

**EL TRATAMIENTO
JURISPRUDENCIAL
DEL TRÁMITE
DE AUDIENCIA**

CONSEJO EDITORIAL

MARÍA TERESA DE GISPert PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JUAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

ANNA ALONSO GUILERA

Directora del Consejo

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de Publicaciones

EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA

María Isabel Jiménez Plaza

Universidad de Alcalá (becaria de investigación
de la Comunidad de Madrid)

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Juan Manuel Trayter

(Catedrático del Área de Derecho administrativo.

Universitat de Girona)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular del Área de Derecho administrativo.

Universitat de Barcelona)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2004 María Isabel Jiménez Plaza

© 2004 Atelier

Vía Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 84-931510-2-5

Depósito legal: B - 18767 - 2004

Diseño y fotocomposición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

Impresión: Winihard Gràfics, sl. Av. del Prat, 7. 08180 Moià

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	19
PARTE PRIMERA. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL	23
I. LAS DETERMINACIONES DE DERECHO POSITIVO SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL	25
1. El reconocimiento constitucional del trámite de audiencia y sus efectos en la LPA	27
2. El trámite de audiencia en la regulación de las Comunidades Autónomas	33
II. LA FINALIDAD DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA	39
III. LA NATURALEZA DEL TRÁMITE Y SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TS	47
IV. EL ÁMBITO OBJETIVO DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA	57
1. Introducción	57
2. El distinto tratamiento jurisprudencial de los Reglamentos organizativos y los Reglamentos ejecutivos	58
2.1 La eficacia jurídica de los Reglamentos como elemento distintivo: la posible conexión entre la «participación funcional» y la «participación orgánica» a los efectos del trámite de audiencia	59
2.2 El criterio clave: la delimitación del contenido de los Reglamentos	65
2.2.1 La operatividad del trámite de audiencia en el ejercicio de las potestades administrativas de organización	66
2.2.2 La innecesariedad de la audiencia en la elaboración de normas que reproducen otras anteriores	68

2.2.3 La importancia del trámite de audiencia en la ordenación reglamentaria de los derechos fundamentales	69
V. LOS TITULARES DEL DERECHO. LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL Y EL RESTRICTIVO RESULTADO	73
1. Audiencia directa o representativa	73
2. El papel que cumplen las entidades representativas durante el procedimiento administrativo. El concepto de «interesados» versus «afectados»	74
2.1 La evolución jurisprudencial sobre la calificación de los sujetos: del concepto de «interesados» al de «afectados»	74
2.2 El concepto clave: la «afectación» de la norma	77
3. La disyuntiva interpretativa de los arts. 130.4 de la LPA y 105 a) de la CE en la delimitación de los sujetos «afectados» por la norma	85
3.1 La evolución de la jurisprudencia en la clasificación de los sujetos llamados a participar	85
3.2 Los criterios determinantes: la naturaleza obligatoria de las entidades y la defensa de intereses generales o corporativos . . .	90
3.3 La exigencia de un nuevo requisito: la «coincidencia territorial» de las entidades afectadas con el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria	96
3.4 El régimen legal de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios: la apertura del trámite de audiencia a las asociaciones de naturaleza voluntaria. Una posible solución de aplicación general	105
4. ¿Una nueva tendencia jurisprudencial o un retorno a las antiguas posiciones?	108
VI. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA	115
1. La regla general: la declaración de nulidad radical o absoluta de la disposición administrativa general	115
2. Excepciones a la nulidad: efectos materiales de la audiencia . .	121
2.1 La participación extraprocedimental de las entidades afectadas .	121
2.2 La audiencia ante el Consejo de Estado	123
2.3 El cumplimiento de la audiencia en el trámite de información pública	126
PARTE SEGUNDA. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	131
I. INTRODUCCIÓN SOBRE EL SIGNIFICADO Y LA NATURALEZA DEL TRÁMITE . .	133
1. Significado de la audiencia al interesado en los procedimientos administrativos	137
2. La naturaleza jurídica de la audiencia al interesado	143

