

“Procedimiento administrativo y participación ciudadana”, en “XXXVII Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXIV - 408, Buenos Aires, 2012, ps. 111/127.

Procedimiento administrativo y participación ciudadana

Por *Federico José Lisa**

Sumario:

Introducción: procedimiento administrativo y democracia

1. Los tipos de participación ciudadana en la función administrativa
2. El administrado como *colaborador*
3. Técnicas procedimentales de participación ciudadana
 - a. Defensivas
 - b. No defensivas
4. La participación ciudadana procedimental defensiva
 - a. Legitimación
 - b. Vistas y traslados
 - c. Defensa previa
 - d. Motivación
5. Breve referencia a los procedimientos de participación ciudadana no defensiva
 - a. Audiencias públicas
 - b. Gestión de intereses
 - c. Elaboración participativa de normas
 - d. Acceso a la información pública
 - e. Reuniones abiertas
 - f. Otros ámbitos de participación ciudadana procedimental no defensiva: contrataciones; selección de autoridades; presupuestos participativos; asambleas ciudadanas
6. Algunas reflexiones

□ Juez de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 de la Provincia de Santa Fe. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica de Santa Fe. Abogado Especializado en Derecho Administrativo, Notario y Abogado por la Universidad Nacional del Litoral. Titular de las Cátedras de Instituciones de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Especial del Departamento de Derecho de la Facultad Teresa de Ávila de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Docente estable de los posgrados de Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste. Docente estable del posgrado sobre Derecho de Daños de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Docente invitado de la Carrera de Doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

Introducción: procedimiento administrativo y democracia

Es sabido que una vez resuelto el interrogante acerca de *qué* es el procedimiento administrativo (es decir, la cuestión estructural), la doctrina -destacadamente la italiana-¹ comenzó a preguntarse en torno a las funciones, esto es, *para qué* sirve el procedimiento administrativo.

A ello se dieron diversas respuestas; entre otras: a. reflejar a la organización administrativa;² b. posibilitar la conciliación;³ c. limitar a la actividad administrativa;⁴ d. reflejar la verdadera realidad del acto final;⁵ e. servir a la eficacia

¹ Sobre el punto puede verse Guido CORSO (*El procedimiento administrativo en Italia. De cauce formal de la actuación administrativa a instrumento de tutela del ciudadano*, en *El procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Javier BARNES VÁZQUEZ (Coordinador), Civitas, ps. 477 y ss, Madrid, 1993).

² CASSESE señala que el procedimiento es algo más que una actividad preparatoria: es el reflejo, en la actividad, de la organización (el procedimiento es el aspecto dinámico de la organización) (CASSESE, Sabino; *Las bases del Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 251, Madrid, 1994).

³ El procedimiento posibilita la conciliación; esto es, la composición de un interés privado y uno público, lo que, a su vez, se traduce en lo que algunos llaman el “efecto filtro” del procedimiento administrativo respecto de una eventual contienda judicial. Sin embargo, no menos importante es el procedimiento administrativo como espacio de composición de “intereses públicos”. En ese orden, es sabido que el “interés público” no es algo homogéneo, ni existe “un” interés público. Por el contrario, se sostiene la heterogeneidad de los intereses públicos: es que, principalmente después de la consolidación del Estado de pluralidad de clases, cada interés colectivo es susceptible de reconocimiento y de tutela pública (GIANNINI, Massimo Severo; *Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 129, Madrid, 1991). Las leyes, al canonizar dichos intereses, no pueden establecer siempre una escala entre todos ellos, indicando cuál debe prevalecer, por lo que aparecen aquí las Administraciones -no el juez judicial- como árbitro en la tutela de intereses públicos concurrentes. Pues bien, estas Administraciones Públicas serían un campo de batalla -dice CASSESE- si no existiese una ordenación procedimental de su actividad. Así, el procedimiento realiza una función de solución de conflictos entre intereses colectivos que, convertidos en públicos, se reproducen en el seno de las Administraciones. El procedimiento, por lo tanto, fija las reglas a través de las cuales se da prevalencia a unos intereses públicos respecto de otros (CASSESE, Sabino; op. cit., p. 252).

⁴ Esta función se cumple, básica pero no exclusivamente, a través de tres vías: el superior jerárquico (el procedimiento administrativo permite el control del superior sobre la actividad del inferior, no sólo sobre la legalidad, sino también sobre la oportunidad, mérito o conveniencia); el particular (permitiendo su defensa); y el juez (gracias al procedimiento administrativo, el juez, como límite externo, está en grado de recorrer, desde el acto impugnado y volviendo hacia atrás, todos los demás actos que han contribuido, más o menos directamente, a formarlo).

⁵ Si -como en general se admite- el procedimiento administrativo es una secuencia de actos con homogeneidad en el fin (el dictado del acto final), resulta evidente que ese acto administrativo final no es más que una parte de una realidad mayor, que es externa al acto, pero no por ello extraña a él. Por ende, puede afirmarse que los límites del acto en verdad no están en el propio acto, sino que su realidad es la del procedimiento administrativo en el cual dicho acto se inserta. Como es obvio, se trata de una visión que resulta de decisiva incidencia en el ámbito del control de legitimidad, pues considerar aisladamente a un acto administrativo, es decir, al margen de su procedimiento, puede mutilar la realidad y ello conducir

de la Administración;⁶ f. expresar el ejercicio de la función administrativa (y, en definitiva, realizar el Derecho Administrativo);⁷ y g., en lo que a nosotros interesa: *actuar el principio de participación democrática*.

