

**AUXILIAR ADMINISTRATIVO AYTO. BURGOS
2020**

Tema 9. – Las situaciones jurídicas del administrado. Los derechos subjetivos. El interés legítimo. Transparencia. Derecho a la información. Open data.



El administrado es cualquier ciudadano o entidad que tiene relación directa con la Administración en el marco de expedientes o actuaciones administrativas de cualquier clase en las que tiene interés. A este respecto, es común distinguir entre el administrado cualificado y el administrado simple.

La definición que el diccionario del español jurídico de la RAE y el Consejo General del Poder Judicial ofrece del administrado es la siguiente: "Ciudadano o entidad que tiene relación directa con la Administración en el marco de expedientes o actuaciones administrativas de cualquier clase en las que tiene interés". Es decir, que se trata de cualquier particular, persona física o jurídica (o "ciudadano", como prefirió denominarlo la LRJPAC), que se relaciona con la Administración, produciéndose tal relación en el ámbito del Derecho Administrativo y no en cualquier otro.

A nivel meramente ilustrativo, cabe precisar que el concepto de administrado ha sufrido una evolución con la constitución del Estado de Derecho y las Declaraciones de Derechos y Libertades. Así, el término administrado se asimilaba a la idea de sujeto pasivo frente a la Administración; sin embargo, tras la Constitución, el administrado deja de ser un sujeto pasivo para convertirse en un sujeto titular de derechos y deberes, situándose no ya por debajo de la Administración sino, frente a ella o, si eso es posible, a su lado. Gracias al Art. 13, Constitución Española, que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Constitución, con excepción de los derechos políticos reservados a los españoles por el Art. 23, Constitución Española habrá de entenderse que dentro de lo que sea administrado debe incluirse, en principio, a todo ciudadano de otro estado que se encuentre en España.

Siguiendo la misma fuente indicada al comienzo, se pueden distinguir dos tipos o clases de administrados:

El administrado cualificado, que es la "persona física o jurídica que tiene una relación especial con la Administración por razón

de haber solicitado concesiones o licencias, integrarse en establecimientos públicos, ser objeto de un expediente sancionador, etc.". Tal concepto se encuentra en relación con las llamadas "relaciones de sujeción especial", esto es, la "categoría de creación doctrinal y jurisprudencial que se aplica cuando existe una vinculación especialmente intensa entre la Administración y el ciudadano, ya sea porque este se integra en la estructura de la organización administrativa como personal al servicio de la Administración, ya por cualquier otra circunstancia (internos en establecimientos penitenciarios u hospitales, estudiantes, colegiados respecto de sus respectivos colegios profesionales, contratistas de la Administración o concesionarios de servicios públicos), y que justifica una modulación o flexibilización de determinados principios rectores de la potestad administrativa sancionadora, particularmente del principio de legalidad y del no bis in idem, sin que pueda implicar nunca la eliminación de los derechos fundamentales".

El administrado simple; es cualquier persona, por el hecho de serlo, que tiene interés en el funcionamiento y decisiones que adoptan las administraciones públicas.

La capacidad del administrado vendrá determinada por lo que dispone el Art. 3 ,Ley 39/2015, que señala que, a los efectos previstos en esa Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.

Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

Al respecto de la capacidad del administrado, hay que advertir primeramente que en el derecho administrativo la distinción entre capacidad de obrar y capacidad jurídica no tiene la misma importancia que reviste en el derecho privado, en la medida en que se permite el ejercicio de los derechos a todos a quienes se les reconoce aptitud para entablar relaciones con la administración pública. Así, el Art. 3 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que a los efectos previstos en la Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.

Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

Se diferencia también el Derecho administrativo del Derecho privado en todo lo que concierne a la representación. A este respecto se puede sostener que el Derecho administrativo adopta una postura menos formalista, pues, según dispone el Art. 5 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre:

Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se

comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

En otro orden de cosas, es preceptivo mencionar aquí las circunstancias que afectan al administrado y que modifican la capacidad de obrar de éste frente a la Administración. Las circunstancias modificativas de la capacidad del administrado más importantes, son :

La edad: Como se ha visto, el apartado b) del Art. 3 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Sin embargo, respecto de la responsabilidad en que el menor pueda incurrir, es ineludible la aplicación de los preceptos del Derecho privado como es el caso del Art. 1902, Art. 1903 ,Código Civil, que dice que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado, y dicha obligación es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder, lo cual se traduce en que serán responsables los padres de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda.

La nacionalidad: El apartado 1 del Art. 13 ,Constitución española preceptúa que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”, en base a ello se parte de la idea de igualdad entre extranjeros y españoles, pero con la posibilidad de que la Ley o un Tratado puedan ser utilizados para hacer reservas a favor de los nacionales.

Condena penal: como es conocido por todos, la condena penal, además de la pena principal, muchas veces lleva aparejada consecuencias adicionales, como por ejemplo la inhabilitación o la pérdida del derecho de sufragio pasivo.

Sanción administrativa: claro ejemplo de este caso es la responsabilidad disciplinaria, que modifica la situación del administrado cualificado.

Superando el tradicional término de "administrado", y sustituyéndolo por el de persona, los Art. 13, Art. 14, Ley 39/2015, de 1 de octubre se ocupan, ya no sólo de abordar los derechos de éstas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, sino también de establecer un cuadro de derechos y obligaciones a la hora de relacionarse electrónicamente con ellas.

