audiencia, o se consideran en otros casos subsanados por consentimiento del interesado o por convalidación debida a actos del mismo.

Así, la Sentencia de 27 de mayo de 1912, declaró que el trámite de audiencia al interesado en un expediente ha de estimarse cumplido siempre que en realidad se verifique, aunque no haya sido precedido de formal citación para el mismo.

En la de 14 de junio de 1943 se admitió la eficacia del trámite de audiencia evacuado, aunque no se le diera a conocer al interesado el expediente una vez concluso como debe hacerse, por estimar que dicho defecto no revestía carácter esencial, en el caso concreto, pues todas las actuaciones giraron sobre el único hecho de haber dispuesto momentáneamente de fondos que tenía en su poder por razón de su cargo, hecho reconocido y explicado con toda amplitud por el interesado.

Si aun en el caso de no haber sido comunicadas las actuaciones practicadas, se le presentó oportunamente para su defensa el correspondiente pliego de cargos, en el que figuraban concretamente detallados, no cabe alegar vicio de nulidad (Agravios, Orden de 7 de marzo de 1949, *Boletín Oficial* de 14 del mismo mes y año).

Y no puede ser alegada la falta de trámite cuando del conjunto de los escritos presentados en el expediente y de la documentación unida al mismo por iniciativa del interesado, resulta claramente que éste conocía el alcance de las cuestiones planteadas en el expediente, aun cuando no se hubiera acordado de manera formal la audiencia en él (Sentencias de 23 de abril y 22 de junio de 1923).

Se estima evacuado el trámite en el expediente de imposición de contribuciones cuando consta que el interesado la impugnó extensamente (Sentencia de 12 de febrero de 1912).

Aun faltando la oportuna notificación y el mismo trámite, si el interesado se manifiesta enterado del expediente, no cabe admitir la nulidad (Sentencia de 19 de junio de 1950).

Cuando no obstante el emplazamiento del interesado para que dentro del término legal correspondiente formulase sus descargos, no se avino a ello, desistiendo de aportar las pruebas que pudieran favorecerle, sin que a la eficacia del procedimiento obste la pretendida justificación de su actitud alegando en declaración posterior que renunció a compa-

recer entonces en las actuaciones porque no consideraba a la Corporación municipal con facultad para expedientarle por los motivos que lo hizo, si bien terminó por reconocerle ese derecho posteriormente el propio interesado, al dirigir a destiempo varios escritos de descargos, al juez instructor, con los que, y a pesar de lo expuesto, se formó pieza separada que se unió al expediente, lo que demuestra que el recurrente pudo haber agotado en la vía gubernativa toda la acción probatoria (Auto de 26 de abril de 1950).

Igualmente, si después de reiterados requerimientos, e incluso el nombramiento de defensor, no se concurre a alegar lo que se estime conveniente a la defensa de su derecho y prueba de su exculpación, *pudiendo incluso prescindirse de los descargos del mismo interesado, cuando éste deja transcurrir sin exponerlos y sin solicitar nuevo término, el plazo que al efecto se le hubiera señalado* (Sentencia de 19 de abril de 1923).

La resolución recurrida, dice la Sentencia de 4 de noviembre de 1921, no adolece del defecto de falta de audiencia al interesado, por cuanto si bien es cierto que no concurrió a la diligencia de la inspección ocular de los daños causados, la falta es imputable al propio interesado por no haber designado en forma persona que lo representase, puesto que lo esencial era el haber sido previamente citado, y si se cometió la omisión del trámite prevenido por el art. 47 del Reglamento de 23 de abril de 1890, de ponerle de manifiesto lo actuado antes de resolver el recurso, resulta también que la resolución se ha dictado por reclamación del interesado, *quien dándose por enterado de las actuaciones* alegó al efecto cuanto estimó pertinente a su derecho, sin que posteriormente haya aducido nada que demuestre que la falta de ese trámite produjera su indefensión, razones por las cuales no es procedente acordar la pretendida nulidad.

La falta del trámite de audiencia no produce los efectos normales de nulidad del expediente, cuando su omisión se debe al propio interesado, sin que pueda justificarse su actitud por el hecho de hallarse detenido en la cárcel o por la circunstancia de haber sido declarado en quiebra, puesto que en ambos casos pudo nombrar persona que le representara y alegara en su nombre cuanto conviniera a su derecho y defensa (Sentencia de 5 de mayo de 1926).

Tampoco es de estimar la existencia del defecto procesal, porque conforme a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, dicho requisito no constituye una mera ritualidad que exija el ser cumplida estrictamente con sujeción a su letra, sino que, teniendo por objeto el de que el interesado pueda intervenir en las diligencias, alegando lo que estime conveniente a su derecho, cuando esto ha acontecido, queda cumplido el precepto reglamentario, y como en el presente caso resulta, no

sólo que la Administración le hizo saber que procedería a la ..., sino, además, que el interesado acudió a la misma en instancias de ..., formulando las pretensiones que estimó convenientes, la consideración alegada del defecto procesal carece de fundamento para ser atendida (Sentencia de 28 de mayo de 1919).