En este sentido, en Italia señala Guido Corso que el procedimiento administrativo es el instrumento de la participación democrática, pues mediante él se logra implicar a los ciudadanos en el ejercicio de la actividad administrativa; en Francia, Jean-Pierre Ferrier describe el doble objetivo del procedimiento administrativo no contencioso: otorgar una información más completa y un verdadero derecho de expresión del ciudadano, de modo tal de lograr “la adhesión del mayor número posible de personas a una fase de reflexión y expresión”, lo que se considera “una exigencia de la democracia”; mientras que en Alemania, Schmidt-Assman señala que “numerosas son las relaciones que guarda el procedimiento administrativo con el principio democrático”: “la democracia representativa es una democracia impregnada de procedimiento”.⁸

Sin perjuicio de estas opiniones, es claro que -salvo destacables excepciones- los ordenamientos generales sobre procedimiento administrativo suelen ser renuentes a la participación ciudadana.

Y esto es así a pesar de que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; Lisboa, 25 y 26 de junio de 2009; adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno; Estoril, Portugal, 30.11.2009 y 1.12.2009) establece que “los Estados iberoamericanos procurarán que sus ordenamientos jurídicos reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su efectivo ejercicio”.⁹

a resultados injustos. Las bondades de esta concepción superadora son especialmente verificables cuando se trata de la exigencia de la motivación, la que, como dice GIANNINI, “puede resultar de otros actos o de otras fases del procedimiento de formación del acto” (GIANNINI, Massimo Severo; *Motivazione dell'atto amministrativo*, en *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXVII, Giuffrè Editore, p. 257 y ss. [en especial p. 260], Milán, 1977).

⁶ Se trata de una consecuencia de todo lo anterior: sin procedimientos administrativos las Administraciones Públicas, o los distintos órganos de una misma Administración Pública, se contradirían en las decisiones, tornándose además imposible el control por el superior, por el particular, y por el juez.

⁷ WAHL, Rainer; citado por SCHMIDT-ASSMANN, en *El procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, op. cit., p. 335.

⁸ En *El procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, op. cit., ps. 479, 371 y 334, respectivamente.

⁹ Al menos se establecerán los derechos específicos siguientes: “Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos

Veamos entonces qué técnicas se han diseñado en cumplimiento de este compromiso y, en definitiva, para la realización de esta finalidad esencial del procedimiento administrativo cual es la de *actuar el principio de participación democrática*.

1. Los tipos de participación ciudadana en la función administrativa

Es sabido que las clasificaciones no son correctas ni incorrectas: son útiles o inútiles.

Pues bien, por su destacada utilidad seguiremos los criterios de clasificación propuestos por Comadira,¹⁰ de conformidad a los cuales puede distinguirse, en primer término, una participación *orgánica* y una *procedimental*, según el ciudadano se incorpore o no a la estructura administrativa.

Tal como lo indica su título, el objeto de la presente intervención se limitará a algunas técnicas de participación *procedimental*.

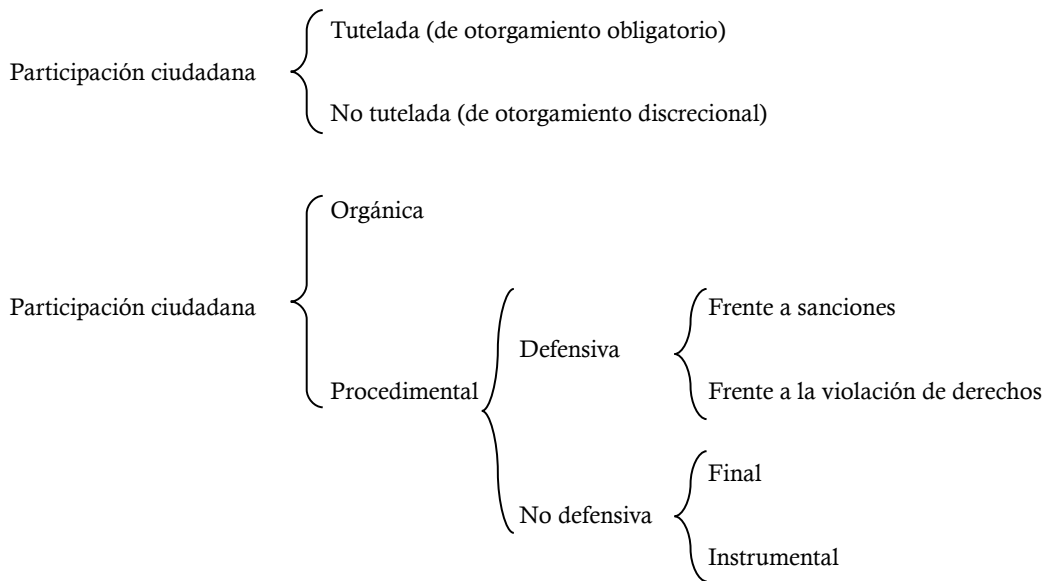
A su vez, según la tutela o protección otorgada por el ordenamiento jurídico, la participación ciudadana puede ser *tutelada* (en la que existe un derecho a participar, exigible en sede administrativa y judicial) y *no tutelada* o de otorgamiento *discrecional* (donde la Administración no tiene más deber que el de fundar su negativa a la participación cuando mediere una petición del particular).

Por último, según se dirija o no a la defensa de derechos e intereses, la participación ciudadana puede ser *defensiva* y *no defensiva*. La participación *defensiva*, a su vez, puede subdividirse según se oponga a pretensiones administrativas de represión o reproche (sanciones) o a pretensiones genéricamente violatorias de los derechos del particular que, sin embargo, carecen de naturaleza represiva. La participación *no defensiva*, por su parte, puede ser *final* o *instrumental*, según implique *per se* efectiva participación o constituya un medio para ello.

territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable [...] participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales”.

¹⁰ COMADIRA, Julio Rodolfo; *Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana*, en www.mejordemocracia.gov.ar. También en *El principio de participación ciudadana en la función administrativa (con especial referencia a la formación de la voluntad de la Administración y a la selección de autoridades públicas)*, en *El Derecho Administrativo*, Serie Especial, El Derecho, ps. 400/428, Buenos Aires, 2005; y en www.eldial.com; DC697.