II. FUNDAMENTO Y FINALIDAD DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA	147
III. LAS EXCEPCIONES LEGALES A LA AUDIENCIA	151
IV. ÁMBITO SUBJETIVO: INTERESADOS Y TERCEROS INTERESADOS	155
1. La regulación en el derecho positivo	155
1.1 El trámite de audiencia y la nacionalidad de los titulares	157
1.2 La naturaleza jurídico-pública de los titulares del derecho de audiencia	158
2. La importancia de la afectación	161
3. La posición de los terceros interesados	164
V. CONSECUENCIAS DE SU OMISIÓN	169
1. Introducción	169
2. Posible subsanación del trámite de audiencia a través de otros cauces: efectos materiales de la audiencia	173
2.1 Durante el procedimiento administrativo	173
2.1.1 El acceso o conocimiento del expediente por los interesados	174
2.1.2 La realización material de la audiencia al interesado a través de otros trámites procedimentales	176
2.1.2.1 La información pública	178
2.1.2.2 Las notificaciones personales	179
2.1.2.3 La fase de alegaciones	183
2.1.2.4 La prueba	185
2.2 Cuando el interesado recurre en vía administrativa y/o jurisdiccional	188
2.2.1 Introducción	188
2.2.2 Subsanación vía recursos administrativos	191
2.2.2.1 La exigencia legal de la audiencia al interesado	192
2.2.2.2 La excepción legal de la audiencia al interesado	194
2.2.2.3 La audiencia a terceros interesados	194
2.2.3 Subsanación en vía judicial	196
3. Indefensión	197
3.1 Introducción	197
3.2 Análisis del art. 24 de la CE: las distintas interpretaciones de la Jurisprudencia en torno al ámbito de aplicación del precepto	197
3.2.1 Su exclusiva aplicación al ámbito judicial	199
3.2.2 Su ampliación a los procedimientos administrativos sancionadores	202
3.2.3 Un paso más en la interpretación del art. 24.1 CE: su aplicación a las actuaciones administrativas que impidan el acceso a la Jurisdicción	206
3.2.4 El último escalón en la interpretación progresiva del art. 24.1 CE: su aplicación a todos los procedimientos administrativos	210

3.3	Indefensión formal e indefensión material	211
3.4	El examen de la cuestión de fondo y los vicios de orden público: la superación del carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	215
3.4.1	Introducción	215
3.4.2	Carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y sus efectos	216
3.4.3	La superación del carácter revisor: el examen de fondo . . .	220
3.4.4	La prueba de la indefensión	222
3.4.5	La inversión de la carga de la prueba	224
3.5	La relación de causalidad entre la indefensión del interesado y la resolución de fondo: las consecuencias de su existencia . . .	226
3.5.1	Inexistencia de la relación de causalidad: Indefensión formal. Supuestos	226
3.5.2	Existencia de la relación de causalidad: Supuestos. Efectos	228
3.5.2.1	Cuando el Juez puede entrar a analizar el fondo del asunto	229
3.5.2.2	Cuando el Juez no puede entrar a analizar el fondo del asunto	231
4.	Requisitos formales indispensables que han de reunir los actos para alcanzar su fin	234
VI.	EL HABITUAL EMPLEO DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL EN LOS SUPUESTOS DE OMISIÓN DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA	237
	PARTE TERCERA. RECAPITULACIÓN A MODO DE CONCLUSIÓN: EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA	241

PRÓLOGO

1. La obra que tiene el lector entre sus manos constituye el resultado de un primer trabajo de investigación realizado por su autora, que comenzó a elaborar de forma inmediata al terminar su Licenciatura en Derecho. En él, indaga de forma exhaustiva en lo que la jurisprudencia española reciente ha venido declarando en torno al trámite de audiencia, tanto en el procedimiento administrativo para la adopción de actos como en el correspondiente a la elaboración de reglamentos.