En los casos en que se trata de la ejecución de una Sentencia en cuyas diligencias puede intervenir en todo instante la parte en cuyo favor fué dictada, y por haber podido intervenir e intervenido, presentando la liquidación rechazada por la Administración, como hubieran podido hacerlo de distintos modos, pues no han probado que se les privara de ese derecho, no es legalmente posible afirmar que no se les diera audiencia en esas actuaciones, y, por tanto, que existía el vicio procesal determinante de la nulidad que invocan, y que en su virtud sea dable declarar la que se pretende (Sentencia de 6 de marzo de 1918).

15.—EL TRÁMITE DE PROPUESTA, INFORME O DICTAMEN DE ORGANISMOS Y AUTORIDADES.

El asesoramiento técnico de que debe estar asistida la Administración, en garantía de acierto en sus resoluciones y en defensa de los intereses públicos a ella confiados, justifica que el ordenamiento exija en determinados casos, propuesta, informe o dictamen de determinados organismos o autoridades, antes de que por la Administración actora se adopten las respectivas resoluciones.

Este trámite especial es establecido también en defensa de los derechos e intereses legítimos de los particulares que se relacionan con la Administración, al extremo de que, a veces, se produce un traspaso total o parcial de la competencia decisora al órgano técnico, tal sucede con las comisiones y tribunales para la selección de aspirantes a funcionarios públicos, en los que el margen de la libertad y de vinculación, recíprocamente, oscila desde la simple propuesta puramente asesora sin otro efecto jurídico, hasta la propuesta que otorga por sí el título para exigir el nombramiento (22).

Los fines que se consideran propios de este trámite especial son, en principio, los mismos que señalábamos respecto al de la audiencia a los interesados, en cuanto que en uno y otro caso las normas procesales de

(22) Citamos este ejemplo para destacar la importancia que para el interés público representa la propuesta, informe o dictamen de los órganos técnicos de la Administración. Las consecuencias en el mismo caso son distintas y las hemos analizado en nuestro estudio, aun inédito, *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios en el Derecho y en la Jurisprudencia españoles*.

obligatorio cumplimiento constituyen una garantía para la Administración, como para los particulares que con ella se relacionan.

La Base 5.^a de la Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889 sólo se preocupa de señalar los plazos máximos que se conceden para la evacuación de los informes que se soliciten de otra dependencia o funcionarios.

Limitándonos realmente a los actos de informe o consulta, su régimen jurídico varía según que el trámite se opere por voluntariedad de la Administración o por mandato de normas legales reguladoras del procedimiento en que deberán emitirse. En cualquier supuesto, es doctrina general que los actos de consulta no condicionan la decisión administrativa (23).

La jurisprudencia se ha pronunciado en el mismo sentido.

Así, la Sentencia de 18 de octubre de 1928, declara que los dictámenes emitidos en los expedientes tienen por lo general un carácter meramente informativo.

Si en un expediente, dice la Sentencia de 17 de julio de 1919, se solicita un informe cuando no era preceptivo, dicha petición no implica vicio de nulidad.

Por el contrario, la omisión del trámite o la irregularidad en el cumplimiento de las distintas condiciones esenciales exigidas por su régimen legal, produce los mismos efectos jurídicos que en el caso de omisión o de irregularidad imputable a la Administración con respecto al trámite de audiencia al interesado en el expediente.

Es decir, la omisión del trámite de consulta preceptivo constituye una infracción que vicia de nulidad el expediente y el acuerdo que lo resuelve, y para subsanar el defecto ha de reponerse la tramitación al momento procesal en que se cometió el vicio de procedimiento (24).

(23) Vid. ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 3.^a ed., V, III, pág. 129 y siguientes. Distingue: los dictámenes facultativos, obligatorios y vinculantes. Estos con carácter del todo excepcional. Así, podría citarse el artículo 13 de nuestra Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, a cuyo tenor «el Gobierno podrá acordar la incorporación a Municipios de más de 100.000 habitantes de aquellos grupos de población que dependan de otros Ayuntamientos, cuando el desarrollo de las edificaciones llegue a confundir los núcleos urbanos o los servicios de interés general impongan la agregación. La disposición del Gobierno irá precedida en todo caso de la audiencia de los Ayuntamientos interesados y de dictamen favorable del Consejo de Estado» BALLBÉ, comentando la Sentencia de 11 de junio de 1942, destaca la influencia que, a los efectos de fundamentación del acto administrativo, se reconoce a los informes y dictámenes, que obliga al razonamiento por parte de la Administración para apartarse del parecer del órgano consultivo. Un examen de los problemas y su régimen, de la función consultiva, en P. CORSO, *La funzione consultiva*, Padova, 1942. En M. SANDULLINI, ob. cit., pág. 160 y ss., se analiza también y se recoge la doctrina italiana sobre el problema de la naturaleza y efectos de los actos de los órganos consultivos.