En suma, las clasificaciones propuestas podrían graficarse del siguiente modo:



Se trata de un didáctico criterio de clasificación de decisiva incidencia en el modo de tutela por el ordenamiento jurídico y, en definitiva, en el alcance con el cual se presenta el conocido carácter de *colaborador* que el administrado tiene según lo dicho por la jurisprudencia y lo repetido por la doctrina.

2. El administrado como *colaborador*

De este proclamado carácter de colaborador se siguen algunas garantías para el administrado y también algunos deberes.

En este sentido, es de obligada cita el precedente de la Corte nacional recaído en autos “Durussell de Fernández”,¹¹ en el que a los fines de destacar los principios de la atenuación del rigor formal y oficialidad o impulso de oficio en el procedimiento administrativo -y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad del artículo 65 del decreto-acuerdo 10.204/58 de Santa Fe que prevé la caducidad del procedimiento-, ha recordado que el recurrente concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa aun cuando defiende sus derechos subjetivos.

Agregó el Alto Tribunal que la buena fe, la lealtad y la probidad que deben caracterizar todo proceso y la actividad de las partes en él, determinan que las

¹¹ Fallos 308:633.

normas adjetivas regulatorias de su conducta no contengan exigencias contrarias a tales principios.

Particularmente en materia de contrataciones, la Corte ha indicado que el principio cardinal de la buena fe hace exigible, por un lado, a la Administración que no incurra en prácticas que impliquen comprometer los intereses superiores que ella está obligada a preservar, y como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la Administración en la realización de un fin público.¹²

Incluso en el ámbito de los procedimientos defensivos frente a pretensiones represivas de la Administración, este carácter colaborativo, si bien pierde su *dogmática relevancia*, no desaparece por completo; por el contrario, en estos procedimientos sancionatorios se entiende especialmente subsistente el plano garantístico de este carácter (*v.gr.* la atenuación del rigor formal).

Pues bien, entendemos que la participación ciudadana en el procedimiento administrativo pone particularmente de manifiesto esta condición de colaborador de la Administración, otorgándole incluso una nueva proyección.

3. Técnicas procedimentales de participación ciudadana

a. Defensivas

Dice Cassese que ninguna decisión es *one shot*.¹³ esto es, ningún acto administrativo se agota en un solo acto, siendo -por el contrario- el resultado de un procedimiento previo.

Se trata de la genérica exigencia del procedimiento previo a todo acto administrativo.

Pues bien, si dicho acto consistiese en el ejercicio de potestades sancionatorias por la Administración, o resultara por alguna razón violatorio de derechos e intereses, aquella genérica exigencia se cualifica en una de sus más importantes especies: la del “debido proceso adjetivo”.

¹² Fallos 325:1787 (causa “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado s/ contrato administrativo”, del 18.7.2002).

¹³ CASSESE, Sabino; op. cit., p. 249.

Naturalmente, por su directo anclaje constitucional, constituye una participación fuertemente tutelada por el ordenamiento.

b. No defensivas

La participación ciudadana no defensiva, en cambio, puede ser tanto tutelada como no tutelada por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, y como adelantamos, observamos que del formidable elenco de herramientas de participación no defensiva, algunas implican *per se* participación (finales), mientras que otras tienden a hacerla posible (instrumentales).

Entre otras, se mencionan las audiencias públicas; la participación en la gestión de intereses; la elaboración participativa de normas; el acceso a la información; las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos; la participación en la selección de ciertas autoridades; en las contrataciones administrativas; en la elaboración de presupuestos participativos; asambleas ciudadanas; etc.

4. La participación ciudadana procedimental defensiva

Todas esas atractivas herramientas de participación ciudadana no deben hacernos olvidar de la más elemental de las participaciones ciudadanas: la referida a la defensa de los derechos e intereses.

En efecto, aunque aquellas técnicas generan una atmósfera en la que al parecer se respiran aires de democracia participativa, sabemos que no hay democracia (ni representativa, ni directa, ni participativa) sin la concreta posibilidad de participar en la efectiva tutela de los derechos, ámbito en el cual todavía quedan cuestiones por mejorar.

Veamos entonces algunos aspectos de la más elemental de las herramientas participativas defensivas tuteladas: el procedimiento administrativo básico.

a. Legitimación

Un primer punto decisivo en términos de participación ciudadana es, sin dudas, el de la legitimación.

Si participar es *tomar parte en algo*¹⁴ concluimos que participar en un procedimiento administrativo es ser *parte* de él.

Y bien, como principio, en el procedimiento administrativo básico se le reconoce legitimación para ser parte sólo a los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos, pero no así a los titulares de intereses simples, quienes, al no poder ser parte en los procedimientos administrativos, tampoco gozan de sus garantías, contando a lo sumo con la posibilidad de efectuar meras denuncias administrativas.¹⁵

A esto lo demuestra, a nivel nacional, el artículo 3 del decreto 1759/72 reglamentario de la ley 19.549,¹⁶ y a nivel provincial, las respectivas legislaciones provinciales básicas sobre procedimiento administrativo, que en su mayoría reconocen legitimación en el procedimiento administrativo sólo a los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja; Mendoza; Salta; San Juan; Santa Cruz; Santiago del Estero; Tucumán; Ciudad de Buenos Aires; etc.).¹⁷

Y aun cuando algunos regímenes aluden al *interesado* (caso de Entre Ríos o San Luis, por ejemplo) se ha entendido que tal carácter “es equivalente en el derecho

¹⁴ Diccionario de la Real Academia Española, voz “participar”, primera acepción, www.rae.es.