Este es el objeto central del análisis que ha efectuado Isabel Jiménez Plaza, en el que describe fielmente, dejando hablar a la jurisprudencia, los criterios por ella mantenidos (así como los matices y excepciones cuando se producen) sobre los diferentes extremos que delimitan y construyen el trámite de audiencia. Se trata, por tanto, de un trabajo construido en torno a la jurisprudencia, que constituye siempre un punto de referencia y análisis inexcusable para el investigador, desde luego en ámbitos —como sucede en el Derecho Administrativo— apegados a la realidad aplicativa, y que cobra un protagonismo más destacado aún cuando el objeto de estudio se conforma en las normas jurídicas de manera tal que resulta moldeable por los intérpretes y aplicadores del Derecho; lo que sucede, con especial intensidad, cuando se trata de diagnosticar las consecuencias de la omisión del trámite de audiencia.

Manejando los pronunciamientos judiciales, explicando la argumentación empleada, y teniendo en cuenta el supuesto de hecho sobre el que se produce la controversia judicial, la autora de este trabajo describe, con fidelidad, y sobre la realidad de las cosas, el estado de la interpretación que llevan a cabo los órganos judiciales sobre la audiencia en los procedimientos administrativos. Por ello, la utilidad que, para los juristas —también para los ciudadanos que se relacionan con las Administraciones Públicas—, presenta este libro no precisa ser destacada. Conviene, no obstante, anticipar que, construido en torno a la jurisprudencia, éste no es un trabajo de mera recopilación jurisprudencial, ya que la autora ha efectuado un análisis crítico de las líneas jurisprudenciales existentes, anotando —cuando lo considera preciso— sus insuficiencias o con-

tradiciones, y proponiendo, con rigor, consecuencias interpretativas o soluciones aplicativas actuales.

2. La significación y efectos del trámite de audiencia en los procedimientos que tienden a la producción de un acto administrativo han sido objeto de declaraciones judiciales divergentes, cuando no contradictorias. En el plano de las declaraciones generales, cuando se considera de forma abstracta, la jurisprudencia conviene en declarar su importancia esencial (la Sentencia TS de 22 de noviembre de 1989 recuerda que ha sido calificado como «esencial», «esencialísimo», «importantísimo» y hasta «sagrado»). Pero cuando se detiene en analizar en concreto la eficacia de este trámite, lo que debe efectuarse con motivo de atender a las consecuencias jurídicas aplicables a aquellos supuestos en los que no se ha observado, la posición del Tribunal parece desmentir el alcance de las declaraciones de principio, en la medida en que modula o matiza los eventuales efectos anulatorios de la omisión del trámite. Así resulta de la línea jurisprudencial que invoca la subsanabilidad de la omisión del trámite de audiencia: en los términos de la Sentencia T.S. de 22 de septiembre de 1.990, «el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando así supeditada la nulidad de actuaciones a que su omisión pueda dar lugar a que con ella se haya producido indefensión para la parte». En el asunto allí enjuiciado, referido a la declaración de zonas de seguridad anejas a las instalaciones de interés para la defensa nacional, y la correlativa indemnización que solicitó el recurrente, el Tribunal declaró que las argumentaciones formuladas en reposición habrían «producido los mismos efectos si se hubieran expuesto previamente a la aprobación de éste, por lo que además por economía procesal sería superflua e improcedente la retroacción de actuaciones». El criterio está reiterado en decenas de sentencias; entre ellas pueden destacarse, a modo de ejemplo, la de 22 de noviembre de 1989: «Es precisamente desde esta última perspectiva desde la que la jurisprudencia predominantemente lo viene contemplando, consciente de que su función no es otra que la de asegurar la efectividad del principio de contradicción en vía administrativa, para la más y mejor segura defensa de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que la misma jurisprudencia, tan celosa en el aseguramiento de estos derechos e intereses, máxime desde el advenimiento del actual Estado constitucional, conjugue la defensa de los administrados con la evitación de nulidades y retroacciones de procedimiento, tan perturbadoras en la buena marcha de la actuación administrativa, y, en la mayoría de las veces, tan perjudiciales para los propios particulares, sopesando cuidadosamente los pros y contras de una y otra salida, y optando por el principio de economía procesal cuando los peligros de indefensión del administrado quedan reparados con la utilización de los medios que el Ordenamiento ha puesto a su disposición: en el presente caso con la interposición del recurso de reposición y del contencioso en sus 2 instancias». O la más reciente Sentencia de 18 de marzo de 2002, que insiste en que la regla de la relativización de los vicios de

forma es aplicable a la omisión del trámite de audiencia: «los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses».