(24) Así lo declara la jurisprudencia al examinar los efectos de la omisión de este trámite. Veamos algunos supuestos. AUDIENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO:

En cuanto a los efectos jurídicos del acto de consulta, la jurisprudencia ha establecido la siguiente doctrina :

Los actos en que se concreta la consulta, informe o dictamen solicitados voluntaria o preceptivamente, no son actos administrativos de los que establecen o definen una situación jurídica, sino que, en su carácter propio de rendir una consulta cuyo criterio no obliga nunca a quien la demanda, constituyen meras resoluciones de trámite, no susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso (Sentencia de 30 de diciembre de 1940). El dictamen constituye un asesoramiento técnico, que en manera alguna implica o puede implicar, una resolución administrativa que cause estado y sea susceptible de recurrir en vía contenciosa (Sentencia de 3 de marzo de 1947).

La Sentencia de 26 de octubre de 1946 anula la resolución que rescinde un contrato de obra pública con pérdida de fianza, por haber sido acordada sin audiencia al Consejo de Estado, pues no puede entenderse cumplido el requisito por el hecho de que ya se había observado anteriormente, pues entonces lo fué con relación y dentro de procedimiento distinto y por causas diversas, y en su consecuencia, el expediente no se hallaba completo y en disposición de resolver acerca de la rescisión, adoleciendo, por ello, de vicio esencial de nulidad. En relación a idéntico supuesto establecen la misma doctrina, entre otras, las Sentencias de 24 de abril de 1950, 27 de diciembre de 1949, 11 de agosto de 1945. Igualmente la de 10 de octubre de 1940, sobre reconocimiento de determinadas obligaciones. Y de reclamaciones por ciertas obras realizadas por el contratista (Sentencia de 5 de abril de 1949). En los casos en que es preceptiva la audiencia del Consejo de Estado, como en la interpretación y rescisión de contratos públicos, la resolución administrativa dictada con omisión de la citada audiencia adolece de un vicio esencial, que impone la nulidad de la misma, porque en dicha materia no cabe establecer excepción alguna, toda vez que esa intervención no representa una nueva ritualidad de orden formal, sino una garantía impuesta para asegurar los intereses del Estado y amparar los derechos del contratista (Sentencia de 18 de noviembre de 1930; la misma doctrina en las de 6 de febrero y 15 de marzo de 1948). En la Sentencia de 15 de marzo de 1946 se declara que la omisión de la audiencia al Consejo no se justifica por calificarse de idénticas las circunstancias concurrentes en el caso de otro anterior, pues es patente que la consulta elevada al Consejo con referencia a una cuestión distinta, aunque sea más o menos análoga, no releva a la Administración de la obligación de formularla en cada caso concreto, puesto que se trata de un requisito preceptivo de orden rituario, *encaminado a lograr el mayor acierto en las resoluciones administrativas*. Se declara también la nulidad, por haberse omitido la audiencia preceptiva, en las Sentencias de 16 de abril de 1948, 29 de febrero, 6, 8 y 26 de marzo de 1919 y 13 de julio de 1901, entre otras muchas.—LA AUDIENCIA AL COLEGIO OFICIAL DE SECRETARIOS... DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA PROVINCIA : La R. O. de 14 de noviembre de 1930 estableció con carácter preceptivo en todo expediente de suspensión o de separación de dichos funcionarios, el informe del citado Colegio oficial, tanto acerca de las posibles deficiencias subsanables en la tramitación como en la calificación procedente de las faltas imputadas al funcionario residienciado. En reiteradas decisiones, el Tribunal Supremo ha declarado la nulidad de los expedientes por haberse omitido en los mismos el trámite de informe del Colegio, que se considera esencial. Así en las Sentencias de 15 de marzo y 18 de diciembre de 1948, 2 de junio de 1944, 2 de abril de 1943, 30 de marzo, 5 de octubre y 23 de noviembre de 1935, 20 de abril, 16 de junio y 31 de diciembre de 1934. El informe preceptivo constituye una de las distintas medidas adoptadas por el Poder público para garantizar los derechos de los funcionarios, ase-

En la Sentencia de 11 de junio de 1932, se declara que la Real Orden se dictó en virtud y en evacuación de una consulta de un órgano inferior, que solicitaba orientaciones de la Superioridad para la tramitación de un expediente sobre aplicación de tarifas de consumo de fluido eléctrico, en el que esperaba intervenir, y que, por lo tanto, no se había promovido; *siendo en este sentido por su origen y carácter propio, una disposición de las que la Administración dicta, no en su función de actividad generadora de resoluciones ejecutorias, sino en función consultiva que no sería susceptible, por su específica naturaleza, de declarar situaciones de derecho, ni, por lo mismo, de causar estado.* Pero como la Real Orden discutida desnaturalizó su verdadero carácter de origen y

