

REVISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Director

JUAN CARLOS CASSAGNE

Secretarios de redacción

Pedro Aberastury (h.) y Beltrán Gambier

Secretarios de redacción adjuntos

Jorge I. Muratorio, Pablo E. Perrino, Alejandro Rossi
y Carlos A. Zubiaur

Asistente de redacción: Gerónimo Rocha Pereyra

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL



EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

AUDIENCIA PÚBLICA Y OTROS PROCEDIMIENTOS
CONSULTIVOS EN EL DICTADO DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS DE ALCANCE GENERAL
(NULIDADES POR SU OMISIÓN)

por ESTELA B. SACRISTÁN

I. PLANTEO.

La participación de la ciudadanía, en audiencias públicas o mediante otros sistemas participativos, en el dictado de actos de alcance general o reglamentos, o en la emisión de actos de aparente alcance particular, pero que eventualmente diseminarán sus efectos hacia aquélla, no constituye una innovación en nuestro derecho.

En rigor de verdad, hace más de 40 años —exactamente, en 1958— se había implementado un sistema de audiencias públicas para consultar a la ciudadanía acerca de su parecer respecto del establecimiento de servicios de líneas de transporte intercomunal de pasajeros en la provincia de Buenos Aires, por medio del decreto 6864¹, reglamentario de la Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros, decreto-ley 16.378/57². De la existencia misma de dicho decreto se puede válidamente inferir la preocupación —en el caso, a nivel provincial— por incluir en el procedimiento —de establecimiento de líneas de transporte— la mentada participación; ello, con anterioridad, incluso, a que se

¹ Dictado el 29 de abril de 1958, "B.O.", 9/6/58. El art. 7 de dicho decreto establece: "Los estudios para el establecimiento de nuevos servicios o modificación de los existentes, serán realizados por la Dirección General del Transporte, formulando todas las consultas que estime necesarias para determinar la necesidad de los mismos. Podrá considerar a tales efectos cualquier sugerencia privada al respecto, sin que ello importe derecho alguno para quien la formule y si lo estimare conveniente promoverá una *audiencia pública* para la solución y discusión de los puntos cuestionados. Los informes deberán considerar fundadamente la conveniencia del nuevo servicio, modificación o extensión, en relación a cada inciso del art. 9 de la ley".

² "A.D.L.A.", t. XVII-B, p. 1376.

instaurara el sistema de audiencias públicas del art. 102 de la ley 17.285³.

En dicha escena, la participación en audiencia pública, inserta en el *iter* procedimental previo al dictado de ciertos actos o en la etapa de formación de la voluntad estatal, como sostiene Gordillo, viene a cumplir dos propósitos: uno, político, equivalente a que el público conozca los actos estatales que se dictarán, y otro, jurídico, que consiste en considerar al público participante como parte en el procedimiento⁴. Desde este punto de vista, la participación pública coadyuva sanamente a la función democratizadora del procedimiento administrativo, quedando para el análisis las consecuencias de la omisión del trámite procedimental "audiencia pública" —si bien, a tenor de lo decidido en "Youssefian"⁵, se debería hablar de audiencia pública y demás modos de participación⁶, o directamente de procedimientos consultivos, y no de procedimientos de audiencia pública— en la etapa de formación o preparación del acto decisorio.

Estas anotaciones hacen a esa omisión, describiendo inicialmente las funciones del procedimiento administrativo, el requisito "procedimiento" previo al dictado de los actos en sus relaciones con la denominada "teoría de la subsanación", y algunas soluciones brindadas por el derecho extranjero en situaciones diversas de omisión, cada una de ellas insertas en los respectivos marcos legislativos.

Todo ello en un ámbito acotado, pues, como sostiene la doctrina, la participación, en sentido genérico, puede ser activa⁷ o pasiva⁸, in-

³ Código Aeronáutico, sancionado por ley 17.285, "B.O.", 17/5/67. Acerca del tema se puede ver: Alfredo Silverio Gusman, *La reestructuración tarifaria telefónica. Los procedimientos de audiencia e información pública*, "L.L.", 1997-C, ps. 1390 y ss., esp. p. 1391.

⁴ Agustín Gordillo, *El estado actual del derecho administrativo*, en "Revista de Derecho Administrativo", n.º 14, Depalma, Buenos Aires, ps. 308 y ss.

⁵ "Youssefian, Martín, c. Secretaría de Comunicaciones", C.N.Cont.Adm.Fed., Sala IV, 23 de junio de 1998, "Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo", "L.L.", agosto de 1998.

⁶ "La participación podrá articularse a través de la realización de una audiencia pública o a través de la implementación de otro mecanismo que permita en forma adecuada el conocimiento por parte de los aludidos sujetos de los antecedentes fácticos y documentales que hacen a la resolución que habrá de adoptarse, permitiéndose —asimismo— el ofrecimiento y producción de la prueba que estimen pertinente" ("Youssefian", fallo cit., n. 5).

⁷ Tal, por ejemplo, el caso de las audiencias de las leyes 24.065 y 24.076, de marco regulatorio de la energía eléctrica y del gas, respectivamente.

⁸ Es el caso del sistema de sesiones abiertas en los Estados Unidos, § 552b del título 5 del United States Code, que permiten a los concurrentes —se trate de futuros afectados, de la prensa o de cualquier otro sector— observar ciertos procedimientos de formación de la voluntad estatal.

dicativa⁹ o mandatoria¹⁰ o imperativa¹¹, *uti singulus*¹² o *uti cives*¹³, orgánica o funcional o cooperativa¹⁴, por medio de audiencias públicas o de otros modos de participación¹⁵. Veamos.

II. FUNCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina ha asignado al procedimiento administrativo variadas funciones, a saber: permitir la intervención de los interesados en la preparación de la voluntad administrativa¹⁶; aun en los supuestos del mero procedimiento de formación de los actos administrativos que no implican la sustanciación de recursos, servir de instrumento de control de la legitimidad y del acierto de los actos en relación al interés público o bien común que es el fin que la Administración persigue¹⁷;

⁹ Ver sección V, ap. b, del presente trabajo.

¹⁰ Ídem n. 9.

¹¹ En opinión de Jorge Sarmiento García, *Concesión de servicios públicos*, Ciudad Argentina, p. 127, refiriéndose a las audiencias enumeradas en n. 7 de este trabajo.

¹² Como parte en un procedimiento, esto es, como titular de intereses o derechos propios, conf.: Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. II, 5ª ed., Cívitas, Madrid, 1998, p. 83.

¹³ Como simple afectado por el interés general, conf.: García de Enterría y Fernández, ob. cit., p. 83.

¹⁴ García de Enterría y Fernández, ob. cit., ps. 84 y ss. En la primera, el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración; en la segunda, el ciudadano actúa funciones administrativas sin incorporarse al órgano administrativo; en la tercera, el ciudadano secunda con su actuación privada el interés general. Acerca de la participación pública en el gobierno de los servicios públicos se puede ver: Gaspar Ariño Ortiz, *La regulación económica. Teoría y práctica de la regulación para la competencia*, Ábaco, Buenos Aires, 1996, p. 83. Acerca de la participación en los órganos de la Administración se puede ver: José Bermejo Vera, *La participación de los administrados en los órganos de la Administración Pública*, en la obra colectiva *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Cívitas, Madrid, 1993, ps. 639 y ss.

¹⁵ Por ejemplo: contactos clave de la Administración entre la ciudadanía, formación de comisiones asesoras en determinada materia, encuestas ciudadanas, negociación y mediación, entre otras; conf.: John Clayton Thomas, *Public participation in public decisions. New skills and strategies for public managers*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, p. 12, los cuales podrían ser los aludidos en fallo citado en nota 6, en la medida en que garanticen los recaudos allí consagrados, esto es, adecuado conocimiento y oportunidad de ofrecer y producir prueba.

¹⁶ Conf.: Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2. *La defensa del usuario y del consumidor*, 3ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, p. IX-9.

¹⁷ Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 305.

ordenar, regular y sistematizar el desenvolvimiento de la función administrativa¹⁸; constituir un instrumento protector de las prerrogativas estatales y de las garantías individuales¹⁹; no pretender garantizar la objetividad, neutralidad e independencia de la decisión, sino asegurar la realización de un fin público por la misma Administración con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia y dentro del respeto debido a los derechos de los particulares²⁰; servir como medio de composición de los intereses y de limitación a la actividad administrativa²¹; constituir la garantía del buen hacer administrativo²².

Más específicamente, para un sector de la doctrina, el procedimiento administrativo —en tanto mecanismo de impugnación de los actos administrativos o como procedimiento previo a la formación de los actos— tiene una función democratizadora²³.