¹⁵ Entre muchos otros autores: COMADIRA, Julio Rodolfo; *Procedimientos Administrativos – Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, Tomo I, La Ley, ps. 69 y ss., y 453, Buenos Aires, 2002). GRECCO, Carlos M.; *Ensayo preliminar sobre los denominados intereses ‘difusos’ o ‘colectivos’ y su protección judicial*, en *Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo*, Ad-Hoc, p. 687 (en especial p. 691), Buenos Aires, 1999. HALPERÍN, David Andrés; *La acción de amparo por mora de la Administración*, en *Derecho procesal administrativo*, Tomo 2, Hammurabi, p. 1656, Buenos Aires, 2004. IVANEGA, Miriam M.; *Legitimación en el Procedimiento Administrativo*, en *Desafíos del derecho administrativo argentino en la actualidad* (XXXIII Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo), A.A.V.V., RAP, Año XXXI-361, p. 109, Buenos Aires, 2008. Aclaremos, a todo evento, que la denuncia de ilegitimidad no es, propiamente, una “denuncia”, sino -como dice COMADIRA- un recurso administrativo impropio (ver COMADIRA, Julio Rodolfo; *Procedimientos Administrativos...*, op.cit.).

¹⁶ El propio artículo 10 de la ley 19.549, que regula el signo del silencio, lo hace, en cuanto al negativo, oponiéndolo (“frente”) a “pretensiones que requieran de ella [la Administración] un pronunciamiento concreto”; mientras que el artículo 28 de la ley 19.549 legitima para el amparo por mora a quien “fuere parte en un expediente administrativo” (IVANEGA, Miriam Mabel; *Algunas cuestiones sobre el amparo por mora*, en *Derecho procesal administrativo*”, Tomo 2, Hammurabi, p.1681, Buenos Aires, 2004).

¹⁷ Particularidades presentan las legislaciones de La Pampa (en cuanto establece que también podrán formular peticiones los portadores de un interés simple); Tierra del Fuego (que refiere a toda persona que invoque una afectación en sus intereses) y Neuquén (que alude a la figura de derecho subjetivo público, a la que define como la facultad de exigir, para resguardo propio o de la legalidad misma, prestaciones o abstenciones administrativas debidas a los administrados en situaciones de exclusividad, concurrencia o generalidad) (ver SORIA, Daniel Fernando; *Consideraciones sobre la legitimación y el procedimiento administrativo*, en *Procedimiento Administrativo – Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*, Editorial Ciencias de la Administración, p. 448, en especial, ps. 450 y 451, Buenos Aires, 1998).

procedimental administrativo al concepto de ‘parte’ empleado por el derecho procesal judicial”.¹⁸

En cambio, en algunos procedimientos administrativos especiales (especialmente los *no defensivos*) la legitimación es amplia, comprendiendo incluso a los titulares de meros intereses simples (acceso a la información; audiencias públicas; selección de autoridades; etc.).

b. Vistas y traslados

Resulta a nuestro juicio francamente desproporcionado el modo en que se viene desarrollando el derecho de *acceso a la información* frente a la existencia de regulaciones en las que todavía se retacea hasta la posibilidad de obtener *vistas* y *traslados* a los propios titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos, que son parte en el procedimiento administrativo.

Tal es el caso del régimen procedimental básico santafesino regulado por el decreto-acuerdo 10.204/58, de conformidad al cual las *vistas* se otorgan sólo a las *partes interesadas* y no sin limitaciones: por cinco días (art. 36); “únicamente cuando el estado del trámite permita concederla” (art. 31); nunca, si el expediente está en condiciones de ser resuelto (art. 36); sin copias (art. 31); y sin posibilidad de retirar las actuaciones (art. 31).

En cuanto a los *traslados*, dicho régimen igualmente los permite sólo a la *parte interesada*, y también con limitaciones: por cinco días (art. 36); y con entrega de actuaciones (art. 33) pero sin documentos si su extravío pudiese causar perjuicio a la Administración o terceros, los que sin embargo pueden ser exhibidos a pedido de la parte (art. 34).

Por último, en vidente desprecio al principio de la búsqueda de la verdad material, establece que la no devolución del expediente implica el reconocimiento de los hechos substanciados y nada menos que la firmeza del acto si se tratase de un recurso (art. 35).

Otros regímenes provinciales resultan algo más generosos en términos de *vistas* y *traslados*.¹⁹

¹⁸ HUTCHINSON, Tomás; “*Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Reglamento de la ley 19.549. Comentado, anotado y concordado*”, Tomo II, Astrea, Buenos Aires, 1988, p. 53.