gurando su independencia, inamovilidad e inviolabilidad (Sentencias de 5 de octubre y 23 de noviembre de 1935 y 20 de abril de 1934). En la de 5 de abril de 1935 se refuerza el criterio jurisprudencial al exigir que el trámite al Colegio para informe ha de probarse, pues si el Presidente y el Secretario declaran que no se recibió la notificación, debe entenderse incumplido dicho requisito, pues el Ayuntamiento, para acreditarlo, *debió en todo caso haber reclamado el correspondiente acuse de recibo.* Del trámite y correspondiente informe no se puede prescindir, a menos que, una vez requerido, se dejen transcurrir más de quince días sin emitirlo, y *para que el Colegio pueda cumplir este cometido con los necesarios elementos de juicio, comprendiendo en el informe los extremos necesarios, es indispensable que conozca el expediente en su integridad, ya por exhibición del original, ya por certificación literal del mismo, por lo que, no entendiéndolo así el instructor, comunicó al Colegio un extracto, que fué estimado insuficiente para el dictamen, y al no completarlo se dió lugar a que finalizaran las actuaciones, adoptando el acuerdo de destitución sin cumplir aquel trámite preceptivo y de garantía del funcionario, produciendo una causa de indefensión, que puede y debe subsanarse dejando sin efecto la resolución que puso término al expediente afectado de aquel vicio, para que, cubierto el requisito que la Ley exige, se adopte por el Ayuntamiento la resolución que estime conveniente* (Sentencia de 20 de abril de 1934). En la Sentencia de 23 de enero de 1936 *se considera intrascendente la omisión del trámite en méritos del principio de economía procesal.* Se dice que la declaración de nulidad no podría llevar aparejada otra consecuencia que la reposición del expediente al momento en que debió cumplirse el trámite omitido, sin que con ello se obtuviera resultado práctico alguno, dada la claridad del caso sometido a debate, y por el contrario, con ello se retrasaría la resolución final del mismo, en perjuicio del recurrente y con detrimento de los fines de justicia que se persiguen; debe, por motivos de economía procesal, sin nuevas dilaciones, ser examinado el fondo del pleito y dictarse la resolución que proceda con arreglo a derecho.—INFORME DE LA ABOGACIA DEL ESTADO: De acuerdo con el Real Decreto-ley de 21 de enero de 1925, es obligatorio el informe de la Abogacía del Estado en los expedientes que se incoan para declarar lesivas resoluciones de la Administración al efecto de interponer contra ellas el recurso contencioso-administrativo, *informe que debe recabarse, por tanto, cualquiera que sea el Centro ministerial de que proceda la Orden que se trate de someter a revisión, con la única salvedad del ramo de Hacienda, pues respecto a éste corresponde hacerlo a la misma Dirección General, según el artículo 18: todo lo cual demuestra con claridad suma que el asesoramiento jurídico ha de considerarse como trámite o requisito inexcusable para que se tengan válidamente declaradas lesivas las resoluciones de la Administración general, al extremo que su omisión implica vicio de nulidad, a tenor de lo dispuesto de modo terminante en el artículo 21 del mencionado Estatuto, ratificado por el artículo 25 del Reglamento orgánico de 18 de junio de 1925; y aun*

estableció pronunciamientos que constituyen terminantes declaraciones en cuanto señala cuáles son las tarifas en vigor en la provincia de ..., afirma el hecho de la renuncia de las empresas a la facultad de modificarlas, y previene que si aquellas tarifas las consideraban lesivas para sus intereses, debían solicitar su modificación ... constituyendo, por tanto, estos pronunciamientos evidentes declaraciones de derecho que dan a la resolución el carácter directo de definitiva que causa estado, y es susceptible de impugnación.

puede añadirse que la anticipación a casos como el que se discute del antes citado artículo 19 del repetido Estatuto, hubo de afirmarla la propia Fiscalía de este Tribunal Supremo en su circular de 7 de enero de 1931 (Sentencia de 31 de diciembre de 1942). En el procedimiento administrativo para el deslinde de montes públicos, vid. nuestro estudio ya citado en la nota 11 y la Sentencia posterior de 30 de noviembre de 1950.—DE LA ASESORIA JURIDICA DEL MINISTERIO: En algunos reglamentos de procedimiento, como en el de Agricultura, se dedican preceptos especiales a la Asesoría Jurídica y se especifican los casos en que la emisión de informe tendrá carácter obligatorio. También ha sido confirmado por la jurisprudencia. Así, tiene declarado que es preceptivo el dictamen de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas, según el Real Decreto orgánico de 18 de febrero de 1919, cuando surgen incidencias de carácter jurídico que exigen ser informadas antes de que se adopte la resolución (vid. Sentencias de 23 de abril de 1932 y 26 de noviembre de 1930).—DEL CONSEJO DE OBRAS PUBLICAS: A tenor del artículo 25 de la Instrucción de 14 de junio de 1883, es preceptivo el informe del Consejo de Obras Públicas en toda concesión que corresponda otorgar al Ministro, *pues el carácter técnico de sus informes es asesoramiento necesario para la Administración, que debe buscar garantía con dictámenes profesionales para la mejor salvaguardia de los intereses públicos* (Sentencias de 30 de abril de 1908, 15 de enero de 1907 y 22 de diciembre de 1906). La misma doctrina en relación con los expedientes de autorización de trabajos mineros y de captación de aguas, por lo que la falta de audiencia vicia de nulidad la resolución y el expediente desde que se omitió dicho trámite (Sentencia de 23 de abril de 1946).—DE JUNTAS DE SANIDAD: Es preceptivo el informe de la Junta Municipal de Sanidad antes del acuerdo del Ayuntamiento sobre licencia de instalación de un motor eléctrico (Sentencia de 3 de diciembre de 1948); cuando el proyecto de concesión de aguas puede afectar a la higiene y a la salud públicas (Sentencias de 23 de diciembre de 1918 y 22 de diciembre de 1906; vid. artículo 23 de la Instrucción de 1883); con arreglo al Reglamento de Veterinarios titulares de 1908, se estimó preceptiva la audiencia a la Junta Provincial en los casos de separación (Sentencia de 30 de septiembre de 1921).—JEFATURAS DE MINAS: De acuerdo con el Real Decreto de 12 de abril de 1924, se declaró que constituía requisito necesario, bajo sanción de nulidad, para que se autorice la modificación de las tarifas de aplicación de un servicio de distribución de aguas, que en el expediente que al efecto se tramite informen las Jefaturas de Minas (Sentencia de 6 de julio de 1945); es preceptivo el informe de la Jefatura de Minas de la provincia sobre las condiciones geológicas del agua del manantial explotable, según la Real Orden de 9 de septiembre de 1926 (Sentencia de 26 de noviembre de 1930). En la ejecución de obras para alumbramiento de aguas en las Islas Canarias, a tenor de la Real Orden de 5 de junio de 1883 (vid. Sentencias de 4 de mayo de 1950 y 6 de junio de 1941).—DEL INSTITUTO GEOLOGICO Y MINERO: Su audiencia es preceptiva para la validez de la resolución autorizando trabajos mineros (Sentencia de 23 de abril de 1948).