Dicha función consiste en que el procedimiento se presenta como “uno de los cauces posibles para hacer efectiva una democratización de los mecanismos de decisión, que las instancias políticas, por su actuación cada vez más intermitente, y por su concreción al ámbito de las grandes decisiones, distan mucho de poder asegurar por sí solas”²⁴. Así las cosas, maguer las consideraciones relativas a la efectiva incidencia de los actores políticos en la toma de decisión, el procedimiento administrativo puede ser considerado una herramienta democratizadora del poder.

III. ALGUNAS SALVEDADES.

Para otro sector de la doctrina, tal función democratizadora no se halla instalada en el procedimiento administrativo, sino, específicamente, en los trámites o pasos previos a la emisión del acto²⁵. Se sostiene

¹⁸ Conf.: Julio Comadira, *Derecho administrativo. Acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, ps. 116 y ss.

¹⁹ Armando Canosa, *Los recursos administrativos*, Ábaco, Buenos Aires, 1996, p. 52.

²⁰ Tomás Hutchinson, *Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549, comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, t. I, 1ª reimpr. corregida, Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 1.

²¹ Sabino Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, 4ª ed. revisada y actual., Garzanti, Milano, 1997, ps. 302 y ss.

²² Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 4ª ed., Cívitas, Madrid, 1991, p. 77.

²³ García de Enterría y Fernández, ob. cit., p. 436.

²⁴ García de Enterría y Fernández, ob. cit., p. 436.

²⁵ Margarita Beladiez Rojo, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 129, esp. n. 63.

ne que esa función "no es propia del procedimiento en su conjunto, sino de algunos trámites que lo pueden integrar"²⁶.

Cabe preguntarnos si la diferenciación resulta intrascendente; ello atañe a tres cuestiones:

a) por un lado, se asigna la función democratizadora al procedimiento administrativo todo o como conjunto;

b) por otro, se la asigna a los trámites o pasos previos a la emisión del acto;

c) y para complicar aún más las cosas, la mencionada función ha sido asignada, elípticamente, al elemento "forma" del acto, entendido, éste, como "proceso de formación" de él, o procedimiento.

En este último sentido, se ha sugerido que si bien cronológicamente el procedimiento administrativo ha servido a la función de ordenación regularizada de la actividad administrativa, el desarrollo de la doctrina jurídica liberal ha llevado a concebirlo en función esencialmente garantista, yendo el desarrollo del control judicial a la ponderación "no sólo del contenido del acto, sino de su forma, es decir, del proceso de formación" del acto²⁷, al tiempo que también se asevera que "la separación tajante entre contenido del acto y procedimiento disminuye"²⁸.

Si, como enseñaba Fiorini, el procedimiento administrativo es la sistematización ordenada y procesalizada de una actividad de la Administración, y si cada trámite es la presencia material de esta actividad de la Administración²⁹, tenemos que las dos primeras diferenciaciones no conllevan grandes consecuencias. En cambio, la tercera diferenciación sí reviste cierta entidad.

Así, la expresión "forma", como elemento del acto administrativo, se refiere a la exteriorización de la voluntad al plano jurídico³⁰. Como sabemos, este elemento tiene una integración tripartita³¹, puesto que se integra con: por un lado, las formas de la declaración; por otro, las formas que corresponden al procedimiento de integración de la voluntad en el acto administrativo; y, finalmente, los requisitos de publicidad necesarios para la vigencia del acto. Si el requisito del "procedimiento" del art. 7, inc. d, de la ley 19.549 se refiere a la

²⁶ Beladéz Rojo, ob. y lug. cit.

²⁷ Miguel Sánchez Morón, *La participación ciudadana en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, ps. 168 y ss., esp. p. 170.

²⁸ Sánchez Morón, ob. cit., p. 170.

²⁹ Bartolomé Fiorini, *Procedimiento administrativo y recurso jerárquico*, 2^a ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, p. 27.

³⁰ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 3^a ed., actual., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, p. 305; Cassagne, ob. cit., p. 142.

³¹ Cassagne, ob. cit., p. 143.

manera en que se debe integrar la voluntad³², tenemos entonces que un vicio en el procedimiento implica un vicio en la forma, mas no en la voluntad propiamente dicha³³. De esta manera, la afirmación de la doctrina española citada³⁴ cobra plena aplicabilidad.

Cabe tener presente, sin embargo, una opinión diversa; tal la de Gordillo³⁵, para quien "las llamadas «formas» o «formalidades» anteriores al acto administrativo son parte del procedimiento administrativo, y en caso de haber sido trasgredidas son vicios de procedimiento, o vicios en la preparación de la voluntad administrativa, y no vicios de forma del acto administrativo", citando, como ejemplo, la garantía de la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo³⁶.

IV. LA "FORMA" COMO EQUIVALENTE A "PROCEDIMIENTO PREVIO", LA TEORÍA DE LA SUBSANACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN PREVIA AL DICTADO DE LOS ACTOS.

La jurisprudencia ha destacado la importancia que tiene el procedimiento de integración de la voluntad estatal³⁷.

Es preciso tener en cuenta, igualmente, las conclusiones a las cuales llegó la doctrina respecto de la conveniencia de no identificar el requisito esencial "procedimiento" del art. 7, inc. *d*, de nuestra ley de procedimiento administrativo 19.549, con el "debido proceso adjetivo" del art. 1, inc. *f*, de la mencionada ley³⁸, aun cuando, en determinados casos, la violación de aquél implica la vulneración de éste.

El profesor Comadira critica, con pluralidad de fundamentos, el hecho de que, según alguna jurisprudencia, "el incumplimiento de las formas en las que el procedimiento administrativo consiste, no genere, necesariamente, la nulidad absoluta del acto", perdiendo, consecuentemente, el acto "la significación axiológica que constitucional y legalmente está llamado a poseer"³⁹.

³² Cassagne, ob. cit., p. 143.

³³ Cassagne, ob. cit., p. 143.

³⁴ Acápita *c*.

³⁵ Diferenciación señalada por Guido Tawil, *Administración y justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa*, t. I, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 232, n. 213.

³⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3. *El acto administrativo*, Macchi, Buenos Aires, 1987, ps. X-36 y X-37.

³⁷ Conf.: "Fallos", 241-384, esp. p. 402; 255-231, esp. p. 236; 258-299, esp. p. 301; 265-349, esp. p. 351; 306-1138, esp. p. 1141, entre otros.

³⁸ Se sigue el análisis efectuado por Comadira, ob. cit., p. 135.

³⁹ Comadira, ob. cit., p. 138.

Afirma el citado jurista que “al cumplimiento de otros recaudos procesales previos a la emisión del acto, y en cuya observancia esté interesado el buen manejo de los intereses públicos, no se lo ha considerado alcanzado por la posibilidad subsanatoria”, surgiendo así, como consecuencia paradójica, “la nulidad absoluta del contrato celebrado en trasgresión del proceso de selección, y la posible nulidad relativa del acto administrativo dictado sin el debido respeto del derecho de defensa”⁴⁰. Es que, como puntualmente agrega, “el incumplimiento grave del debido procedimiento previo a todo acto administrativo” (que abarca la especie “debido proceso adjetivo”) “debe ocasionar la nulidad absoluta del acto”⁴¹, y no la nulidad relativa. Esta crítica surge de la aplicación de la denominada “teoría de la subsanación”, según la cual la violación en sede administrativa de los requisitos del debido proceso adjetivo es subsanable en sede judicial⁴².

Parece acertada la interpretación brindada por el profesor Cassagne, para quien se torna menester diferenciar, en lo referido a la hipotética tacha de nulidad del acto, distintos grados de violación del requerimiento del art. 7, inc. d. Para el citado jurista existen diferentes modulaciones que amparan la adopción —en la situación antes descrita de violación del debido procedimiento— de sanciones de nulidad absoluta o bien de sanciones de nulidad relativa⁴³.

Entre las primeras, en opinión del citado jurista, se halla la violación del derecho de defensa por imposibilidad de producir prueba; la inobservancia de los procedimientos formales. Entre las segundas, los defectos de forma previos a la declaración, salvo que la forma estuviera impuesta por razones de orden público administrativo, tal como la salvaguardia o seguridad del leal manejo de los intereses del Estado; el cumplimiento del requisito procedimental del dictamen “previo” con posterioridad al dictado del acto administrativo, pero antes

⁴⁰ Comadira, *Acto administrativo municipal, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en los municipios de la provincia de Buenos Aires*, Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 83.

⁴¹ Comadira, ob. y lug. cit. en n. 18.

