

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS
PECULIARIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL**

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

72. Represión de los ilícitos urbanísticos.
ANTONIO QUIRÓS ROLDÁN y otros.
73. Las Comisiones Informativas Municipales.
ANA M^a NIETO-GUERRERO LOZANO.
74. Régimen Jurídico-Administrativo de las Cajas de Ahorros en España.
CAROLINA ALAMINOS MINGORANCE.
75. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio.
RAFAEL PIZARRO NEVADO.
76. La Autonomía local en el ámbito tributario y financiero.
JOSÉ DE VICENTE GARCÍA.
77. Urbanismo y Ciudad en Almería. Premio Angel Ballesteros 2001-2002.
SILVESTRE MARTÍNEZ GARCÍA
78. El medio ambiente urbano.
DIEGO JOSE VERA JURADO (Coord.)
79. La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales.
JOSE M^a PEREZ ZÚÑIGA
80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social. ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO Y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR nAVARRO RODRÍGUEZ Y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ambito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO.

El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local

GUILLERMO LAGO NÚÑEZ

Licenciado en Derecho.

Secretario del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).



CEMCi

GRANADA, 2013

Documentación elaborada con fines formativos.

© AUTORES
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-941051-4-2
Depósito legal: GR-1944/2013

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL	13
1. NORMAS REGULADORAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES LOCALES	17
2. EL CIUDADANO Y EL INTERESADO. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN	19
3. LOS DERECHOS DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN	30
4. LOS DERECHOS DE LOS VECINOS EN EL ÁMBITO DEL RÉGIMEN LOCAL.....	52
5. LA ACTUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN	62
CAPÍTULO II: ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	69
1. DEL REGISTROS Y LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS	73
2. TÉRMINOS Y PLAZOS	80
3. INCOACIÓN E INSTRUCCIÓN	83
4. FINALIZACIÓN.....	91

5. EJECUCIÓN	94
6. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	102
CAPÍTULO III: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS CORPORACIONES LOCALES	109
1. EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA.....	113
2. EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN ESPECÍFICA	126
3. EL ACCESO DE LOS CONCEJALES A LA INFORMACIÓN MUNICIPAL.....	134
4. MARCO LEGAL DEL ACCESO ELECTRÓNICO DE LO CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	152
CAPÍTULO IV: LA REVISIÓN DE LOS ACTOS Y ACUERDOS MUNICIPALES.....	173
1. LA DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES Y EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN	177
2. REVISIÓN DE OFICIO Y DECLARACIÓN DE LESIVIDAD	189
3. SUSPENSIÓN, REVOCACIÓN Y RECTIFICACIÓN	193
4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS	196

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) conjuga la investigación y la divulgación. Una investigación de alta calidad, que no se quede en las aulas, precisa de una adecuada divulgación. Así, investigación y difusión de la obra investigada encuentran su excelencia al alcanzar la meta de toda formación que se precie: poner al alcance del mayor número posible de usuarios la labor académica de sus máximos especialistas en los ámbitos que tienen encomendados. En nuestro caso, los temas relacionados con la Administración Local.

La labor editorial de este Centro dependiente de la Diputación Provincial de Granada se une así a las formativas e investigadoras, desde el convencimiento de que todas forman un conjunto armonioso como de una misma política. Es nítida voluntad política de quienes rigen la acción de la Diputación y del Centro de Estudios Municipales, y no sólo por imperativo legal, servir a los ayuntamientos y a otros entes locales desde todas sus áreas de gestión.

A este Centro le corresponde servirlos mediante la formación de sus dirigentes electos y del personal que trabaja en ellos. Todos servidores públicos que tienen la ineludible obligación de ofrecer las mejores prestaciones a sus destinatarios finales, los ciudadanos. Por ello, anualmente viene diseñando junto a sus programas de formación e investigación, el Programa de Publicaciones y Documentación. Una programación ambiciosa, completa, que suma su actividad editorial a la que ininterrumpidamente realiza con la recopilación, clasifica-

El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.

ción y difusión de la información que tiene su centro neurálgico en la biblioteca.

A este objetivo responden las colecciones diseñadas para atender temáticas varias. Éstas responden según sus contenidos a Temas de Administración Local, a Análisis y Comentarios, a Perspectiva Histórica y a Estudios de Divulgación. Cuatro colecciones que consideramos de sumo interés. Interés que viene avalado por la acogida que ustedes nos proporcionan y que hacen a ambos, a ustedes y a nosotros, cómplices en la tarea de colaborar con los gobiernos de nuestros ayuntamientos y diputaciones, así como de otros entes locales.

Ahora le llega el turno al número 92 de la Colección Temas de Administración Local que lleva por título *El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local*. Una publicación de Guillermo LAGO NÚÑEZ, Secretario del Ayuntamiento almeriense de Roquetas de Mar.