El régimen de los acuerdos es el propio de los órganos colegiados (25).

16.—EFECTOS DE LA OMISIÓN DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

La determinación de los efectos que puede producir la omisión del trámite de audiencia y la competencia de la jurisdicción de lo contencioso para declararlos, está sometida a los mismos principios que las demás infracciones esenciales del procedimiento administrativo. De aquí, el cierre de este estudio sobre jurisprudencia con un resumen de la doctrina del Tribunal Supremo en materia de vicios procesales administrativos. Los mismos fundamentos y en razón de los propios fines que la justifican, son aplicables al trámite de audiencia, de los interesados en el expediente, y de los órganos de consulta obligatoria. El volumen de decisiones que hemos recogido bien justifican una cierta severidad de nuestros Tribunales de lo Contencioso en el enjuiciamiento de los vicios procesales relativos al trámite de audiencia. Por ello, hemos destacado la finalidad de interés público implicada en toda norma procesal, que debería calar en el ánimo de nuestros administradores para evitar lo estéril de tanto expediente por inobservancia del procedimiento, en perjuicio de la rapidez de la acción administrativa y de la colaboración activa del administrado a la obra de la Administración, propósito primario de buena administración y cauce para obtener los más fecundos resultados en el cumplimiento de los fines de interés general.

A) *La jurisprudencia relativa a las infracciones de las normas de procedimiento administrativo.*

a) *Efectos de las infracciones procesales.*

Es principio general que las infracciones de procedimiento envuelven vicio de nulidad que, para subsanarlo, hay que reponer la tramitación de los expedientes en que se aprecian, al ser y estado que tuviesen antes de que aquéllas se cometieran (Sentencias de 3 de marzo de 1949, 22 de octubre de 1947, 11 de noviembre y 31 de diciembre de 1945, 31 de diciembre de 1942, 12 de febrero de 1941, 11 de enero de 1934, 6 de abril y 24 de junio de 1936, 14 de diciembre de 1931, 27 de octubre de 1911, entre otras).

La competencia de la jurisdicción de lo contencioso se extiende no

(25) Por ello, la Sentencia de 13 de diciembre de 1932 declara que cuando se exige un informe de una Junta o Corporación no puede estimarse que la emisión de dicho informe en forma individual por las personas que integran la Junta o la Corporación deja cumplida la exigencia del trámite administrativo que lo preceptúa.

sólo a la declaración de nulidad de la resolución recurrida por vicios de procedimiento, sino también a todas las actuaciones y diligencias que acusaran el mismo vicio (Sentencias de 12 de febrero de 1941 y 11 de julio de 1940.)

En el orden procesal son nulas las actuaciones que no se ajustan a los procedimientos que señalan las leyes y el estado de los juicios reclaman (Sentencia de 9 de enero de 1933).

El procedimiento es garantía del derecho o del acierto en la resolución, y la que se dicta con omisiones o defectos de sustanciación, adolece de la falta de tales garantías, y para que puedan darse en condiciones reglamentarias, ha de reponerse el expediente al momento del trámite omitido (Sentencia de 17 de febrero de 1932; la misma doctrina en las de 14 y 16 de febrero y 15 de marzo de 1946, y 30 de mayo de 1933).

b) Eficacia del principio de economía procesal en la calificación de las infracciones del procedimiento administrativo.

Los acuerdos justos, lícitos y legales, nunca deben anularse por defectos de tramitación que carezcan de importancia y trascendencia y no produzcan indefensión (Sentencias de 3 de octubre de 1931 y 21 de febrero de 1927).