⁴² Conf.: Héctor M. Huici, *Subsanación en sede judicial de vicios en el procedimiento administrativo*, en “L.L.”, 1994-D, ps. 461 y ss., quien describe detalladamente una meandrosa línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que culmina con la afirmación de que no existe privación del debido proceso cuando hay posibilidad de defensa suficiente, en sede judicial, que subsane su violación en sede administrativa.

⁴³ Una postura contraria, por ejemplo, se perfila en Patricia R. Martínez, *Sistema de control de los servicios públicos “privatizados” en la Argentina*, en la obra colectiva de Sarmiento García, Farrando (h.), Urrutigoity, Martínez, Pose, Buj Montero, Pritz, Ábalos y Vicchi, coordinada por Marta González de Aguirre, *Los servicios públicos. Régimen jurídico actual*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 153.

de que sea resuelto el recurso, en la medida en que no se demuestre la afectación o lesión de la garantía de defensa⁴⁴.

En la interpretación propiciada se puede inferir que se ha seguido al maestro Jèze⁴⁵, cuyas reglas concernientes a las formas no dejan de tener vigencia. Sostuvo el doctrinario francés: "La omisión completa de una forma sólo se sanciona con la nulidad del acto [y estimamos que se refiere a nulidad absoluta] cuando se trata de una forma tendiente a garantizar una garantía, por débil que sea, siendo todavía necesario que la omisión completa no haya sido corregida por tal o cual circunstancia de hecho". De allí que la violación de un requisito procedimental deba, para generar la nulidad absoluta del acto, tener dos caracteres ineludibles: haber conculcado una garantía, "por débil que sea", y no haber sido corregida, o subsanada, por hechos posteriores. Por ejemplo, en sede administrativa, el dictamen previo emitido con posterioridad a la notificación del acto, pero antes de que se dicte el acto resolutorio con motivo de un recurso de reconsideración⁴⁶, no acarrearía la nulidad del acto, por no estar reunidos los mencionados requisitos.

En cuanto a la viabilidad que esta teoría de la subsanación puede haber merecido en el marco del derecho norteamericano, es dable destacar el hecho de que alguna vez se quiso implementar un procedimiento —en sede administrativa— que permitiera, en lugar de la modalidad de "comunicación y comentarios"⁴⁷ previos al dictado de los reglamentos, una modalidad de procedimiento tal que en un período de sesenta días con posterioridad al dictado de la norma, en el caso, de alcance general, se podía formular comentarios, sin expreso requerimiento de notificación o comunicación previa; todo ello, en violación de la norma que establecía que se debía efectuar la publicidad y recibir los comentarios sobre el acto que se dictara en la etapa de formación de dicha voluntad. La respuesta jurisprudencial, corporizada en el fallo "City of Waco"⁴⁸, consistió en que "si bien este período de sesenta días estaba enderezado a sanear el procedimiento de cualquier error que pudo haberse cometido", y si bien el vencimiento de los plazos para el dictado de la reglamentación era inminente, resultaba contrario a lo establecido en la ley⁴⁹. Por otro lado, nuestra propia Corte Suprema aplicó la doctrina desde antiguo, a veces basándose en pre-

⁴⁴ Cassagne, ob. cit., ps. 201 y ss., y abundante jurisprudencia allí citada.

⁴⁵ Gastón Jèze, *Principios generales del derecho administrativo*, t. III, traducido por Julio San Millán Almagro, Depalma, Buenos Aires, 1949, ps. 302 y ss.

⁴⁶ Es, por ejemplo, el caso de "Fallos", 318-2309, en especial, p. 2320.

⁴⁷ Ver, en este mismo trabajo, la sección V, apartado c.

⁴⁸ "City of Waco v. E.P.A.", C.A.5, 1980, 620 F.2d 84.

⁴⁹ Por violar las secciones 551 y ss. y 701 de la citada ley.

cedentes n
dicial⁵⁰.

La ap
los proced
audiencias
aún se hal
en "Prode
de actos p
cación en
conculcado
trámite pa
posteriores
trámite.

V. LA PAR DE REG

Avanz
ámbito de
vivo a la em
algunos sis
familiariza

a) Cor

La inte
Derechos F
derechos c
tienen derec
dentro de t
diente e im
determinaci
al procedim

⁵⁰ "Moc
citados en "F

⁵¹ Fallo

⁵² Se pu
law, Hart Pub

⁵³ Por e
multa en el c
2351, de la C

cedentes norteamericanos que consagraban la mentada subsanación judicial⁵⁰.

La aplicabilidad de la teoría de la subsanación en el campo de los procedimientos consultivos —que involucran la celebración de audiencias públicas o de otros modos de participación o consulta— aún se halla en ciernes. Estimamos que los lineamientos esgrimidos en “Prodelco”⁵¹, tendientes a una interpretación integrativa de la serie de actos preparatorios de la toma de decisión, pueden resultar de aplicación en la medida en que, como se destacó anteriormente, no se haya conculcado una garantía, “por débil que sea”, y que la omisión del trámite participativo no haya sido corregida o subsanada por hechos posteriores que hayan garantizado la finalidad perseguida por aquel trámite.

V. LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS.

Avanzando más allá de lo predicado en estas nociones, y en el ámbito de las audiencias públicas como procedimiento consultivo previo a la emisión de actos de alcance general, repasando sintéticamente algunos sistemas de derecho comparado con los cuales ya nos hallamos familiarizados, se puede observar un panorama por demás diverso:

a) Comunidad Europea.

La interpretación del art. 6, ap. 1, de la Convención Europea de Derechos Humanos —que establece que “en la determinación de los derechos civiles y obligaciones o en los procesos criminales, todos tienen derecho a una debida audiencia pública (*fair and public hearing*) dentro de un período razonable de tiempo ante un tribunal independiente e imparcial establecido por ley”— no ha permitido llegar a una determinación⁵² respecto de si dicha disposición es siempre aplicable al procedimiento administrativo⁵³ en general, y menos aún a los pro-

⁵⁰ “Moore v. Robbins”, 96 U.S. 530; “Bicknell v. Comstock”, 113 U.S. 149, citados en “Fallos”, 241-384, esp. p. 397.

⁵¹ Fallo citado en n. 84.

⁵² Se puede ver: Hanns Peter Nehl, *Principles of administrative law in E.C. law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, esp. ps. 31 y ss.

⁵³ Por ejemplo, se denegó el derecho a ser oído antes de la aplicación de una multa en el caso 46/85, “Manchester Steel Limited v. Commission” [1986], ECR 2351, de la Corte Europea de Justicia.

cedimientos administrativos “consultivos”⁵⁴. Sólo en algunos casos puntuales se ha afirmado que la expresión “derechos civiles y obligaciones” abarca a las materias administrativas⁵⁵. Así, en términos generales, difícilmente se puede hallar quicio para la revisión de cuestiones relativas a la omisión de participación o consulta, en dicha clase de procedimientos administrativos, por medio del texto legal apuntado.

b) Reino Unido.

Particularmente, en el Reino Unido se ha adoptado, respecto de los procedimientos de consulta o procedimientos participativos, una postura pragmática. Ello, en el marco de la inexistencia de una norma positiva específica que consagre genéricamente la participación de la ciudadanía, como regla, mediante audiencias públicas en la elaboración de reglamentos, y ante la sola existencia de ésta en instrumentos legislativos aislados, como, por ejemplo, la Ley de Planificación Urbana y Rural (Town and Country Planning Act)⁵⁶, de 1990.

Dicha ley —de una riqueza que no se puede dejar de admirar— establece, por ejemplo, en el cap. II de la parte II, § 40, un sistema de publicidad y consulta previa (o de *public participation* o participación pública) para los diversos emprendimientos en áreas no metropolitanas. Durante el período de consulta previa se puede efectuar presentaciones objetando el proyecto (§ 40, 5), las cuales recibirán tratamiento por medio de una encuesta local (*local inquiry*) (§ 42, 1)⁵⁷, o en “otra clase de audiencia” (*other hearing*); antes del dictado del

⁵⁴ D. J. Galligan, *Due process and fair procedures. A study of administrative procedures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, ps. 221 y ss.

⁵⁵ Por ejemplo, en “Ringeisen v. Austria” (1979-1980), 1 EHRR 455; “Pudas and Boden” (1987), ECHR 1987; HRR 367 Series A, vol. 125, 1987.

⁵⁶ Se consulta Víctor Moore y David Hughes (eds.), *Statutes on planning law*, 2ª ed., Blackstone Press Ltd., Londres, 1995.