c. Defensa previa

¹⁹ Tal los casos, entre otros, de: Provincia de Buenos Aires, ley 7647: Art. 11. La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante tendrán acceso al expediente durante todo su trámite, pudiendo, a su cargo, copiar o fotocopiar todas sus partes. El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se concederá sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la mesa de entradas o receptoría. El párrafo anterior del presente artículo será exhibido en todas las reparticiones de la Administración centralizada, descentralizada y entes autárquicos al público. Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para tomar vista lo hará por escrito y el plazo que se le otorgue no podrá ser menor a cinco días. La providencia que otorgue la vista se notificará personalmente o por cédula indicándose la oficina en que se encuentra el expediente, su ubicación y horario de atención. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, decreto 1510: Art. 58: Vistas; actuaciones. La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, podrán tomar vista del expediente, durante todo su trámite, con excepción de aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que, a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del respectivo Subsecretario del ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate. El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se concederá, sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la mesa de entradas o receptoría. En caso de impedimento de la vista requerida, se extenderá constancia, por escrito, de la negativa firmada por autoridad competente, siendo tal incumplimiento causa de medida disciplinaria del agente responsable. Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para tomar la vista, aquél se dispondrá por escrito rigiendo a su respecto lo establecido por el artículo 22, inciso e), apartados 4 y 5 de la presente ley. El día de vista se considera que abarca, sin límites, el horario de funcionamiento de la oficina en la cual se encuentra el expediente. A pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán fotocopias de las piezas que solicitare. El presente trámite de vista es aplicable a las partes en función procesal y no obsta al derecho a la información de toda persona, conforme lo establece la ley. Mendoza, ley 3909: Art. 144. Los interesados en un procedimiento administrativo, y sus representantes o letrados, tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de su tramitación y a tomar vista de las actuaciones, sin necesidad de una resolución expresa al efecto. Art. 145. La vista de las actuaciones se hará en todos los casos informalmente, ante la simple solicitud verbal del interesado, en las oficinas en que se encuentre el expediente al momento de ser requerida; no corresponderá enviar las actuaciones a la mesa de entradas para ello. El funcionario interviniente podrá pedirle la acreditación de su identidad, cuando ésta no le constare, y deberá facilitarle el expediente para su revisión. Art. 146. Las vistas y traslados se otorgaran sin limitación de parte alguna del expediente, y se incluirán también los informes técnicos y dictámenes fiscales o letrados que se hayan producido, con excepción de aquellas actuaciones que fueren declaradas reservadas o secretas mediante decisión fundada del órgano con competencia para decidir sobre el fondo. Tierra del Fuego, ley 141: Art. 47. La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que a pedido del órgano competente, y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante resolución fundada del superior. Art. 48. El pedido de vista podrá formularse verbalmente y se concederá sin necesidad de resolución expresa al efecto en la oficina en que se encuentre el expediente al momento de ser requerida, debiendo el funcionario interviniente solicitarle la acreditación de su identidad, de todo lo cual se dejará constancia escrita en el mismo. Art. 49. Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para tomar vista, éste se dispondrá por escrito dentro de los tres (3) días de presentada la solicitud. Ninguna vista será otorgada por un plazo menor de tres (3) días. El día de vista se considera que abarca sin límites el horario de funcionamiento de la oficina en la cual se encuentra el expediente. A pedido del interesado, y a su cargo, se facilitarán las fotocopias de las piezas que solicitare. Art. 50. La mera presentación de un pedido de vista suspende el curso de los plazos, tanto para recurrir, para reclamar, como para accionar judicialmente. Ello sin perjuicio de la suspensión que cause el otorgamiento de la vista, que no podrá exceder el plazo de cinco (5) días, contado a partir de la providencia que la acordó.

Coviello recuerda la respuesta de Medea a Creonte: “el que resuelve sin oír a la otra parte, aunque lo que decretó fuera justo, no deja de ser injusto”.²⁰

Pues bien: principalmente a las sombras de la teoría de la subsanación,²¹ el derecho constitucional de la defensa previa sigue siendo postergado por algunos ordenamientos y, lo que es peor, por algunos tribunales.

Y esto es lamentablemente así incluso en materia de procedimientos represivos.²²

Especialmente en el ámbito de la relación de empleo público no permanente, y más aún cuando ella presenta algún grado de precarización, el derecho de defensa parece sufrir postergaciones, lo que a nuestro juicio resulta particularmente criticable.

Es que el derecho de defensa no deriva de los estatutos ni de una determinada situación de revista, sino de la eminente dignidad de la persona humana, por lo que el personal contratado y, en general, el personal no permanente, titulariza este derecho aunque más no sea en su contenido mínimo si el respectivo estatuto no lo alcanza.

En síntesis: propiciamos el debate en relación a las distintas técnicas de democracia participativa, pero sin olvidar que en este elemental ámbito de la defensa previa todavía existen algunas deficiencias.

d. Motivación

Asimismo, observamos que mientras se brega por el acceso a la información por parte de los ciudadanos en general, muchos titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos quieren todavía conocer las razones por las que se dispone un acto desfavorable a su esfera jurídica.

²⁰ COVIELLO, Pedro J.J.; *El debido procedimiento adjetivo y el procedimiento administrativo*, en *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, A.A.V.V., Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, p. 587, Buenos Aires, 2006.

²¹ En torno a la teoría de la subsanación remito a las reflexiones de Miriam Mabel IVANEGA en *El derecho de defensa en el procedimiento disciplinario (Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, op. cit., ps. 929/953) y en *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, RAP, ps. 129 y ss., Buenos Aires, 2010.

²² Tanto en el ámbito del empleo público (“Vega”, A. y S. T. 11, p. 315, del 27.12.2007; “Garavaglia”, A. y S. T. 17, p. 205, del 15.9.2009) como del tributario (“Gonar”, A. y S. T. 214, p. 480, del 28.7.2011), la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 de Santa Fe mantiene una posición contraria a la teoría de la subsanación.

La falta de motivación, en efecto, sigue siendo un vicio de frecuente invocación y, lo que es peor, de asidua comprobación por los tribunales; especialmente cuando se trata del ejercicio (o del supuesto ejercicio) de potestades discrecionales, ámbito en el cual el deber de motivar el respectivo acto administrativo se cualifica según constante jurisprudencia²³ recientemente reiterada por la Corte federal en autos “Silva Tamayo”.²⁴

En ese precedente, el Alto Tribunal recuerda -en síntesis- la existencia de grados en torno a este requisito de validez, pudiéndose afirmar -entre parámetros de modulación- que mientras más desfavorable es el acto más fuerte se hace la exigencia.²⁵

A pesar de esos básicos y reiterados criterios, aún sobreviven regímenes como el del decreto-acuerdo 10.204/58 de Santa Fe, el cual, si bien establece que “deberá motivarse el decreto, resolución o decisión [...] explicándose en forma clara las razones de hecho o de derecho en que se funda la misma”, así lo hace mas “en todos los casos en que *se hiciera lugar* a un recurso de revocatoria” (art. 46).

5. Breve referencia a los procedimientos de participación ciudadana no defensiva

Los procedimientos de participación ciudadana no defensiva (y medios de hacerla posible) más importantes son: las audiencias públicas; la publicidad de la gestión de intereses; la elaboración participativa de normas; el acceso a la información pública; y las reuniones abiertas de los Entes Reguladores.

Asimismo, pueden mencionarse otros ámbitos de participación ciudadana no defensiva, como el de las contrataciones; selección de autoridades; presupuestos participativos; y asambleas ciudadanas.

²³ C.S.J.N.: Fallos 324:1860; 331:735 -causa “Schnaiderman”-. C.S.J.S.F.: “San Martín”, A. y S. T. 97, p. 263. C.C.A.1: “Iglesias”, A. y S. T. 26, p. 25, del 28.10.2011.