El argumento central que respalda esta doctrina jurisprudencial es, en efecto, la utilización del principio de economía procesal, sobre la base (necesariamente tras enjuiciar, siquiera aproximativamente, el fondo del asunto) de presumir que la decisión final hubiera sido la misma en el caso de haberse observado el trámite de audiencia (Sentencias T.S. de 26 de abril y 11 de julio de 1.989), lo que permite subsanar su omisión mediante las alegaciones que el interesado pueda formular en el recurso administrativo o judicial. De esta forma, se pretende evitar el entendimiento de la audiencia como una mera formalidad, y limitar la trascendencia invalidante de su omisión a los supuestos en que realmente se genera una indefensión material no sanable.

El planteamiento, que es directamente acreedor de las rigurosas aportaciones de T.R. Fernández Rodríguez (a partir de su trabajo «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo», en RAP número 58, enero-abril 1969) ha sido objeto de diversos análisis doctrinales, que mayoritariamente convienen con él, aunque en algunos casos se sugieren matizaciones (así, entre otros, C. Cierco Seira, «*La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*», Bolonia 2002; J.A. Santamaría, «*Principios de Derecho Administrativo*», vol. II, 2ª edición, Madrid 2001; R. Bocanegra, «*Lecciones sobre el acto administrativo*», 2ª edición, Madrid 2004, que considera razonable atribuir un valor invalidante casi automático a su omisión en los procedimientos sancionador y expropiatorio; con anterioridad, ya sostuvo esta consecuencia, en el ámbito de las sanciones administrativas, L. Martín-Retortillo, en su libro «*Las sanciones de orden público en Derecho Español*», Madrid 1973).

Lo que el trabajo de Isabel Jiménez Plaza pone de manifiesto es que aquella doctrina jurisprudencial ni es unívoca, ni su aplicación resulta uniforme. Lo ilustrarán algunos concretos ejemplos: en primer lugar, uno que atiende a cómo, en casos semejantes, la decisión judicial difiere sensiblemente (el acto administrativo que ordena la clausura de una actividad por carecer de licencia, adoptado sin el trámite de audiencia, se confirma por la Sentencia de 3 de diciembre de 2001, referida a una explotación ganadera, aplicando la doctrina citada —«en el caso enjuiciado no se atisba a comprender qué habría cambiado de la orden de clausura si la audiencia hubiera sido otorgada»— mientras que en la de 17 de febrero de 2003, sobre clausura de actividad clasificada que carece de licencia, se declara la nulidad del acuerdo por la falta del trámite de audiencia); en segundo lugar, un ejemplo que alude a la propia consideración de la entidad de la omisión del trámite, visto desde la perspectiva de las pretensiones que el interesado puede instrumentar en vía jurisdiccional: porque la Sen-

tencia TS de 21 de mayo de 2002 ha venido a declarar que, ante la falta del trámite de audiencia (en el caso se trataba de la resolución de un contrato administrativo) el interesado cuenta con una facultad de elección de la pretensión que quiere instrumentar en el proceso, de tal forma que puede o bien hacer caso omiso de la infracción procedimental, suscitando ante el Juzgado o Tribunal la cuestión de fondo (en cuyo caso se subsana el defecto) o bien limitarse a denunciar la omisión, reclamando las consecuencias invalidantes que pudieran resultar procedentes (supuesto en el que «el proceso jurisdiccional instado con esa sola finalidad no comporta la necesaria subsanación de la invalidez e indefensión que se haya producido en la vía administrativa como consecuencia de la omisión del trámite de audiencia»), que es lo que declara la citada Sentencia, anulando el acto inicialmente impugnado «al exclusivo fin de que, con carácter previo a la decisión administrativa que sea adoptada en el expediente iniciado para la resolución contractual, se ofrezca a la entidad recurrente el trámite de audiencia...».