⁵⁷ El procedimiento para llevar a cabo las encuestas locales se halla normado en la reglamentación pertinente, que data de 1992 (*Town and Country Planning. Inquiries Procedure. Rules*, “S.I.”, 1992, nº 2038), cuyo § 10, 7, establece que se colocará un cartel en el lote o terreno en cuestión, de modo tal que pueda ser visto y leído por el público, indicando (§ 10, 8) la fecha, hora y lugar donde se efectuará la encuesta, los datos de identificación del terreno o predio facilitando su ubicación y una breve descripción del permiso para construir solicitado. Este procedimiento —en el caso, para unas obras en el área metropolitana de Londres— estaba siendo empleado en el pasado invierno boreal para tramitar la aprobación de unas remodelaciones en los jardines de Kensington, en dicha ciudad; el anuncio consistía en carteles plastificados apaisados ubicados a los costados de los portones de entrada al parque. La reglamentación citada se puede consultar en Víctor Moore y David Hughes (eds.), ob. cit., p. 478, esp. p. 484.

acto de aprobación del proyecto o emprendimiento se deberá haber dado tratamiento a todas las objeciones (§ 41, 7, a).

He aquí el caso de una ley especial que regla una determinada participación pública previa a la obtención de un permiso, por ejemplo, para construir. Pero en sentido general, y abonando la tesis de la pragmática actitud hacia los procedimientos consultos, no se puede soslayar el hecho de que la finalidad propia de las audiencias públicas como medio de consulta previo ha sido calificada —duramente, y nada menos que por la Hansard Society⁵⁸— de “mero intento de legitimar propuestas que el gobierno ya ha decidido convertir en norma obligatoria”⁵⁹.

Desde el punto de vista de las nulidades anteriormente referenciadas, a diferencia de lo que ocurre —como veremos— en los Estados Unidos bajo la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946, y en forma concordante con el escepticismo apuntado, se ha afirmado que no hay entre los ingleses, bajo el *common law* o las leyes, una obligación general de consultar en forma previa al dictado de reglamentos delegados (*delegated or subordinate legislation*)⁶⁰. Ni siquiera, en opinión de la jurisprudencia y ante la ausencia de previsión legal expresa, bajo la teoría del mandato legal “implícito” o del principio cardinal de la “justicia natural”⁶¹.

Específicamente, se ha excluido del concepto de justicia natural —que abarca las nociones del derecho a ser oído y el derecho a una decisión imparcial— la participación en el proceso de elaboración de esos reglamentos⁶². Ante esta escena, difícilmente se pueda pretender una nulidad fundada en la omisión de aquella audiencia si no hay texto expreso que la requiera. En este sentido, se alega que si a todos los potencialmente afectados —y los reglamentos aludidos los tienen— se les diera el derecho a ser oídos, el procedimiento sería inoperable⁶³.

⁵⁸ “Puede haber mucha, poca, o nada de consulta; puede ser general o detallada; puede ser formal [...] o informal, consistiendo sólo en unos pocos llamados telefónicos [...]; puede consistir en un genuino pedido de contribución o meramente un intento de legitimar propuestas que el gobierno ya ha decidido convertir en norma obligatoria [...]. Esto lleva a una combinación de buenas y malas prácticas de consulta y más fundamentalmente a una distorsión de todo el procedimiento de consulta” (*Informe de la Comisión de la Hansard Society*, 1993, p. 226).

⁵⁹ Opinión citada en Stuart Weir y David Beetham, *Political power and democratic control in Britain. The democratic audit of the United Kingdom*, Routledge, London y New York, 1999, p. 292.

⁶⁰ Michael Supperstone y James Goudie, *Judicial review*, Butterworths, Londres, Bruselas, Dublin y Edimburgo, 1992, p. 143.

⁶¹ Supperstone y Goudie, *ob. cit.*, p. 144, con cita de fallo citado en n. 62.

⁶² Supperstone y Goudie, *ob. cit.*, p. 143, con cita de “Bates v. Lord Hailsham of St. Marleybone” [1972] 3 All ER 1019, [1972] 1 WLR 1373.

⁶³ Supperstone y Goudie, *ob. cit.*, p. 186.

Por otro lado, bajo la invocación de la "legítima expectativa" tampoco se ha arribado a la generalización del requisito participación⁶⁴. Queda así esbozada una actitud aparentemente reticente, por parte de la jurisprudencia inglesa, a acoger la obligación de consulta de los afectados en forma previa al dictado de actos de alcance general.

Recordemos que cuando la ley expresamente establece la audiencia pública (*public hearing*) como medio de consulta en forma mandatoria, la falta de consulta genera en principio la nulidad del acto, pero si el objetivo principal —esto es, la consulta— se ha cumplimentado por otros medios, no interesa que no se hayan cumplido en forma estricta ciertas formalidades específicas destinadas a asegurar ese objetivo⁶⁵. A su vez, la jurisprudencia ha formulado un distingo ante un texto legal expreso que requiera la audiencia pública previa, diferenciando audiencia obligatoria⁶⁶ (*mandatory*) de audiencia meramente indicativa⁶⁷ (*directory*)⁶⁸, y se brinda una nueva modalidad clasificatoria para *bypasear* el procedimiento apuntado, en actitud de un activismo judicial debatible⁶⁹.

Tampoco es nulo el reglamento emitido sin haber consultado a todas las partes a las cuales se lo debía hacer por disposición legal, por lo cual se ha llegado, incluso, a aplicar un reglamento a todas las partes previamente consultadas y a no aplicárselo a la parte no consultada⁷⁰.

⁶⁴ *Re "Westminster City Council"* [1986] AC 688. La expresión *legitimate expectation* es traducida no como "legítima expectativa" sino como "confianza legítima", por Pedro Coviello, en su meduloso trabajo *La confianza legítima*, "E.D.", 15/98.

⁶⁵ "Coney v. Choyce" [1975] 1 WLR 422.

⁶⁶ Por ejemplo, en la sección 8(3)(4) de la Ley de Gobierno Local (Local Government Act) de 1992; se cita la edición de Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1994.

⁶⁷ Por ejemplo, en la sección 1 de la Ley de Competencia y Servicios Públicos (Competition and Service (Utilities) Act) de 1992; se cita la edición de Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1994.

⁶⁸ Establecen esta diferenciación, entre otros, P. P. Craig, *Administrative law*, 3^a ed., Sweet and Maxwell, Londres, 1994, p. 255; Helen Fenwick y Gavin Phillipson, *Sourcebook on public law*, Cavendish, London, 1997, ob. cit., p. 755.

⁶⁹ Ver nuestra *Participación ciudadana previa a la toma de decisión administrativa: acerca de algunos de sus fundamentos en el derecho inglés*, "L.L.", Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo (a cargo de Agustín Gordillo), abril de 1999, p. 1.

⁷⁰ Supperstone y Goudie, ob. cit., p. 150, con cita de "R. v. Secretary of State for Social Services, ex Association of Metropolitan Authorities" [1986] 1 All ER 164.

c) *Estado*

En la Co
de la Constit
alguna que co
nía en el dicta
ni implícitame

En conco
en un fallo de

"Cuando
personas, es i
su adopción [.
cos se dicten p
nan normas e
Estados, afect
casi a la ruina
protegen los d
proteger dentr
inmediato o re

Esta tesitu
cambio, y seg
en el párrafo
consideraríam
mentos.

Ante este
participativo p
legislación fed
que, como ven
jurisprudencia
elaboración de
dimiento Adm

⁷¹ Ann Tay
Publishing Comp

⁷² "Bi-Metr
esp. p. 445 (1915
un acto emanado
se había decidid
tarios sin haber d
fue redactada por

⁷³ "City of
Relations Commi

⁷⁴ "Harris v

⁷⁵ Para un
cit., t. I, ps. 198

c) *Estados Unidos.*

En la Constitución de los Estados Unidos, a diferencia del caso de la Constitución española actual, por ejemplo, no hay previsión alguna que contemple la participación pasiva o activa de la ciudadanía en el dictado de actos por parte de la Administración, ni expresa ni implícitamente⁷¹.

En concordancia con esta afirmación, la Corte Suprema federal, en un fallo de 1915⁷², sostuvo:

“Cuando una norma de conducta se aplica a más de una pocas personas, es impracticable que todas ellas tengan una voz directa en su adopción [...]. La Constitución no exige que todos los actos públicos se dicten previo concejo abierto o en asamblea pública. Se sancionan normas en general que, dentro de los poderes que poseen los Estados, afectan a las personas o a su propiedad, a veces llevándolas casi a la ruina, sin que se les dé una oportunidad de ser oídos. Se protegen los derechos a través de la única forma en que se los puede proteger dentro de una sociedad compleja, por medio de su poder, inmediato o remoto, sobre aquellos que dictan las normas”.

Esta tesis fue posteriormente seguida en otros decisivos⁷³. En cambio, y según otras interpretaciones⁷⁴, la doctrina del caso citado en el párrafo anterior se aplicaría sólo a aquellos actos que nosotros consideraríamos de alcance general: leyes en sentido formal y reglamentos.