Es doctrina fundamental que no todo vicio de procedimiento o defecto de forma lleva consigo la nulidad, sino tan sólo aquellos que afectan a formas esenciales o producen indefensión (Sentencia de 11 de julio de 1945).

El buen sentido jurídico y la economía procesal, dice la Sentencia de 20 de marzo de 1946, *requieren de consumo, para la nulidad de actuaciones, la gravedad de la falta o vicio procesal que la motive, y que no hubiera tenido la parte posibilidad de subsanar debidamente el error, pues, de ocurrir esas posibilidades, el hecho de actuar sin utilizarlas el interesado, conocedor de las circunstancias del caso, presupone la convalidación del defecto; y, por otra parte, el art. 4.º del Código Civil, que invoca el recurrente, no es aplicable al caso de nulidad de actuaciones ni a los actos cuya validez o nulidad se encuentra definida, por leyes adjetivas (?), y sólo constituye, según tiene declarado la Sala de lo Civil de este Supremo Tribunal, un auxilio del derecho para remediar las faltas fundamentales o graves, cometidas en actos jurídicos o procesales, cuyas faltas, cuando se trata de actuaciones administrativas, han de privar a éstas de aquellas garantías que exigen las leyes rituarías para la defensa de la parte.*

Los vicios de que pueda adolecer un procedimiento, para que puedan ser alegados con eficacia, exigen que la persona que los invoca

demuestre que ha sido lastimada en sus derechos propios y personales; porque de otra suerte el ejercicio de la acción para pedir nulidades por supuestas o reales infracciones de procedimiento, se convertiría en acción pública y popular (Sentencia de 27 de febrero de 1918).

La declaración de nulidad por vicios en el procedimiento, no es precisa cuando como sucede que, aun siendo procedentes, la decisión final, subsanadas los defectos, habría de ser, forzosamente, y por motivos de fondo, favorable a la pretensión del actor (Sentencia de 29 de marzo de 1934).

A pesar de la existencia de defectos en la tramitación del expediente administrativo, no es necesaria la reposición de éste, cuando en nada ha de afectar la subsanación de aquéllos a la resolución final que se dicte sobre el fondo (Sentencia de 27 de enero de 1946).

Por último, la interesante declaración de la Sentencia de 21 de enero de 1936. En la esfera administrativa, dice, ha de ser aplicada con mucha parsimonia y moderación la teoría jurídica de las nulidades..., en derecho administrativo apenas son conocidas las nulidades de fondo si no son o no hay quebrantamiento o lesión del derecho de un tercero..., la jurisprudencia administrativa no ha vacilado en sentar que cuanto las Leyes y los Reglamentos administrativos no declaran expresamente nulos los actos contrarios a sus preceptos, la apreciación de si el cometido entraña nulidad, depende de la importancia que revista, del derecho a que afecte, de las derivaciones que motive, de la situación o posición de los interesados en el expediente y, en fin, de cuantas circunstancias concurran.

B) *Efectos de la omisión del trámite de audiencia a los interesados.*

La jurisprudencia relativa a los efectos de la omisión o de las irregularidades cometidas en la concesión del trámite de audiencia a los interesados en los expedientes administrativos, se concreta, fundamentalmente, en las declaraciones que siguen:

a) *Principio general. La omisión del trámite de audiencia es causa de nulidad del expediente y de la resolución, debiendo retrotraerse al momento procesal oportuno para reanudarse con las garantías reglamentarias (26).*

(26) *La infracción origina la anulación del procedimiento* (Sentencia de 8 de febrero de 1946), *invalida la resolución* (Sentencias de 5 de febrero y 4 de marzo de 1947, 18 de diciembre de 1945, 15 de diciembre de 1942, 5 de abril de 1933, 23 de abril y 4 de noviembre de 1932, 18 de noviembre de 1930, 8 de mayo de 1923, 19 de enero de 1904 y 17 de enero y 20 de marzo de 1903), *convierte en ineficaz el acuerdo adoptado sin audiencia del interesado* (Sentencias de 27 de marzo de 1950, 18 de di

El trámite de audiencia al interesado es tan esencial para la validez del expediente que cuando de él se prescinde produce su nulidad y la de la resolución recaída, procediendo, en su consecuencia, ordenar la subsanación de falta tan grave de procedimiento, retrotrayendo el expediente al estado de dar audiencia al interesado (27).

Según constante jurisprudencia, procede la declaración de nulidad de los expedientes en que se exigen responsabilidades pecuniarias, cuando no se acredita haber dado audiencias en ellos a los iniciados en responsabilidad (Sentencias de 14 y 20 de febrero de 1912).