Y, en tercer lugar, la necesaria referencia a la corriente jurisprudencial que considera insubsanable la omisión del trámite de audiencia (producida, ciertamente, en relación a actos sancionadores, aunque su formulación parece reclamar una aplicación de alcance general). Lo ilustrará (entre otras muchas que sostienen el mismo criterio: entre ellas, sin ánimo exhaustivo, las de 24 de enero, 16 de mayo y 30 de octubre de 1.989, 5 de abril, 28 de septiembre y 27 de diciembre de 1.990) el contenido de la Sentencia TS de 12 de febrero de 1.990 (a la que presta una especial atención M. Beladiez, en su brillante trabajo doctoral «*Validez y eficacia de los actos administrativos*» —Madrid, 1994, pp. 150 y ss.): «entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso-administrativo no existe un "continuum", en el que la indefensión producida en un momento pueda subsanarse en otro, sino que el primero es cualitativamente diferente del segundo, y sus respectivos contenidos no pueden extrapolarse de uno a otro. Terminado el procedimiento administrativo, "ex post" del mismo, y ya fuera de él, no pueden subsanarse los vicios producidos "ex ante" de la resolución que le puso término, siendo el análisis de esos posibles vicios por la Jurisdicción uno de los posibles motivos del recurso contencioso-administrativo en el que se impugne la invalidez del acto producido sin las garantías jurídicas exigibles. La resolución administrativa debe dictarse respetando el régimen de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida frente a la Administración, so pena de confundir los papeles de ésta y de aquélla. No le corresponde a la Jurisdicción imponer la sanción, de ahí que las garantías legales para su imposición no puedan cumplirse ante ella, cuya misión se reduce a controlar si tales garantías se observaron o no por la Administración. El criterio de la Sentencia recurrida al respecto (que declaró la subsanación) conduce prácticamente a la eliminación de la eficacia jurídica de los vicios de pro-

cedimiento, en cuanto motivos de impugnación del acto administrativo, pues en la medida en que todos los actos son recurribles, la oportunidad de defensa en el recurso contencioso-administrativo subsanaría los vicios del procedimiento administrativo, lo que es absurdo. El criterio subsanatorio de la Sentencia recurrida resulta así inaceptable».

La necesidad de identificar criterios seguros que permitan resolver los conflictos así suscitados se pone de manifiesto tras constatar la variada gama de posibilidades interpretativas que maneja la Jurisdicción; esta falta de certidumbre respecto a las reglas que serán aplicadas sólo produce consecuencias desfavorables para todos los intereses en juego. La finalidad que inspira la relativización de las consecuencias de la omisión del trámite, permitiendo su subsanación en aras de la solución final sobre el fondo del asunto, mantiene en la actualidad (entre nosotros y en otros tantos sistemas jurídicos; una descripción muy ilustrativa puede encontrarse en J. Schwarze, *«Droit Administratif Européen»*, Luxemburgo, 1994, vol. II) una plena validez, evitando anteponer la formalidad de un trámite —como si fuese ritual— sobre los intereses y derechos dignos de protección jurídica, atendiendo en consecuencia al carácter funcional o instrumental de aquél. Pero ello no empece la necesidad de considerar la significación real de la audiencia, no sólo vinculada al derecho de defensa del interesado (con las peculiaridades que presenta en los habituales supuestos de intereses privados contrapuestos en el seno del mismo procedimiento) sino a la propia función que corresponde a las Administraciones Públicas (por ejemplo, cuando se ejercen potestades discrecionales; con carácter general, a ello se ha referido C. Cierco en el trabajo citado). Por demás, la generalización de la solución sanatoria puede permitir a las Administraciones obviar el trámite, incluso cuando simplemente les resulte incómodo, sin que eventualmente se proyecte ninguna reprobación, de tal forma que puede quedar en su disponibilidad la determinación de los supuestos en los que no es exigible la audiencia (más allá de lo que establezcan las leyes: entre nosotros, y en el marco de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, se exceptúa con carácter general para los casos en los que sólo conste la solicitud del interesado, y eventualmente en casos de urgencia; más recientemente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 contempla, como integrante del derecho a una buena administración, «el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente» —art. 41.2—).