Ante este panorama, evidentemente, la existencia de un régimen participativo para la elaboración de actos de alcance general en la legislación federal norteamericana constituye un régimen de excepción que, como veremos, se ha ido amoldando a la interpretación que la jurisprudencia le ha dado. La mentada participación ciudadana en la elaboración de reglamentos⁷⁵ se halla consagrada en la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act*) de 1946, con

⁷¹ Ann Taylor Schwing y Constance Taylor, *Open meeting laws*, Fathom Publishing Company, Anchorage, Alaska, 1994, p. 5.

⁷² “*Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization*”, 239 U.S. 441, esp. p. 445 (1915). Se trataba de un caso en el que se cuestionaba la validez de un acto emanado de determinado organismo administrativo de Colorado por el cual se había decidido elevar en un 40 % el valor de la propiedad a los efectos tributarios sin haber dado participación de ninguna índole a los afectados. La opinión fue redactada por el *justice* Holmes.

⁷³ “*City of Madison, Joint School District, v. Wisconsin Employment Relations Commission*”, 429 U.S. 167, esp. p. 178 (1976).

⁷⁴ “*Harris v. County of Riverside*”, 904 F.2d 497, esp. p. 502 (9th Cir. 1990).

⁷⁵ Para un excelente estudio pormenorizado en esta materia, ver: Tawil, ob. cit., t. I, ps. 198 y ss., y la abundante doctrina y jurisprudencia allí citada.

sus posteriores modificaciones⁷⁶. Recordemos que la implementación de esta clase de procedimientos surgió antes a nivel local, para ser consagrada luego a nivel federal⁷⁷.

Bajo la citada ley, la participación de los ciudadanos se concreta: a) en general, por medio de un procedimiento informal o de "comunicación y comentarios" (*notice-and-comment rulemaking*) (el del § 553 de la citada ley⁷⁸); b) en algunos casos previstos en la legislación⁷⁹,

⁷⁶ Se consulta el United States Code Annotated, title 5, Government Organization and Employees, § 552a a 701, West Publishing Company, St. Paul, Minnesota, 1996, § 553, ps. 110 y ss.

⁷⁷ Tan extendida se halla la modalidad que es posible ingresar en las instalaciones de una municipalidad o subdivisión menor de ésta para hallar, al alcance de la mano, folletos de no más de una decena de páginas que ostentan, por ejemplo, el título *Calendario de audiencias públicas en materia de adjudicación de contratos*. Dichos folletos contienen la agenda de audiencias públicas que serán efectuadas en un período dado —tal como una quincena— en determinada materia, como, p. ej., contrataciones municipales en trámite que superen cierto monto (en el caso de Nueva York, cien mil dólares), con contratistas propuestos seleccionados por contratación directa por ser proveedores únicos o exclusivos, por licitación bajo sobre sellado, etc. Ello, por cierto, a nivel municipal.

⁷⁸ La disposición citada reza:

"a) Esta sección no se aplica a:

"1) funciones militares o de relaciones exteriores de los Estados Unidos; o

"2) materias relacionadas a la administración de las agencias o a su personal o al dominio, préstamos, apoyos económicos, beneficios o contratos públicos.

"b) Se publicará una comunicación general del reglamento propuesto en el Federal Register, a menos que las personas sujetas al mismo sean identificadas y notificadas personalmente o de otra forma de conformidad con la ley. El anuncio incluirá:

"1) día y hora, lugar y naturaleza de los procedimientos para elaborar el reglamento;

"2) mención de la autoridad en la competencia de la cual se propone el reglamento;

"3) los términos o sustancia del reglamento propuesto o una descripción de los sujetos y materias involucradas.

"Salvo en los casos en que se requiere la comunicación o la audiencia por ley, esta subsección no se aplica:

"A) a las normas interpretativas, a las declaraciones generales de políticas, o a las normas sobre organización de las agencias, su procedimiento o prácticas; o

"B) cuando la agencia, fundadamente, decide (por acto motivado a incorporar al reglamento que dicte) que la comunicación y el procedimiento público son impracticables, innecesarios, o contrarios al interés público.

"c) Luego de la comunicación exigida en esta sección, la agencia concederá a los interesados una oportunidad para participar en el procedimiento de elaboración del reglamento por medio de la remisión de información, opiniones o argu-

⁷⁹ Según § 553, c, de la A.P.A., el procedimiento formal se emplea "cuando legislativamente se establece que los reglamentos deben dictarse con una audiencia previa ante la agencia".

mediante un procedimiento de audiencia oral con reglamentos. No informal.

Respecto de procedimientos r los años 1970, a las audiencias el empleo de procedimientos dispuestos de má 553, para procedi audiencia oral co toria— en el trá

En la actual jurisprudencia co de reglamentos s el conocido caso prema de los Est

mentos por escrito, c de considerar las ma mento que adopte un do la ley establece luego de una audier 557.

"d) La publicac tuará al menos con

"1) un reglame una restricción;

"2) sea un regl

"3) lo haya es incorporar y publica

"e) Cada agenc do, modificación o c

⁸⁰ Por ejemplo Cosmetic Act), de 19

e, 3. Allí se establec dicte un reglamento,

resados sean oídos; expediente; 3) estruc

volcadas en la audie lo actuado antes de

ser consideradas con

⁸¹ Kenneth Cu

³ ed., vol. I, Little,

⁸² Ver: Davis

cámaras federales de

⁸³ "Vermont Y

mediante un procedimiento formal con los mismos requerimientos del procedimiento de elaboración de actos de alcance particular⁸⁰; y c) por medio del denominado "procedimiento negociado" de elaboración de reglamentos. Nos ocuparemos en especial del primero de ellos, el informal.

Respecto de la primera clase de procedimientos, es decir, los procedimientos reglamentarios informales, sucede que en la década de los años 1970, algunos tribunales comenzaron a exigirles a las agencias el empleo de requerimientos procedimentales que excedían de los dispuestos de manera expresa en la Ley de Procedimiento Federal, § 553, para procedimientos informales⁸¹. Específicamente, se exigía una audiencia oral con posibilidad de repreguntar —o audiencia contradictoria— en el trámite de dictado del reglamento⁸².

En la actualidad, se puede afirmar que la interpretación de la jurisprudencia con relación al procedimiento informal de elaboración de reglamentos se halla orientada por los lineamientos consagrados en el conocido caso "Vermont Yankee"⁸³. En dicho fallo, la Corte Suprema de los Estados Unidos —tal vez conciente de que un procedi-

mentos por escrito, con o sin oportunidad para efectuar una presentación oral. Luego de considerar las materias relevantes remitidas, la agencia incorporará en el reglamento que adopte una declaración general concisa de sus fundamentos y fines. Cuando la ley establece que los reglamentos se dictarán formalmente (*on the record*) luego de una audiencia, no se aplicará esta subsección sino las secciones 556 a 557.

"d) La publicación o notificación acerca de un reglamento sustantivo se efectuará al menos con treinta días de antelación, salvo que:

"1) un reglamento sustantivo garantice o reconozca una excepción o elimine una restricción;

"2) sea un reglamento interpretativo o una declaración general de políticas; o

"3) lo haya establecido la agencia fundadamente, por decisión motivada a incorporar y publicar con el reglamento.

"e) Cada agencia concederá a los interesados el derecho de solicitar el dictado, modificación o derogación de un reglamento".

⁸⁰ Por ejemplo, la Ley de Alimentos, Drogas y Cosméticos (Food, Drug and Cosmetic Act), de 1938, título 21 del United States Code Annotated, sección 371, e, 3. Allí se establece que antes de que la Administración de Alimentos y Drogas dicte un reglamento, ésta debe: 1) convocar a audiencia pública para que los interesados sean oídos; 2) basar su decisión en la evidencia sustancial recogida en el expediente; 3) estructurar el reglamento de manera tal que incluya las evidencias volcadas en la audiencia formalizada en el expediente; 4) proveer a la revisión de lo actuado antes de que esas probanzas, que fundamentan el reglamento, puedan ser consideradas concluyentes.

⁸¹ Kenneth Culp Davis y Richard J. Pierce (jr.), *Administrative law treatise*, 3^o ed., vol. I, Little, Brown and Company, Boston, 1994, ps. 346 y ss.

⁸² Ver: Davis y Pierce, ob. cit., p. 347, y jurisprudencia allí citada de las cámaras federales de apelaciones.