²⁴ “Silva Tamayo”, del 27.12.2011.

²⁵ Señaló la Corte que no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo. En ese mismo sentido, la CCA1 ha considerado que el alcance de esta exigencia es una “cuestión por cierto variable según las circunstancias de cada caso”, y que “no podría establecerse con prescindencia -entre otros aspectos- del modo en que el acto incide en la esfera jurídica de su destinatario” (“Vizcay Rizzi”, A. T. 3, p. 491; “Cicerchia”, A. y S. T. 2, p. 490, “Galván”, A. y S. T. 26, p. 88; etc.).

a. Audiencias públicas

Las audiencias públicas suponen, en sí mismas, participación (son *inales* en el sentido señalado); y, según el respectivo ordenamiento, pueden ser tuteladas (obligatorias) o de otorgamiento discrecional.

A nivel nacional, y sólo para el ámbito del Poder Ejecutivo, están previstas en el decreto 1172/03 (Anexos I y II).

Las opiniones vertidas en estas audiencias no son vinculantes para la autoridad administrativa, lo que en cierto modo explica que para participar en ellas baste un interés simple.

De todos modos, estas audiencias tienen sentido en tanto la autoridad convocante explique de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía, y, en su caso, las razones por las cuales las rechaza.

Por ello, y como sostiene Comadira, la razonabilidad de los argumentos en los que se apoya el rechazo de las opiniones de los intervinientes puede ser revisada administrativa y judicialmente.²⁶

El terreno más fértil para el desarrollo de estas audiencias está constituido por los servicios públicos;²⁷ la materia ambiental;²⁸ y el dictado de actos generales.

Si bien es claro que las Audiencias Públicas consagran la función democratizadora del procedimiento administrativo, también lo es que “no aparecen como una panacea democrática administrable ilimitadamente”, no sólo porque muchas veces los debates suponen el manejo de aspectos técnicos extraños a la ciudadanía, sino también porque “su posible encuadre infraconstitucional y, en fin, la ausencia de una norma general aplicable a todo un universo de organismos que las prevea como obligatorias, impide tener por superada la dicotomía entre audiencias públicas obligatorias y audiencias públicas meramente potestativas”.²⁹

b. Gestión de intereses

²⁶ COMADIRA, Julio Rodolfo; *Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana*, locs. citis.

²⁷ V.gr.: gas, energía eléctrica, telecomunicaciones.

²⁸ FALBO, Aníbal José; *El Procedimiento Administrativo de evaluación de impacto ambiental (EIA) y la participación del público*, Revista de Derecho de Daños, n° 2008-3, Daño Ambiental, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2008.

²⁹ SACRISTÁN, Estela; *El Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional*, en *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, cit., ps. 229/264 (en especial 263).

El decreto 1172/03 reglamenta también la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (Anexo III).

Se trata, en suma, de la reglamentación del *lobby*, esto es -según ese ordenamiento-, de “toda actividad desarrollada -en modalidad de audiencia- por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros -con o sin fines de lucro- cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”.

En apretada síntesis, dicha reglamentación se traduce en la necesidad de llevar un registro de audiencias, cuya información tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fin de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva.

La legitimación es amplia, pues se establece que “toda persona física o jurídica, pública o privada”, se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de la norma.

Según los criterios de clasificación propuestos, la Gestión de Intereses no constituye en sí misma una técnica de participación ciudadana, pues el derecho del ciudadano se limita a la posibilidad de exigir el registro. No es, por tanto, una técnica *final* sino *instrumental* en cuanto hace posible la participación.

Su regulación expresa permite efectuar algunas consideraciones que consideramos importantes: en primer lugar, supone el reconocimiento del formidable ejercicio de potestades normativas por el Poder Ejecutivo, y de que -en la actualidad- el *lobby* no es un espacio exclusivo de los parlamentos.

En segundo lugar, implica también el reconocimiento mismo de la actividad *lobbística*,³⁰ la cual, en tanto se realice por los cauces institucionales, de modo público y sin ejercer presiones indebidas, constituye un ejercicio legítimo del derecho de peticionar a las autoridades.³¹

Por último, consideramos que se trata de un instrumento que aporta no sólo al sistema republicano sino también a la tarea de interpretar las normas resultantes;

³⁰ BASTERRA, Marcela I.; *La reglamentación del 'lobby' en Argentina. Análisis del decreto 1172/2003*, L.L. 6.9.2004, 1; y en www.mejordemocracia.gov.ar.

³¹ GELLI, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, segunda edición ampliada y actualizada, La Ley, p. 83, Buenos Aires, 2004.

después de todo, el reconocimiento del *lobby* aporta al intérprete el verdadero *iter* normativo, y de ese modo el conocimiento de las fuentes reales del derecho.

c. Elaboración participativa de normas

Se trata de una técnica *final* en cuanto implica participación ciudadana por sí misma.

Salvo que el ordenamiento establezca su carácter obligatorio, generalmente aparece como una participación no defensiva de otorgamiento discrecional, en la que, por ende, el ciudadano no puede exigir judicialmente a la Administración que dicho procedimiento se lleve a cabo, limitándose la protección judicial a exigir que al rechazo de la solicitud sea mediante acto fundado.

Así es regulado a nivel nacional en el decreto 1172/03 (Anexo V).

En ese régimen la legitimación es amplia, pues alcanza a quienes invoquen un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, aunque “relacionado con la norma a dictarse”.

Si bien como complemento de la iniciativa popular³² constituye un aporte significativo en términos de participación, su carácter discrecional lo torna un mecanismo de control “demasiado limitado”.³³

d. Acceso a la información pública

Alberdi decía que la miseria no delibera (al menos libremente); pues bien, tampoco lo hace la ignorancia.

Es que así como el poder sobre la subsistencia supone poder sobre la voluntad, del mismo modo, la información es poder sobre la debilidad de la ignorancia: en suma, tanto el ignorante como el que sufre carencias básicas tienen su voluntad condicionada.