3. Por lo que se refiere al tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, destacan en el análisis que efectúa M.I. Jiménez Plaza dos extremos de particular importancia: por una parte, la determinación de quiénes son los titulares del derecho, describiendo la evolución producida en nuestro Derecho, que arroja como resultado final que los titulares del derecho de audiencia son, única y exclusivamente, en el caso que nos ocupa, las Corporaciones públicas de configuración legal; recoge esta doctrina abrumadoramente mayoritaria la Sentencia TS de 25 de junio de 2003: «la reiterada doctrina de esta Sala ha venido

estableciendo que el trámite de audiencia de los posibles y legítimamente interesados en el contenido de las disposiciones reglamentarias en trámite de aprobación, únicamente es preceptivo cuando se trate de asociaciones profesionales de carácter obligatorio, y no cuando se trata de asociaciones de carácter meramente voluntario, sin perjuicio naturalmente del derecho de estas últimas a personarse en el expediente seguido al efecto y hacer las alegaciones que consideren oportunas (Sentencias de 11 y 25 de noviembre de 1.996, 28 de abril y 10 de noviembre de 1.997, 27 de mayo de 1.998, 20 de diciembre de 1.999, 26 de enero y 1 de febrero de 2.000, 24 de octubre de 2.001 y 25 de noviembre de 2.002, entre otras muchas). Y esa conclusión resulta aplicable, tanto a la interpretación del artículo 130.4 de la derogada Ley de 17 de julio de 1.958, como a la del artículo 24.1.c) de la Ley 50/97, de contenido sustancialmente análogo al anterior».

En mi criterio, la evolución jurisprudencial consolidada durante al menos el último tercio del pasado siglo —de la que da cuenta, con detalle, este libro— ha conducido derechamente a este resultado, aparentemente tan restrictivo desde la perspectiva de la participación, tal y como se concreta en el artículo 105.a) de la Constitución, que encomienda a la Ley regular «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 les afecten». Tal vez late en el resultado al que he aludido la finalidad de proteger la validez de la norma aprobada frente a una eventual complejidad o imposibilidad de emplazar personalmente a cuantas asociaciones presenten alguna relación con la norma. Lo que parece claro es que la profusa normativa que arranca de la Constitución se separa de este resultado, exigiendo la participación de muy diferentes asociaciones en la elaboración de las normas; criterio que respalda la Ley del Gobierno (art.24), con un planteamiento funcional de la audiencia inobjetable. Por demás, es claro que el espacio que, constitucionalmente, ocupan las asociaciones de configuración legal es minoritario, si se recuerda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional formulada desde la perspectiva de la vertiente negativa del derecho fundamental de asociación (Ss. TC 67/1985, de 24 de mayo y 179/1994, de 16 de junio); de tal forma que la vinculación exclusivamente a tales Corporaciones del derecho de audiencia lo vacía de contenido en todos aquellos casos en los que el reglamento se produce en el ámbito de materias con respecto a las cuales no existe ninguna de tales Corporaciones.

Por otra parte, presenta un gran interés el análisis que efectúa la autora sobre las consecuencias de la omisión del trámite; aunque se mantiene la regla general de la anulación, existen también en la jurisprudencia excepciones y matizaciones, que es preciso conocer y analizar.

4. Isabel Jiménez Plaza ha sido una brillante estudiante de la Licenciatura de Derecho en la Universidad de Alcalá (obtuvo el premio extraordinario correspondiente al mejor expediente académico de su promoción), realmente excepcional por su inquietud intelectual, su capacidad de trabajo y su vocación por

el Derecho. El trabajo que ahora me complace presentar es, sin duda, riguroso y útil. Constituye su primera monografía (la autora ya ha efectuado diversas colaboraciones en libros colectivos y algunos artículos publicados en revistas especializadas) con la que acredita unos muy apreciables méritos investigadores.