⁸³ "Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. N.R.D.C.", 435 U.S. 519 (1978).

miento reglamentario demasiado farragoso amenazaría con detener la maquinaria del gobierno⁸⁴— sostuvo:

“Ante la ausencia de limitaciones constitucionales o circunstancias extremadamente imperativas, las agencias administrativas deberían tener la libertad de establecer sus propias reglas de procedimiento [...]. En general [...] la sección [553] estableció los requisitos procedimentales máximos que el Congreso deseaba que los tribunales aplicaran a las agencias en el dictado de reglamentos”.

Esperar que las agencias dicten reglamentos empleando “toda la gama de medios procedimentales normalmente asociados sólo con las audiencias previas al dictado de actos de alcance particular conduciría a tener que exigir un procedimiento contradictorio [*full adjudicatory hearing*] previo a la emisión de todo reglamento”⁸⁵.

Todo ello, en vista de que la cláusula constitucional del debido proceso no traía aparejado que la agencia debiera implementar procedimientos adicionales a los legislativamente previstos⁸⁶.

El fallo “Florida East Coast” se sumó a la línea jurisprudencial inaugurada, cuando aquel Tribunal aplicó el requisito de audiencia previa —esta vez, para una situación que requería el procedimiento formal— morigeradamente. Sostuvo la Corte norteamericana que la “audiencia debida” podía ser equivalente a los comentarios escritos remitidos en el procedimiento de “comunicación y comentarios” o procedimiento informal. Al ser esos comentarios escritos —suerte de audiencias de papel, o *paper hearings*—, y al estar agregados al expediente, se cumplían los requisitos del procedimiento formal, aunque evidentemente se afectaba el carácter contradictorio del procedimiento.

A partir del caso citado en el párrafo anterior, son pocas las oportunidades en que judicialmente se ha obligado a una agencia a emplear el procedimiento participativo formal. Tal principio tiene, sin embargo, sus excepciones: *a*) que la ley prescriba en forma manifiesta el procedimiento formal; *b*) que la ley expresamente requiera la audiencia contradictoria oral; o *c*) que se hallen en juego intereses relativos a la propiedad o a la libertad, en cuyo caso la audiencia debe ser formal⁸⁷.

Con relación al procedimiento informal de elaboración de reglamentos, se puede decir que éste abarca los siguientes pasos⁸⁸:

⁸⁴ Como la situación descrita, por nuestra Corte Suprema, en “Prodelco c. P.E.N., s. Amparo”, P.475.XXXIII, del 7 de mayo de 1998, consid. 14: “Se precisó que en el ordenamiento vigente no existe obligación de someter previamente a consideración de los administrados los actos administrativos, puesto que ello implicaría la paralización de la actividad de esa índole”.

⁸⁵ “Vermont Yankee”, cit., 455 U.S. 519, ps. 546/8.

⁸⁶ “Vermont Yankee”, cit., 455 U.S. 519, p. 542.

⁸⁷ “Davis y Pierce”, ob. cit., vol. I, p. 294.

⁸⁸ Kenneth Warren, *Administrative law in the political system*, 3ª ed., Prentice Hall, New Jersey, 1996, p. 252.

a) se pro
interesados;

b) se pu

c) todos

mación escri

d) la age

puede reforma

trada y tamb

e) se pu

f) se repi

g) el pro

tener vigencia

mentos y fine

La jurisp

miento inform

mento dictado

parcial en caso

un marco gene

blecido integra

En relació

cumplimiento

la ley, en el ma

fallo “Vermont

puede deducir

teadas no por o

sino por cómo

—las cuales de

dimiento inform

tarios”, que cau

puede llegar a s

⁸⁹ “Dow Che
1979, 459 F.Supp.
F.Supp. 503.

⁹⁰ “Reynolds
firmado parcialmer
certiorari denegado

⁹¹ “Bell Line

⁹² Ver texto

⁹³ “U.S. v. G

⁹⁴ Davis y Pi

gante de por qué s

procedimiento admi

años que puede llev

prometer el 10 % de

- a) se proyecta el reglamento con o sin participación previa de los interesados;
- b) se publica la norma propuesta;
- c) todos los interesados se hallan habilitados para remitir información escrita u opiniones acerca de aquélla;
- d) la agencia evalúa los comentarios cosechados, o *feedback*, y puede reformar el proyecto de conformidad con la información suministrada y también puede requerir comentarios orales de los interesados;
- e) se publica el reglamento con su nueva redacción;
- f) se repiten los pasos *c* y *d*;
- g) el proyecto final es publicado al menos treinta días antes de tener vigencia, acompañado de una declaración concisa de sus fundamentos y fines.

La jurisprudencia parece indicar derechamente que este procedimiento informal debe ser acatado so pena de nulidad de todo el reglamento dictado en violación de la prescripción legal⁸⁹, o de nulidad parcial en caso de que se trate de una parte separable de él⁹⁰; ello, en un marco general según el cual el procedimiento participatorio establecido integraría el concepto de "debido proceso"⁹¹.

En relación con las nulidades que se pueden generar en torno del cumplimiento o incumplimiento del rito participativo establecido en la ley, en el marco de libertad de las agencias consagrado en el citado fallo "Vermont Yankee" al tratarse de un procedimiento informal, se puede deducir que las nulidades podrán ser más efectivamente planteadas no por omisión de participación o por inadecuada participación, sino por cómo sean empleadas las excepciones⁹² que la ley establece —las cuales deben ser interpretadas restrictivamente⁹³— en el procedimiento informal para soslayar el período de "comunicación y comentarios", que causa demoras a veces injustificadas, tal que un reglamento puede llegar a ser legalmente dictado luego de una decena de años⁹⁴,

⁸⁹ "Dow Chemical, USA, v. Consumer Product Safety Commission", D.C. La., 1979, 459 F.Supp. 378; "City of New York v. Diamond", D.C.N.Y., 1974, 379 F.Supp. 503.

⁹⁰ "Reynolds Metals Co. v. Rumsfeld", D.C.Va., 1976, 417 F.Supp. 365, confirmado parcialmente y revocado parcialmente, reenviado en 564 F.2d 663, con *certiorari* denegado en 435 U.S. 995.

⁹¹ "Bell Lines, Inc. v. U.S.", D.C.W.Va., 1967, 263 F.Supp. 40.

⁹² Ver texto legal de n. 78.

⁹³ "U.S. v. Garner", C.A.5 (Miss.), 1985, 767 F.2d 104.

⁹⁴ Davis y Pierce, ob. cit., ps. 362 y ss., donde brindan respuesta al interrogante de por qué son las agencias reticentes a acogerse al régimen de la ley de procedimiento administrativo federal para dictar reglamentos, mencionando los diez años que puede llevar el dictado de un solo reglamento, el cual puede llegar a comprometer el 10 % del *staff* permanente de la respectiva agencia.

sin que se sepa aún si sobrevivirá al escrutinio judicial. Veamos algunas de las excepciones.

Los contratos públicos se hallan amparados por una de las excepciones de la ley federal. Entonces, dado que cuando "la agencia se halla frente a una contratación pública, aquélla posee plena discrecionalidad para decidir qué procedimientos participativos reglamentarios empleará, si es que decide emplearlos"⁹⁵, ninguna nulidad del reglamento podrá ser invocada por falta de participación en el procedimiento de contratación.

También vimos que se puede prescindir del procedimiento participativo cuando, "fundadamente", se establece que el procedimiento de comunicación y el subsecuente trámite resultan "impracticables", "innecesarios" o "contrarios al interés público". A estos fundamentos se ha agregado jurisprudencialmente la "urgencia"⁹⁶, en el marco general interpretativo, según el cual "la fundada invocación de las excepciones de la ley de procedimiento administrativo se halla limitada a situaciones de emergencia"⁹⁷.

Cada una de estas instancias ha sido definida por las sentencias, de modo tal que el adjetivo "impracticable" significa, por ejemplo, que no se puede llevar a cabo el procedimiento participativo por ser inminente el vencimiento de un plazo⁹⁸; el calificativo de innecesario se refiere a aquellas situaciones en las cuales el reglamento consistirá en una determinación rutinaria, de naturaleza e impacto insignificantes y carente de consecuencias⁹⁹.

⁹⁵ "Duke City Lumber Co. v. Butz", D.C.D.C., 1974, 382 F.Supp. 362, *certiorari* denegado en 429 U.S. 1039.

⁹⁶ "U.S. Steel Corp. v. U.S. E.P.A.", C.A.7, 1979, 605 F.2d 283, *certiorari* denegado en 444 U.S. 1035, segunda audiencia denegada en 445 U.S. 939.

⁹⁷ "Thrift Depositors of America Inc. v. Office of Thrift Supervision", D.D.C., 1994, 862 F.Supp. 686.