La obra la estructura en cuatro capítulos, que responden a los siguientes epígrafes: El procedimiento administrativo local, Ordenación del procedimiento administrativo, El acceso a la información en las corporaciones locales y La revisión de los actos y acuerdos municipales. Toda ella está impregnada de su estimable cualificación profesional, por lo que aporta un granito más para ir engrandeciendo el cúmulo de experiencias y bagajes que con el tiempo atesora el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Razón por la que desde estas líneas iniciales le mostramos reconocimiento y agradecimiento. Así como a todos ustedes, sin cuya activa presencia en estas colecciones como ávidos lectores preocupados por el devenir de nuestras administraciones, nuestros esfuerzos no sólo serían baldíos sino que esta faceta tan importante del Centro lo despojaría de un eje fundamental de su razón de ser.

Eduardo M. Martos Hidalgo
Director del Centro de Estudios Municipales y de
Cooperación Internacional (CEMCI). Diputación de Granada.

INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo posibilita la adopción de las medidas y decisiones adecuadas y necesarias, congruentes con el ordenamiento vigente, para la satisfacción del interés general, sobre la base de la garantía de los derechos de los ciudadanos.

En el marco de la Administración local, corresponde a los administradores y gestores la instrucción de los procedimientos por lo que la revisión de sus principios, el conocimiento avanzado de su estructura técnica, la definición clara de los conceptos y la actualización de conocimientos en la era de la administración electrónica debe constituir entre los mismos una actividad continua.

Partimos de que el procedimiento es el cauce natural para la adopción de decisiones, de realizarse de forma adecuada la decisión también lo será, salvo arbitrariedad, de llevarse de forma inadecuada la resolución, aunque fuera justa, se viciará.

Por eso en el presente manual se va a revisar globalmente el procedimiento local desde una idea renovada en la que imperen la claridad, la concreción, y concisión.

Los capítulos se han elaborado partiendo de materiales que han servido de soporte para textos de la cuarta edición del Regla-

El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.

mento de Organización y Funcionamiento de Régimen Jurídico de las Entidades locales, y también del Procedimiento administrativo local editados por La Ley, así como otros artículos publicados en la Revista *El Consultor*.

CAPÍTULO I:
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

1. NORMAS REGULADORAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES LOCALES. 2. EL CIUDADANO Y EL INTERESADO. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN. 3. LOS DERECHOS DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN. 4. LOS DERECHOS DE LOS VECINOS EN EL ÁMBITO DEL RÉGIMEN LOCAL. 5. LA ACTUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN.

1. NORMAS REGULADORAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

1.1. MARCO LEGAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS.

– Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

– Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

– Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

– Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso administrativo (LJCA).

– Real Decreto Legislativo núm. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

– Real Decreto núm. 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para ejercicio de potestad sancionadora (RPS).

– Real Decreto núm. 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento de la Administración sobre Responsabilidad Patrimonial (RRP).

El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.

– Real Decreto núm. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROF).

1.2. LA RACIONALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SIMPLIFICACIÓN Y MÉTODO.

Aunque la referencia que efectúa el art. 146 del ROF a lo dispuesto en el art. 5 c) de la LBRL hay que entenderla derogada al anularse el precepto básico por la STC 214/1989 el sistema de fuentes que se describe en el referido precepto, cabe considerarla vigente en materia de procedimiento administrativo común. La propia posición del ROF en relación con las normas de procedimiento administrativo dentro de este sistema de fuentes fue objeto de una Resolución de la Dirección General de Administración Local, de 27 de enero de 1987, cuya posición fue confirmada por Sentencias del Tribunal Supremo de 24 y 26 de septiembre de 1997.

Por ello, este manual seguirá las peculiaridades que en cuanto al procedimiento administrativo común se recoge en la propia normativa estatal que se refieren a aspectos relacionados propiamente con las potestades de las Entidades Locales (art. 4), las competencias (art. 22, 33, 34), delegación de atribuciones (art. 21.3, 23.4, 34.2), formación de la voluntad de los órganos colegiados (arts. 46 a 62), impugnación de actos y acuerdos (arts. 63 a 68), y conflictos de competencia (arts. 23, 33 y 50).

La simplificación y método han sido desde la primera aparición de la Ley de procedimiento administrativo uno de los objetivos primordiales en la tramitación administrativa. En la LPA, Título VI, el capítulo II dedicado a la ordenación, se recoge, según la Exposición de Motivos “los criterios de celeridad e impulsión de oficio, y contiene un conjunto de reglas destinadas a simplificar y agilizar los trámites del procedimiento”, si bien de la lectura de los mismos no se desprende regla alguna. Se deduce en cambio en relación con los actos de instrucción que han de ser aquellos “necesarios” para

determinar, conocer y comprobar los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

En esta línea se expresa el art. 147 del ROF al señalar que:

- 1. La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de las entidades locales.*
- 2. Siempre que sea posible se mecanizarán o informatizarán los trabajos burocráticos y se evitará el entorpecimiento o demora en la tramitación de expedientes a pretexto de diligencias y proveídos de mera impulsión, reduciéndolos a los estrictamente indispensables.*

Estamos ante una actuación que podríamos considerar minimalista en la tramitación administrativa, en el sentido de eliminar todas las actuaciones que sean innecesarias, eliminar lo obvio, e incorporar las que sean esenciales.