*Juan Francisco Mestre Delgado
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia*

DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO*

El presente trabajo tiene por finalidad identificar cual ha sido la línea jurisprudencial mantenida por el TS durante los últimos años en torno a la institución jurídica del trámite de audiencia. No nos hemos conformado con analizar aisladamente determinadas resoluciones judiciales sino que la intención ha ido más allá, acotando el estudio sistemático de la jurisprudencia del Tribunal al último decenio. Somos conscientes del menor atractivo que presenta un estudio de estas características centrado, casi en exclusiva, en la jurisprudencia dictada por el Alto Tribunal. Sin embargo, también estamos seguros de que el esfuerzo desarrollado mediante el análisis y disección de las resoluciones judiciales dictadas sobre este asunto —que no se ha limitado a una mera descripción objetiva vacía de contenido crítico sino que ha tenido la intención de urgar en los fundamentos últimos de esta figura— constituye un fiel reflejo del tratamiento que el trámite de audiencia recibe en la práctica de los Tribunales.

En este sentido, hemos optado por estudiar el referido trámite atendiendo a la función que desempeña en los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias frente al que cumple en los de producción de actos administrativos. La propia CE lo regula separadamente al disponer en el art. 105 que «La ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a tra-

*. La autora del presente libro quiere expresar su más sincero agradecimiento a los Profesores D. Juan Manuel Trayter (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona) y Dña. Belén Noguera de la Muela (Profesora Titular del Área de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona) en su calidad de Directores de la Editorial Atelier Administrativo, por la oportunidad que le han brindado con la publicación de este estudio monográfico.

Igualmente deseo manifestar mi máxima gratitud a mi maestro, el Profesor D. Juan. F. Mestre Delgado (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia), cuya valiosa y siempre desinteresada ayuda han hecho posible la elaboración de esta obra.

vés de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», y en el apartado c) «El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado».

El estudio por separado de una misma figura que, no obstante encuentra su regulación en preceptos diferentes,¹ se debe no sólo a obvias razones de claridad expositiva, sino también a razones de índole técnico y práctico, pues los resultados que se alcanzan en uno y otro supuesto son, como veremos, diferentes.

Y es que no son precisos grandes esfuerzos para comprobar que el resultado o producto que emerge a la luz de un procedimiento administrativo que instaura las reglas de elaboración de un acto administrativo o de una disposición administrativa de carácter general, produce muy diferentes consecuencias.² De ahí que el estudio de cada figura merezca un tratamiento independiente; siempre que no se pierda de vista el denominador común de los derechos recogidos en el art. 105 de la CE, esto es, «la participación ciudadana» y «la transparencia de la estructura burocrática» (STS de 19 de Mayo de 1988).

En lo referente a la función que cumple el trámite de audiencia en la elaboración de las normas reglamentarias, se ha de destacar el carácter fluctuante de la jurisprudencia en la interpretación del alcance y aplicación de las exigencias establecidas en los arts. 105.a) y 130.4 LPA. Tanto vaivén jurisprudencial ha traído su origen, de la constante discusión acerca de la naturaleza del trámite, esto es, su carácter preceptivo o discrecional; la incidencia real de la CE sobre los preceptos legales reguladores del mismo; la identificación de su ámbito subjetivo, esto es, quiénes son las organizaciones, asociaciones o entidades a las que aluden tales preceptos como titulares del derecho de trámite de audiencia, su naturaleza jurídica, sus fines...; también, respecto de qué disposiciones generales resulta exigible predicar su observancia, esto es, sólo en Reglamentos ejecutivos o también en Reglamentos independientes; e incluso, las eventuales consecuencias que pueden derivarse en caso de su omisión, esto es, la nulidad total y absoluta de la disposición elaborada, la anulabilidad, o el mantenimiento pleno de su validez, mediante la posibilidad de incluir su cumplimiento a través de un cauce procedimental distinto al ordenadamente establecido para su realización.