En este sentido, Pérez Hualde -citando a Pablo Stancanelli- recuerda que la información “es poder. Poder de decidir, poder de elegir, poder de participar, poder de ejercer sus derechos, poder de control, poder de justicia, poder de verdad [...] los

³² BASTERRA, Marcela I.; op. y locs. cit.

³³ PÉREZ HUALDE, Alejandro; *Elaboración participativa de normas: mecanismo de control*, en *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, op. cit., p. 584.

ciudadanos deben contar con las herramientas necesarias para ejercer su soberanía sobre los asuntos públicos”.³⁴

De allí que el anclaje constitucional del derecho de acceso a la información pública sea incuestionable.

Sin perjuicio de algunos antecedentes normativos a nivel nacional, el decreto 1172/03 también lo consagra (Anexo VII), y lo hace expresamente como una instancia de participación ciudadana.

En ese reglamento el ámbito subjetivo pasivo es más amplio que el de los reglamentos hasta ahora citados, por cuanto alcanza no sólo a los órganos o entes que funcionan bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, sino también a determinadas personas privadas (a quienes se les haya otorgado subsidios, permisos, licencias, concesiones, etc.).

En cuanto al ámbito subjetivo activo, observamos que la legitimación es amplísima, por cuanto de conformidad al mencionado régimen, cualquier persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado; manifestar el propósito del pedido.³⁵

En cuanto al medio de tutela de este derecho, la reglamentación autoriza el amparo por mora, el cual resulta ampliado al comprender no sólo al silencio frente a la solicitud, sino también a la ambigüedad, parcialidad o inexactitud de la respuesta.³⁶

Atento a que el derecho reconocido por la norma se agota en el acceso a la información no es dudoso que se trata de una técnica *instrumental*.

e. Reuniones abiertas

³⁴ PÉREZ HUALDE, Alejandro; *Elaboración participativa...*, op. cit., p. 585.

³⁵ Lo que postergaría la sanción de leyes generales sobre el acceso a la información pública es, precisamente, el tema de la legitimación y si debe manifestarse o no el propósito del requerimiento. Así ha ocurrido en Santa Fe, donde, después de diversos proyectos que perdieron estado parlamentario, rige el decreto 962/09 no aplicable -como tal- a los Poderes Legislativo y Judicial: sí puede resultar aplicable a Municipios y Comunas, como así también a concesionarios, usuarios y explotadores de bienes del dominio público, en determinados supuestos previstos en el reglamento. En la Provincia de Santa Fe diversos municipios han legislado sobre el tema (Rosario, ordenanza 7249/01; Rafaela, ordenanza 3528/02; Arroyo Seco, ordenanza 1465/04; Reconquista, ordenanza 5595/07; Santa Fe, ordenanza 11450/08; etc.).

³⁶ Al respecto puede verse BUTELER, Alfonso; *Delimitación del derecho de acceso a la información pública en el ámbito del dec. 1172/2003*, en *Jurisprudencia Argentina, Suplemento Derecho Administrativo*, 2012-I, Coordinador: Carlos A. Botassi, Abeledo Perrot, ps. 37/42, Buenos Aires, 7.3.2012.

El mencionado decreto 1172/03 (Anexo VIII) prevé -sólo para los entes reguladores de servicios públicos- que las reuniones de sus órganos dirección sean abiertas, como instancia de participación y para que la ciudadanía observe el proceso de toma de decisiones.

Se trata de un modo especial de acceder a la información pública; por lo que, más allá de que ese reglamento se propone “permitir una efectiva participación ciudadana para juzgar adecuadamente los reales motivos por los que se adoptan las decisiones que afectan a los usuarios” (art. 4), comparte el mencionado carácter *instrumental* al tratarse de un mecanismo tendente a hacer posible la participación ciudadana más que a concretarla.

El procedimiento de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad (art. 5); presuponiéndose públicas y abiertas todas las reuniones de los órganos de Dirección de esos entes (art. 6).

Confirmando que la legitimación es más amplia cuanto más inocua es la intervención del ciudadano, el reglamento prevé la intervención de cualquier persona que tenga interés de hacerlo, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo ni interés legítimo.

No deben confundirse estas reuniones abiertas con las ya consideradas audiencias públicas; en efecto, mientras en éstas el público es parte interesada y activa, incluso con derechos de naturaleza procedimental, en aquéllas -en cambio- la participación se limita a una asistencia “pasiva y muda, circunscripta a escuchar lo que los miembros del órgano que realiza la audiencia expongan y, eventualmente, decidan”.³⁷

f. Otros ámbitos de participación ciudadana procedimental no defensiva: contrataciones; selección de autoridades; presupuestos participativos; asambleas ciudadanas

El de las *contrataciones públicas* también constituye un ámbito propio para la participación ciudadana.

³⁷ COMADIRA, Julio Rodolfo; *Procedimiento Administrativo y Participación ciudadana*, locs. cit.

Así lo demuestra, a nivel nacional, el decreto 1023/01 en cual prevé distintos mecanismos que hacen posible esa participación: el procedimiento de consulta para la elaboración de los pliegos; las acciones de publicidad y difusión vinculadas con la transparencia; y el acceso amplio a las actuaciones de la selección por cualquier interesado.

Como con razón lo señala Ivanega es imposible escindir la participación de los tradicionales principios de concurrencia, igualdad, publicidad y transparencia.³⁸

Por su parte, la *selección de autoridades* también ofrece un espacio de participación ciudadana.

Así ocurre, por ejemplo, con la selección de jueces y otras autoridades superiores (Ministerios Públicos, Tribunales de Cuentas, etc.), en las que, según el respetivo régimen, se permite que la ciudadanía haga saber sus posturas, observaciones, y circunstancias que considere de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección.

Asimismo, los llamados *presupuestos participativos* constituyen un novedoso e interesante mecanismo de participación ciudadana, especialmente en los ámbitos municipales.