- b) *La verificación del trámite de audiencia condiciona la validez del ejercicio de la competencia administrativa.*

La idea básica de la ordenación procesal del trámite de audiencia, no es sino la de que mientras no se escucha adecuada y oportunamente al

ciembre de 1947 y 11 de diciembre de 1946); y *el incumplimiento del trámite vicia de nulidad la resolución* (Sentencias de 25 de noviembre, 25 de mayo, 27, 18 y 7 de marzo y 18 de enero de 1950, 25 de noviembre y 16 de junio de 1949, 25 de junio, 20 y 13 de abril y 29 de enero de 1948, 8 de junio y 10 de marzo de 1947, 14 y 8 de febrero de 1946, 11 de octubre y 23 de abril de 1945, 13 de diciembre y 23 de octubre de 1944, 9 y 4 de junio de 1943, 15 de diciembre y 20 de octubre de 1942, 26 de marzo de 1941, 25 de noviembre de 1940, 30 y 10 de junio de 1936, 6 de noviembre, 9 de julio y 25 de junio de 1935, 26 de diciembre, 27 de noviembre y 16 de mayo de 1934, 8 de junio y 29 de marzo de 1933, 30 de noviembre, 11 de julio, 30 de mayo y 16 de enero de 1932, 31 de diciembre y 27 de octubre de 1931, 7 de mayo y 20 de enero de 1930, 5 de marzo de 1927, 15 de junio de 1926, 18 de diciembre de 1922, 25 y 21 de abril de 1921, 23 de diciembre de 1920, 30 de mayo de 1917, 27 de octubre de 1911, 28 de noviembre de 1908, 10 de octubre y 13 de enero de 1905 y 9 de junio de 1903); y *el expediente desde el momento procesal en que debió concederse la audiencia, y a cuyo estado se ha de reponer para que continúe su tramitación legal* (Sentencias de 25 de noviembre, 25 de mayo, 25 de abril, 27, 18 y 7 de marzo y 18 de enero de 1950, 2 de diciembre, 25 de noviembre, 16 de junio, 28 de mayo y 18 y 5 de enero de 1949, 25 de junio, 20 de abril y 29 de enero de 1948, 18 de diciembre, 8 de junio, 26 de abril, 10 y 4 de marzo y 5 de febrero de 1947, 11 de diciembre y 14 y 18 de febrero de 1946, 18, 17 y 1 de diciembre y 23 de abril de 1945, 23 de octubre de 1944, 9 y 14 de junio de 1943, 20 de octubre de 1942, 26 de marzo de 1941, 25 de noviembre de 1940, 10 de junio de 1936, 21 de diciembre, 9 de julio y 25 de junio de 1935, 27 de noviembre de 1934, 8 de junio y 5 de abril de 1933, 30, 9 y 4 de noviembre de 1932, 31 de diciembre y 27 de octubre de 1931, 17 de diciembre, 18 de noviembre y 19 de abril de 1930, 15 de junio de 1926, 26 de octubre de 1925, 18 de diciembre de 1922, 21 de abril de 1921, 27 de octubre de 1911, 28 de noviembre de 1908, 10 de octubre de 1905 y 9 de junio de 1903).

(27) En algún caso el Tribunal ha entrado en el fondo del asunto por imposibilidad material de verificarse el trámite de audiencia, dada la situación de fallecido del interesado (vid. Sentencia de 30 de junio de 1950). La doctrina es admisible, sobre todo porque se resolvió favorablemente sobre lo pedido por el actor, la justicia de la solución adoptada y su evidente finalidad de orden práctico. En otro caso no podríamos admitirla, pues es debido conceder a los causahabientes del interesado la posibilidad de alegar en interés y defensa de su causante, por cuanto sobre ellos puede repercutir la resolución administrativa, cuanto estimen conveniente, aceptando las pruebas que tuvieran a su alcance y propusieran en relación con los hechos que originaron el expediente disciplinario, económico-administrativo, etc.

interesado, no se halla expedita la vía para que la Administración ejerza su función decisora; y tiene por ello el aludido precepto (Base 10.ª de la Ley de 1889), la transcendencia de una norma que hasta ese instante no deja abierto el camino para actuar resolutoriamente, por estimar que la Administración no queda debidamente capacitada para ello mientras no se haya dado al interesado la oportunidad que el Poder político le otorga para ser oído, y así el mencionado requisito no queda enervado por omisiones o silencios del propio solicitante, puesto que regula el momento y forma en que los organismos llamados a resolver adquieren plena facultad para hacerlo; ni semejante condición imperativa queda enervada, subsanada, ni suplida por la mera omisión de ponerla de relieve (Sentencia de 18 de enero de 1949).

c) *La nulidad de la resolución y del expediente, mandando reponer éste al momento procesal oportuno del trámite de audiencia, puede ser declarada de oficio por la jurisdicción de lo contencioso.*

Así, en la Sentencia de 20 de abril de 1948 (Vid. la de 18 de enero de 1949).