En éste sentido el ROF expresamente señala en el artículo 167 al señalar que: “1. La tramitación de los expedientes se simplificará cuanto sea posible” al referirse a la obligación de resolver. Este apartado viene seguido de otro que no tiene aparentemente relación con el primero: “En ningún caso podrán los funcionarios, Ponencias o Comisiones abstenerse de proponer, ni la Corporación de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos legales aplicables al caso”.

2. EL CIUDADANO Y EL INTERESADO. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN.

2.1. EL CONCEPTO DE CIUDADANO Y DE INTERESADO.

El concepto de interesado ha venido a sustituir al más tradicional de administrado, y aquél, paulatinamente, está siendo relevado por

El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.

el de ciudadano. En realidad se trata de conceptos orientados hacia esferas de acción o categorías diferentes. Todos ellos tienen en común que se refieren a sujetos con los cuales se relaciona la Administración, y que, sin ser titulares de ningún órgano, actúan de acuerdo con los principios del Derecho administrativo.

Las notas diferenciadoras, y lo que está implícito en la evolución del término, tiene caracteres formales y aluden a la intensidad de la relación. El interesado es el que interviene (o puede intervenir) en un determinado procedimiento y todo procedimiento cuenta con interesados dado que su esencia es la bilateralidad. Y, entre ciudadano y administrado nada mejor que acudir a las distinciones del administrativismo clásico que definía a aquél como el hombre en su vinculación «política» con el Poder mientras, que el administrado se manifiesta esencialmente en una dimensión «jurídica». Y así, mientras el administrado, el interesado, tiene derechos que podrá ejercer de una forma pautada y paulatina, el ciudadano tiene poderes ya que en las democracias avanzadas de alguna manera participa en el gobierno influyendo de una forma indirecta aunque efectiva.

La relevancia del término, que en nuestra Constitución se vincula con algunos derechos como el de participación política o acceso a cargos públicos, se encontró definitivamente avalada en el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht, al definir el principio de subsidiariedad por el que las decisiones se han de tomar de la forma más próxima posible a los ciudadanos, y todo el desarrollo posterior que el término ciudadanía ha supuesto para la Unión hasta el Tratado de Lisboa y que, en nuestro ordenamiento jurídico local, ya venía contemplado en el artículo 2 de la LBRL.

Se define como interesado en el procedimiento administrativo a todos los que intervienen en él por afectarles directa o indirectamente la decisión que pueda adoptarse (Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Pedro GONZÁLEZ SALINAS, *El Procedimiento administrativo local*, El Consultor, 1993). Y, los estudios de que ha sido objeto (limitados en

relación con el de otros temas) tipifican distintos tipos de interesados en función de su posición formal (interesado principal o accesorios) o en función de la posición jurídico-material del administrado (administrados simples o administrados cualificados) o distintos estatutos jurídicos en base a la función administrativa que realice: vecino, contribuyente, usuario, expropiado o, incluso, funcionario.

La LBRL dedica un solo precepto, el artículo 18, a la regulación de los derechos y deberes básicos dedicando su articulado de forma más extensa a la regulación de la participación ciudadana (artículos 1, 24, 27, 69-72).

El término ciudadano es empleado en la LRJPAC como sujeto de una serie de derechos en el ámbito de los procedimientos administrativos aunque este término, que tiene una naturaleza vinculada con el Derecho político o constitucional, tiene en la Ley procedimental un carácter amplio, y abarca también a otras entidades, corporaciones o instituciones que ostentan esos derechos.

2.2. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN.

2.2.1. *Capacidad jurídica.*

La condición de persona (ya sea física o jurídica) lleva implícita la capacidad jurídica, la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones. Aunque esta aptitud cuenta con ciertas limitaciones jurídicas, es más amplia con carácter general la capacidad en el derecho público que en el derecho privado.

Para determinar la capacidad jurídica hay que verificar simplemente si nos encontramos ante una persona, lo que entraña dificultades únicamente en el supuesto de las personas jurídicas, que adquieren esta condición siempre que venga previamente reconocido por ley. Determinadas disposiciones legales reconocen para muy determinadas y concretas actuaciones, derechos y obligaciones a entidades u «organizaciones abstractas» que no pueden actuar sino a través de