⁹⁸ Se trataba de un plazo de los de los planes de reducción gradual de la polución ambiental por dióxido de sulfuro, "Republic Steel Corp. v. Costle", C.A.6 (Ohio), 1980, 621 F.2d 797. El uso de la excepción fue convalidado, entre otros, en "Methodist Hospital of Sacramento v. Shalala", C.A.D.C., 1994, 38 F.3d 1225, 309 U.S. App D.C. 37; "Petry v. Block", C.A.D.C., 1984, 737 F.2d 1193, 238 U.S. App. D.C. 46; "Philadelphia Citizens in Action v. Schweiker", C.A.3(Pa.), 1982, 669 F.2d 877; "Council of Southern Mountains Inc. v. Donovan", C.A.D.C., 1981, 653 F.2d 573, 209 U.S. App. D.C. 318. Y rechazado en "U.S. Steel Corp. v. E.P.A.", C.A.8, 1981, 649 F.2d 572, puesto que no se demostró la impracticabilidad del procedimiento participativo; en "City of Waco v. E.P.A.", C.A.5, 1980, 620 F.2d 84; en "Federal Land Bank of Springfield v. Farm Credit Admin.", D.Mass., 1987, 676 F.Supp. 1239; "Woods Psychiatric Institute v. U.S.", 1990, 20 Claims Ct. 324, confirmado en 925 F.2d 1454.

⁹⁹ "State of South Carolina ex rel. Patrick v. Block", D.C.S.C., 1983, 558 F.Supp. 1004.

No e
de qué es
goría la '
ciente de
ligro o ex
daño o le
riosamen
do demos
contrario

Conf
participac
las excepci
vo, que n

d) Es

Respo
titucional
tración"),
ciudadano
general, p

"La l

"a) la

organizaci
miento de
afecten;

"b) el

nistrativos
la averigu

"c) el

administrati
resado".

En con
legislativa l

100 Así l
sobre operaci
Association v.

101 "Nor
741.

102 "U.S.
en 479 U.S. 1

103 "Deri
denegado en 4

No existe, en cambio, definición jurisprudencial unívoca acerca de qué es contrario al interés público, pero se ha incluido en tal categoría la “amenaza a la seguridad pública reflejada en un número creciente de accidentes de aviación”¹⁰⁰, la “posibilidad de puesta en peligro o extinción de ciertas especies animales”¹⁰¹, la “causación de un daño o lesión seria a la salud, seguridad o bienestar públicos”¹⁰²; curiosamente, se ha llegado a afirmar que aun cuando no se haya podido demostrar que el procedimiento de comunicación y comentarios sería contrario al interés público, el reglamento impugnado no era inválido¹⁰³.

Conforme a los conceptos repasados, el reglamento dictado sin participación previa por haber mediado, pretendidamente, alguna de las excepciones consagradas en la ley de procedimiento administrativo, que no satisfaga tales requerimientos, será, como vimos, nulo.

d) España.

Respecto de los españoles, es menester señalar la cláusula constitucional contenida en el título IV (“Del Gobierno y de la Administración”), la cual, garantizando expresamente la participación de los ciudadanos en la elaboración de los actos administrativos de alcance general, prescribe en su art. 105:

“La ley regulará:

”a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que los afecten;

”b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas;

”c) el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

En concordancia con tan clara disposición constitucional, por vía legislativa han sido consagrados —en principio— dos procedimientos

¹⁰⁰ Así fueron modificadas sin procedimiento participativo previo las normas sobre operación de aviones y helicópteros en Hawaii, “Hawaii Helicopter Operators Association v. F.A.A.”, C.A.9, 1995, 51 F.3d 212.

¹⁰¹ “Northern Arapahoe Tribe v. Hodel”, C.A.10 (Wyoming), 1987, 808 F.2d 741.

¹⁰² “U.S. v. Sutton”, Em. App., 1986, 795 F.2d 1040, *certiorari* denegado en 479 U.S. 1030.

¹⁰³ “Derieux v. Five Smiths, Inc.”, Em. App., 1974, 499 F.2d 1321, *certiorari* denegado en 419 U.S. 896.

consultivos, a saber: el procedimiento común de información pública del art. 86 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común española de 1992¹⁰⁴, por el cual la Administración hace público un proyecto determinado e invita a los ciudadanos a que lo enjuicien y valoren, y expresen sus observaciones con anterioridad a su aprobación definitiva¹⁰⁵; y el procedimiento de elaboración de los reglamentos de la Ley de Gobierno española de 1997¹⁰⁶, normado en especial en el art. 24 de dicha ley. He aquí, evidenciada, la fuerte influencia que ejercieron las leyes de Libertad de Información (Freedom of Information Act) y el Procedimiento Administrativo (Administrative Procedure Act) norteamericanas¹⁰⁷.

Respecto del primero, la norma citada establece que se otorgará el período de información "cuando la naturaleza" del procedimiento lo requiera, brindándose así amplio margen para la discrecionalidad en la determinación de la necesidad de convocar a los interesados¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Ley de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ley 30, del 26 de noviembre de 1992); se consulta la publicación de Cívitas, Madrid, 1998, ps. 64 y ss.

¹⁰⁵ García de Enterría y Fernández, ob. cit., p. 93.

¹⁰⁶ Ley de Gobierno (ley 50, del 27 de noviembre de 1997); se consulta la edición de Cívitas, Madrid, 1998, ps. 127 y ss.

¹⁰⁷ En español se pueden consultar, entre otros: Juan José Lavilla Rubira, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Cívitas, Madrid, 1991; Eloísa Carbonell y José Luis Muga, *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

¹⁰⁸ El art. 86 citado establece:

"1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

"2. A tal efecto, se anunciará en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad autónoma, o en el de la provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

"3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

"4. Conforme a lo dispuesto en las leyes, las administraciones públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos".

En lo que
pación en la e
cación, condic
se legisla sobr
respecto de la.
"como era pre
que se generar
propiciado el
men jurídico
administrativo

¹⁰⁹ El citado

"Del proced

"1. La elabor

"a) La inici

vará a cabo por e
pondiente proyect
nidad de aquél, a

"b) A lo lar

informes, dictáme
sultas se estimen

"c) Elaborad

ses legítimos de l
y no inferior a qu
y asociaciones rec
fines guarden rela
procedimiento esc
mente motivada er
de audiencia. Asir
sometida a inform
abreviado hasta el
tivadas así lo justí
de interés público,

"d) No será r

ciones o asociaci
consultas en el pro

"e) El trámite

das en la letra c, ne
y autoridades de l
Administración Ge
tas a ella.

"f) Junto a la
elaboración del reg
consultas evacuado

¹¹⁰ García de

¹¹¹ Juan José

mentos en la Ley de
Lex Nova, octubre

En lo que se refiere al segundo, establece un régimen de participación en la elaboración de reglamentos¹⁰⁹, que culmina con su publicación, condición para su existencia¹¹⁰. Maguer el detalle con el cual se legisla sobre dicha participación, la ley guarda un curioso silencio respecto de las consecuencias de la vulneración de sus disposiciones, "como era previsible"¹¹¹. Por tanto, a fin de establecer las nulidades que se generarían por los incumplimientos a ese procedimiento, se ha propiciado el reenvío a las disposiciones de la ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuyo art. 62.2 establece la nulidad de pleno

¹⁰⁹ El citado art. 24, en su parte pertinente, prescribe:

"Del procedimiento de elaboración de los reglamentos.

"1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

"a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

"b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

"c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.

"d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieren participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b.

"e) El trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas, reguladas en la letra c, no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.

"f) Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

¹¹⁰ García de Enterría y Fernández, ob. cit., ps. 109 y ss. y 185.

¹¹¹ Juan José Lavilla Rubira, *El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la Ley del Gobierno*, en "Revista Justicia Administrativa", nº 1, Madrid, Lex Nova, octubre de 1998, p. 9.

derecho de las disposiciones que vulneren las leyes. Ello, en un marco en el cual la jurisprudencia ha dotado de poder invalidante sólo a las vulneraciones dotadas de "trascendencia"¹¹², en el supuesto de que hayan sido omitidos trámites "esenciales" o se haya producido la "indefensión para los ciudadanos"¹¹³.

Además, ya se ha dictado, con posterioridad a la sanción de la Ley de Gobierno citada, alguna regulación que sorprendentemente implementa una modalidad procedimental tendiente a soslayar el requisito de audiencia de los interesados, entendidos, éstos, como afectados en primer grado. Este requisito, según la Ley General de Telecomunicaciones (ley 11, del 24 de abril de 1998, art. 70.1), se manifiesta mediante el "dictamen del Consejo Asesor de Telecomunicaciones [que] equivaldrá a la audiencia a la que se refiere el art. 24.1, c, de la Ley de Gobierno"¹¹⁴. Cabe tener presente, sin embargo, que dicho Consejo, en forma permanente, estará integrado por representantes, entre otros, de la "Administración local a través de sus asociaciones o federaciones más representativas", "los usuarios" y "los operadores". Al prever la participación de los "representantes" de las mencionadas figuras asociacionales, se diluye la consulta directa del interesado.