d) *La declaración de nulidad del expediente y de la resolución por falta de audiencia, impide, por incompatibilidad, entrar a conocer del fondo del asunto (Sentencia de 16 de mayo de 1934; de acuerdo con una jurisprudencia sostenida y constante sobre el ámbito de las declaraciones judiciales de anulación).*

e) *La omisión del trámite de audiencia, constituye un vicio esencial del procedimiento, que motiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4.º del Código Civil, de general aplicación, la procedencia de declarar nulo el acuerdo y el expediente tramitado a partir del momento en que se debió dar audiencia a los interesados (Sentencias de 5 de enero y 25 de noviembre de 1949, 15 de diciembre de 1948, 14 de febrero de 1946, 25 de noviembre de 1940 y 31 de marzo de 1925).*

f) *La falta de audiencia al interesado constituye un vicio esencial de procedimiento, que determina la nulidad de la resolución y la reposición del expediente al momento procesal de concesión del trámite, sin que corresponda por la finalidad de la declaración, decretar la incorporación al desempeño de su cargo del funcionario destituido (Sentencias de 29 de enero de 1948, 10 de marzo, 8 de julio y 18 de diciembre de 1947).*

En la Sentencia de 14 de abril de 1942 se declara que omitido el trámite esencial de audiencia, el acuerdo recurrido adolece de vicio que lo invalida, por lo que procede conceptuar indebida la destitución decretada, con todas sus consecuencias y efectos de ley, y reponer el expe-

diente al momento y trámite en que aquella prescripción debió ser observada, restituyendo al actor en sus funciones, toda vez que transcurrieron con notorio exceso, desde la incoación del expediente, los dos meses que para sustanciarlo señala el art. 51 del Reglamento de funcionarios municipales de 23 de agosto de 1924.

g) *Aplicación del principio de economía procesal.*

Además de la jurisprudencia recogida al estudiar la eficacia del trámite de audiencia y la subsanación de la omisión o de irregularidades en mérito de actos del propio interesado, expresamente hacen referencia al principio, entre otras, las siguientes:

La audiencia a los interesados, declara la Sentencia de 22 de junio de 1923, no es un mero trámite ordinario sin contenido ni finalidad, sino que tiene un objeto bien preciso y determinado que consiste en garantizar el ejercicio del derecho de defensa, de suerte que en ningún caso la resolución se dicte sin que previamente hayan podido ser presentadas por las partes aquellas alegaciones y pruebas que estimen procedentes para justificar el derecho de que crean asistidos; y de esto se infiere que la falta de este trámite procesal no produce por sí sola la nulidad de lo actuado, sino en cuanto trascienda a la efectiva defensa, de tal forma que si ésta ha podido hacerse y se ha hecho con toda amplitud sin que en ningún momento se hayan opuesto trabas y dificultades a la presentación de escritos, documentos y pruebas en general, ese trámite debe tenerse por virtualmente cumplido, porque a ningún fin práctico conduce, según enseña la Sentencia de 20 de noviembre de 1911, señalar plazo para alegar lo que ya se había alegado y presentar documentos que obran en el expediente. La audiencia es una garantía de defensa, no un trámite puramente formulario, por lo que satisfecha aquella finalidad no es admisible aceptar la alegación de nulidad por infracción del trámite (Sentencia de 19 de abril de 1916).

Carece de fundamento aducir indefensión por haberse infringido el art. 57 del Reglamento del Ministerio de Obras Públicas, cuando se dió vista al actor de cuanto interesaba para la concreta cuestión que se realizaba (Sentencia de 22 de junio de 1935).

Las infracciones de las normas procesales, causa de indefensión del inculpado y en su beneficio establecidas, deben subsanarse si la reposición del expediente y la práctica de las diligencias omitidas pueden destruir o debilitar los cargos obtenidos sin aquellas garantías, pero llevarían a una perjudicial dilación contraria a los principios de economía procesal, si en todo caso no hay cargos probados o no constituyen la falta imputable y corregida (Sentencia de 23 de noviembre de 1935) como la declaración de nulidad no podría llevar aparejada otra consecuencia que la reposición del expediente al momento en que debió cumplirse el trá-

mite omitido, sin que con ello se obtuviera resultado práctico alguno dada la claridad del caso sometido a debate, y, por el contrario, con ello se retrasaría la resolución final del mismo en perjuicio del recurrente, y con detrimento de los fines de justicia que se persiguen, debe, por motivos de economía procesal, sin nuevas dilaciones, ser examinado el fondo del pleito, y dictarse la resolución que proceda con arreglo a derecho (Sentencia de 23 de enero de 1936).

Aunque en la tramitación del expediente original subsistiera el defecto, que ha sido objeto de alegación y de solicitud consiguiente en la súplica de la demanda, de falta de audiencia al Ayuntamiento recurrente, no precisa en el caso de autos hacerse cargo de ello como posible causa de nulidad, porque *nuestra doctrina ya lo tiene así reiteradamente declarado en razón de economía procesal, cuando aun existiendo motivo con arreglo a la ley, la resolución final, subsanado el defecto, habría de acomodarse en el fondo a las pretensiones de quien lo invoca* (Sentencia de 30 de octubre de 1945).

El examen de la doctrina de nuestro más alto Tribunal puede ser tarea fecunda en la construcción de nuestro Derecho administrativo. Las proporciones adquiridas por el presente trabajo sólo podrán justificarse si algún valor tiene la ordenación del abundante material que nos ofrece la jurisprudencia sobre trámite tan cualificado e interesante del procedimiento administrativo.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo
de la Universidad de Madrid.