Tal el caso de la ciudad de Santa Fe, en la que por decreto 804/08 se instrumentaron “Mecanismos de Participación de Presupuesto Participativo” tendientes a fomentar la participación de la población en la elaboración del Presupuesto Municipal, permitiendo conocer con mayor inmediatez los “temas-problemas” de interés comunitario.

Se prevén las siguientes secuencias: informar a los vecinos qué es el presupuesto participativo; deliberar en las asambleas barriales los “temas-problemas” de interés comunitario que puedan ser abordados desde el presupuesto participativo; generar instancias de consulta; puesta en común en Asamblea barrial de todas las propuestas de presupuesto participativo; selección, por votación, de las propuestas que siendo de interés general y factibles de ejecución se propongan para el acto eleccionario; informe a la comunidad barrial acerca de los proyectos seleccionados que irán a votación; definición del mecanismo de selección; informe de los resultados de la votación; y conformación de una comisión integrada por miembros

³⁸ IVANEGA, Miriam M.; *Instrumentos de participación ciudadana en la formación de los contratos administrativos*, en *Revista de Derecho Público*, 2007-2, Contratos administrativos - II, Rubinzal-Culzoni editores, ps. 81/98, Santa Fe, 2007.

del barrio para el seguimiento de las distintas etapas de licitación y ejecución de la obra.

Por último, y sin ánimo de agotar el elenco de técnicas participativas, mencionamos a las *Asambleas Ciudadanas*.

Ellas han sido instrumentadas en la Provincia de Santa Fe, y consisten en reuniones abiertas y participativas, en las que autoridades y representantes del Estado provincial, gobiernos locales y organizaciones e instituciones de la sociedad civil proyectan y dan seguimiento a los proyectos contenidos en el llamado Plan Estratégico Provincial.

Se desarrollan en las escuelas públicas bajo la modalidad de *talleres*, y comprenden tres ejes integradores: físico-ambiental, económico-productivo y socio-institucional.

6. Algunas reflexiones

Sin olvidar que en el ámbito de la participación defensiva todavía quedan aspectos sobre los que debatir (especialmente vinculados al debido procedimiento administrativo), observamos que las restantes técnicas de participación ciudadana, algunas de las cuales han sido apenas reseñadas en las líneas que anteceden, obligan a repensar y a revalorizar ciertas cuestiones.

En primer lugar, el propio *artículo 22* de la Constitución nacional.

En efecto, hoy, si bien el pueblo *gobierna* a través de sus representantes, ya no parece que *delibere* sólo a través de ellos; lo que en cierto modo expresa la deficiencia del sistema representativo clásico.

En segundo lugar, la participación democrática exige recrear el *procedimiento administrativo* y revalorizar las leyes que lo rigen.

Es que, como con razón dice Barnes, la ley de procedimiento administrativo constituye una pieza básica: “al fin y al cabo, constituye un símbolo, cuando no la síntesis de la teoría general del Derecho Administrativo”; la ley de procedimiento administrativo, agrega este autor, “es la norma más elocuente del Derecho

Administrativo, la más valiosa para el historiador del Derecho. Expresa [...] la entera filosofía del sistema...”.³⁹

A su vez, parecería que el procedimiento administrativo comienza a nutrirse de nuevos principios, como lo es -precisamente- el de la participación ciudadana.

Así lo presenta Ivanega, quien considera que este principio se ha convertido en el paradigma del funcionamiento democrático en las últimas décadas y se instaló en diversas dimensiones del vínculo entre los gobiernos y los ciudadanos.⁴⁰

En tercer lugar, no es dudoso que estamos frente a nuevas técnicas de *control*, más o menos eficientes, más o menos perfectibles, pero mecanismos de control al fin.

En cuarto lugar, es también evidente que asistimos a una nueva concepción de ciudadano-administrado como *colaborador* en el procedimiento administrativo.

Como dice Arana-Muñoz, la participación “supone el reconocimiento de la dimensión social del individuo, la constatación de que sus intereses, sus aspiraciones, sus preocupaciones trascienden el ámbito individual o familiar y se extienden a toda la sociedad en su conjunto”; “sólo un ser absolutamente deshumanizado sería capaz de buscar con absoluta exclusividad el interés individual”.⁴¹

En suma, a través de la participación ciudadana se pone a prueba la eminente dignidad de la persona humana y su concepción en torno a la solidaridad.

Por último, no soslayamos que estos temas -al igual que todos los del Derecho Administrativo- exigen un *delicado equilibrio*.

En este orden, Comadira señalaba con su habitual maestría que es necesario hallar el equilibrio “que evite, por un lado, el uso inmoderado de la participación y su consecuencia enervante del poder propio de las instancias políticas; y, por otro, el riesgo de soslayarla transformando a la Administración en una estructura autista insensible a los modernos requerimientos comunitarios. En ningún caso deberían significar sólo la apariencia formal de un valor negado en la realidad”.⁴²

³⁹ BARNES, Javier; *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Editorial Derecho Global, ps. 272 y 279, Sevilla, 2006.

⁴⁰ IVANEGA, Miriam M.; *Cuestiones de potestad disciplinaria...*; op. cit., p. 85.

⁴¹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones públicas*, Thomson Aranzadi, p. 42, Navarra, 2006.

⁴² COMADIRA, Julio Rodolfo; *Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana*; op. y locs. cit.

Es que afirmar el protagonismo de la persona “no quiere decir atribuir a cada individuo un papel absoluto, ni supone propugnar un desplazamiento del protagonismo ineludible y propio de los gestores democráticos de la cosa pública. Afirmar el protagonismo de la persona es colocar el acento en su libertad, en su participación en los asuntos públicos, y en la solidaridad”.⁴³

⁴³ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; *Intervención pública y libertad de empresa: los servicios económicos de interés general (marco constitucional español y comunitario europeo)*; El Derecho - Administrativo Serie Especial, del 31.3.2010.