1. Para la elaboración de reglamentos en el art. 130.4 de la LPA de 1958 (hasta la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (art. 24)); y para la elaboración de los actos administrativos en el antiguo art. 91 LPA, hoy en el art. 84.4 LRJAP y PAC.

2. Inicialmente, la delimitación del ámbito subjetivo, esto es, los sujetos a quienes se dirige es distinta (aunque no sea un criterio seguro, como es conocido, para diferenciar un acto y un reglamento); así como el plazo de vigencia o duración (ámbito temporal); los términos en que se describen las situaciones que se regulan en la disposición en cuestión (generalidad y abstracción, o individualización y concreción); los mecanismos, plazos y órganos ante los cuales se puede reaccionar en caso de impugnación de la disposición administrativa; los efectos que se derivan en caso de declararse su invalidez etc.

La realidad es que en las explicaciones más generales se suele afirmar la relevancia y trascendencia del trámite, pero estas apreciaciones generales suelen presentar ciertas dosis de inseguridad, ya que no existe un criterio efectivo que se aplique de forma unánime en aspectos tan relevantes como si es o no preceptivo, a favor de quién es exigible o las consecuencias de su omisión. En este sentido, es frecuente apreciar en algunos casos una cierta disociación en la jurisprudencia cuando afronta pronunciamientos generales y abstractos, frente a cuando resuelve en concreto impugnaciones de disposiciones de carácter general por tal motivo.

Por otra parte, tampoco resulta atrevido afirmar la disparidad de criterios con que se resuelven los asuntos que se someten al conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo cuando se discute sobre la validez de un acto administrativo por este motivo en atención a las múltiples circunstancias que de hecho confluyen en cada caso. De ahí que el Alto Tribunal haya venido concretando el alcance de esta figura de forma diferente, en función de los elementos concurrentes en cada supuesto, determinando casuísticamente la mayor o menor importancia del referido trámite en el acto administrativo en cuestión, y, en consecuencia, la mayor o menor gravedad de su falta en cada procedimiento, a efectos de declarar o no su invalidez.

Y es que si la problemática fundamental a la que se enfrentan los Tribunales cuando conocen de un recurso contencioso contra una disposición administrativa de carácter general por omisión del trámite de audiencia en su elaboración, se centra, básicamente, en la adecuada interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en el art. 130.4 de la LPA; cuando de actos administrativos se trata, el lograr una interpretación unánime que permita llegar a una clasificación de los supuestos resulta hartamente más complicada, dada la multiplicidad de situaciones fácticas que dan origen a las controversias, y que determinan, igualmente, una gran gama de soluciones jurídicas.

Consiguientemente, debemos plantearnos de nuevo algunas cuestiones, como por ejemplo, si en la jurisprudencia el mencionado trámite tiene carácter preceptivo o facultativo; si es exigible respecto de todo tipo de actos administrativos, con independencia de su contenido, ya sean declarativos de derechos o de gravamen; las consecuencias que pueden derivarse en caso de su omisión, esto es, la nulidad radical y absoluta, la anulabilidad, o la validez del acto administrativo en cuestión; la posible subsanación o no por medio de otros cauces —ya sean administrativos o jurisdiccionales, vía recursos— en un momento posterior, así como la posibilidad o no de ver satisfecho este trámite de audiencia en el propio procedimiento administrativo a través de la realización efectiva de otros trámites (fase de alegaciones, pruebas, información pública, notificaciones...); la posible estimación de falta de audiencia de terceros eventualmente interesados en un procedimiento administrativo alegada por el recurrente en fase de recurso; el concepto mismo de interesados, como definidor del ámbito subjetivo del derecho; la posible relación de la audiencia al interesado con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la CE, y su vinculación a los principios comunes del *ius*

puniendi del Estado cuando la Administración actúa en el ejercicio de la potestad sancionadora etc.

De este modo, el análisis que se efectúa trata de identificar, en un exhaustivo trabajo de campo, la situación jurisprudencial real, especificando los criterios realmente empleados, como presupuesto necesario para evaluar los claros y las sombras que se proyectan sobre la significación del referido trámite de audiencia.