¹¹² Acerca del concepto de "trascendencia" entendido como "relevancia notable", si bien en el campo del derecho procesal constitucional argentino, se puede ver: Santiago Legarre, *El requisito de la trascendencia en el recurso extraordinario*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1989, ps. 84 y ss.

¹¹³ Lavilla Rubira, ob. cit. en n. 111, p. 10, con cita de jurisprudencia publicada en Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo Alfonso (dir.), *Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Ceura, Madrid, 1989, p. 84 y ss.

¹¹⁴ El citado art. 70 establece:

"El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones.

"1. El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones, presidido por el ministro de Fomento o por la persona en quien delegue, es el órgano asesor del Gobierno en materia de telecomunicaciones.

"Las funciones del Consejo serán de estudio, deliberación y propuestas en materias relativas a las telecomunicaciones. Le corresponderá, igualmente, informar sobre los asuntos que el Gobierno determine o sobre los que, por propia iniciativa, juzgue conveniente. El dictamen del Consejo Asesor de Telecomunicaciones equivaldrá a la audiencia a la que se refiere el art. 24,1, c, de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

"2. El Gobierno, mediante real decreto, establecerá la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo Asesor de Telecomunicaciones, cuyos miembros representarán a la Administración del Estado, a las administraciones autonómicas, a la administración local a través de sus asociaciones o federaciones más representativas, a los usuarios, a los operadores que gestionen servicios de telecomunicaciones o redes públicas de telecomunicaciones, a las industrias fabricantes de equipos de telecomunicaciones y a los sindicatos más representativos del sector".

VI. CONCLUS

La partic
participativa,
la función de
efecto: merce
valor, no ya c
mocratiza dic

Han cons
das en este tr
(o Delegada)
instituye proc
de alcance ge
de Procedimie
ce, en su capí
cedimiento co
Régimen Juríd
Administrativo
tración hace p
nos a que lo c
anterioridad a

Este sano
nosotros. Es p
ción nacional -
sado en el dis
públicos— refl
dor de trámites
administrativo
sostiene el mae
tivo desempeña
ción de los der
tica de la legali

¹¹⁵ Gordillo

¹¹⁶ García d

¹¹⁷ NSW 19

cit., ps. 501 y ss.

¹¹⁸ *Codice d*
y ss., esp. p. 1448

¹¹⁹ Guido La
ed., Giuffrè Editor

¹²⁰ *Ley de R*
Administrativo Con

¹²¹ García de

¹²² Marienho

VI. CONCLUSIONES.

La participación en audiencia pública, o mediante otra modalidad, participativa, en forma previa al dictado de los reglamentos, consagra la función democratizadora del procedimiento administrativo¹¹⁵. En efecto: merced a la incorporación de la participación o consulta como valor, no ya del ámbito del derecho, sino como valor social¹¹⁶, se democratiza dicho procedimiento.

Han consagrado ese nuevo valor, además de las leyes mencionadas en este trabajo, y entre otras, la Ley de Legislación Subordinada (o Delegada) (Subordinate Legislation Act) australiana de 1989¹¹⁷, que instituye procedimientos de consulta previos a la vigencia de normas de alcance general, con estudio de impacto regulatorio previo; la Ley de Procedimiento Administrativo italiana 241 de 1990¹¹⁸, que establece, en su capítulo III, la participación como regla general¹¹⁹; el procedimiento común de información pública del art. 86 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común española de 1992¹²⁰, por el cual la Administración hace público un proyecto determinado e invita a los ciudadanos a que lo enjuicien y valoren, y expresen sus observaciones con anterioridad a su aprobación definitiva¹²¹.

Este sano movimiento legislativo incluso ha echado raíces entre nosotros. Es posible pensar en que el actual art. 42 de la Constitución nacional —que vino a acoger el movimiento participativo impulsado en el diseño de los diversos entes reguladores de los servicios públicos— refleja el paso de un Estado con un procedimiento ordenador de trámites administrativos a un Estado dotado de un procedimiento administrativo que opera como garantía de los administrados. Como sostiene el maestro Marienhoff¹²², “las formas en derecho administrativo desempeñan una evidente función de garantía”, tanto de protección de los derechos de los administrados como de garantía automática de la legalidad de la actividad administrativa. Más aún cuando la

¹¹⁵ Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, ob. cit., t. 2, p. XI-9.

¹¹⁶ García de Enterría y Fernández, ob. cit., p. 82.

¹¹⁷ NSW 1989, esp. section 4, Schedules 1-4, citada en D. J. Galligan, ob. cit., ps. 501 y ss.

¹¹⁸ *Codice delle leggi amministrative 1998*, Hoepli, Milano, 1998, ps. 1447 y ss., esp. p. 1448.

¹¹⁹ Guido Landi y Giuseppe Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, 10^a ed., Giuffrè Editore, Milano, 1997, p. 237.

¹²⁰ *Ley de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 3^a ed., Cívitas, Madrid, 1998, ps. 64 y ss.

¹²¹ García de Enterría y Fernández, ob. cit., p. 93.

¹²² Marienhoff, ob. y lug. cit.

voluntad administrativa se prepara para dictar un acto que afectará a muchos, en el marco según el cual todo el procedimiento es el cauce formal que exterioriza la voluntad administrativa, en un complejo de actos vinculados¹²³. Los trámites participativos o consultivos se insertan en ese cauce.

Empero, la concreción del valor "participación en el procedimiento previo al dictado de actos de alcance general" ha sido —y seguirá siendo— cincelado por la jurisprudencia, y, concretamente, las consecuencias de la omisión de la consulta o modo de participación —como vimos— han merecido, y merecerán, diverso tratamiento, dando al modo de cauce de la voluntad estatal diversas características.

Estimamos que dichas modulaciones interpretativas se relacionan con diversos factores como los siguientes:

a) la existencia o no de una cláusula constitucional expresa que establezca la participación en la actividad reglamentaria estatal: ello lleva a diferenciar situaciones tan disímiles como la de España y la de los Estados Unidos; la primera está dotada de una cláusula constitucional que garantiza expresamente la participación ciudadana en la actividad estatal, encargando al Legislativo la regulación de ella si se dan determinados estándares; la segunda carece de normativa similar, pero cuenta con una ley federal que apunta a idéntico fin;

b) en el caso de efectiva existencia de dicho tipo de cláusula, se deberá ponderar el contenido expreso específico de ella: en este punto resultan inevitables las diferencias entre el art. 42 de nuestra Constitución nacional y la amplitud del art. 103 de la Constitución española, que va más allá de las relaciones de consumo para abarcar toda clase de reglamentos; y a partir de dicho contraste se puede elaborar una línea de interpretación jurisprudencial acorde;

c) en el caso de ausencia de la cláusula participativa constitucional expresa, la existencia de regímenes participativos genéricos o específicos para cierto aspecto de la realidad: ello surge de la comparación de las situaciones repasadas en cuanto a los Estados Unidos, por medio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo —amén de los regímenes participativos reglamentarios estatales o locales—, y al Reino Unido, que tiene algunos instrumentos legislativos específicos —otra vez, nacionales o municipales— que reglan la participación en determinadas materias, como, por ejemplo, la urbanística; además, cabe considerar seriamente, en el régimen genérico —e incluso en el específico—, la potencial amplitud de las excepciones que se establezca legislativamente;

¹²³ Cassagne, ob. cit., p. 311, con cita de Rodolfo Barra, *Los actos administrativos contractuales. Teoría del acto coligado*, Ábaco, Buenos Aires, 1989, tesis, esta última, receptada en el fallo, "Prodelco", cit. en n. 83, consid. 15.

d) en el ca
 haya interpreta
 tan conservado
 anotaciones co
 diferencias ent
 tivas.

Cada una
 ma de nulidade
 cas únicas, no
 bién porque —
 de manera dive

d) en el caso anterior, la naturaleza de la disposición según se la haya interpretado jurisprudencialmente: de allí pueden surgir lecturas tan conservadoras como algunas de las mencionadas al efectuar las anotaciones correspondientes al Reino Unido, y, especialmente, las diferencias entre las audiencias mandatorias y las meramente indicativas.

Cada una de las tipologías propuestas puede engendrar un sistema de nulidades por omisión del trámite participativo de características únicas, no sólo por el andamiaje positivo subyacente, sino también porque —otra vez— un mismo valor social puede ser interpretado de manera diversa según en qué ordenamiento se halle inmerso.