Tal y como indica el Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el Art. 103, Constitución Española. Más adelante señala que el referido artículo establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

Colaboración y participación de los funciones administrativas.

En la relación jurídico-administrativa, el administrado puede ocupar una posición puramente genérica o un status especial. En el primer caso no implica ningún rasgo de subjetivación, sino que ostenta un status puramente común, como ciudadano, denominándose Administrado simple.

En el segundo caso, su situación está singularizada, bien por imperativo de la Ley o como consecuencia de una relación de carácter contractual u otras causas, conocido como Administrado cualificado. Esta distinción es puramente funcional, ya que todos somos administrados simples en la mayor parte de nuestras relaciones con la Administración Pública.

En determinadas ocasiones el ciudadano suele ocupar una posición frente a la Administración más singularizada, que puede derivar de una serie de circunstancias, a saber:

- a) De la Ley: cuando una disposición de rango legal imponga deberes especiales a los administrados.
- b) De la voluntad de la Administración: cuando a iniciativa de la Administración se imponga una relación obligatoria.
- c) De la voluntad del administrado: cuando la iniciativa procede del propio administrado.
- d) De la voluntad conjunta de la Administración y del administrado: se trata de los casos relativos a las relaciones contractuales existentes entre ambas partes.

LA CAPACIDAD DEL ADMINISTRADO Y SUS CIRCUNSTANCIAS MODIFICATIVAS.

Este concepto es aplicable al campo del Derecho Administrativo adquiere perfiles propios, nos referimos a la capacidad de obrar frente a las Administraciones Públicas, pasemos a ver las diferentes situaciones.

La capacidad de obrar. La primera de las precisiones es la de tener en cuenta la tradicional distinción entre capacidad jurídica (aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones) y capacidad de obrar (aptitud para ejercitar tales derechos) no tiene la misma relevancia en Derecho Administrativo, ya que ambos conceptos tienden a identificarse, permitiendo el ejercicio de algunos derechos a aquellos que aún no han obtenido la capacidad de obrar según el Código Civil. La capacidad de obrar es la aptitud que tiene una persona para ejercitar sus propios derechos y obligaciones.

la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo Común dice “tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela ...”.

Las circunstancias modificativas de la capacidad de obrar.

Las circunstancias modificativas de la capacidad de obrar en el campo de las relaciones jurídicas administrativas se tienen que contemplar en función de cada una de las situaciones existentes, con lo que se origina una gran variedad de causas modificativas de la capacidad de obrar, debiendo ser la ley la que establezca en cada supuesto los requisitos para que un sujeto pueda entablar una relación con la Administración.

Son causa modificativa de la capacidad de obrar las siguientes:

1. La Nacionalidad. Es una de las causas modificativas de la capacidad de obrar en el Derecho Administrativo.

Sin embargo existe la posibilidad de que todos los ciudadanos originarios de los países integrantes de la Comunidad Europea gocen de iguales derechos, y por tanto sin ninguna clase de limitación debida a su nacionalidad. La ley del sector público 40/2015 permite a los funcionarios que hubieran perdido su

condición a causa del cambio de nacionalidad, solicitar la rehabilitación de acuerdo con el procedimiento que se establezca.

2. La vecindad territorial. La vecindad administrativa representa una limitación, ya que la misma implicará la condición de miembro de una Comunidad Autónoma. La cualificación de vecino tiene gran trascendencia en el ámbito de las Corporaciones Locales, no sólo por su capacidad para ejercer el sufragio activo y pasivo, sino también para disfrutar de los bienes comunales, para recibir prestaciones benéficas o para plantear determinadas reclamaciones.

3. La edad. La regla general es la mayoría de edad a los 18 años, existiendo excepciones por arriba y por abajo.

4. La enfermedad. Los impedimentos físicos pueden acarrear determinadas secuelas que limiten el ejercicio de los derechos. Pueden ser causa para dispensar a determinadas obligaciones o eximir del cumplimiento de ciertos deberes, impedir el ingreso en la función pública o extinguir esta clase de relación, y por último, puede ser condición determinante del derecho a obtener determinadas prestaciones.

5. Otras circunstancias que motivan la disminución de la capacidad de obrar de los administrados son:

- La condena penal.
- El procesamiento.
- La sanción administrativa.
- La suspensión de pagos, el concurso de acreedores y la quiebra.

LAS SITUACIONES JURÍDICAS DEL ADMINISTRADO.

El administrado en sus relaciones con la Administración puede resultar titular de situaciones jurídicas que en unos casos comportar la ampliación de sus derechos y en otro motivarán una limitación de los mismos. En el primer caso, se producen situaciones jurídicas de ventaja, y dentro de ellas se suelen distinguir: las potestades, los derechos subjetivos y los intereses

legítimos, que se enumeran por orden descendente en relación a la intensidad de las ventajas que suponen para el titular

En el segundo caso, es decir, en situaciones jurídicas de desventaja, se distinguen: el deber y la obligación. Este esquema, a veces se complica, ya que existen situaciones en la que se mezclan ventajas y desventajas, como en los casos de poderes-deberes o poderes funcionales, siendo ejemplo de los mismos: el ejercicio de la patria potestad o aquellos referidos por nuestra propia Constitución, como el derecho y el deber de defender a España, el deber de trabajar y el derecho al trabajo, el derecho a utilizar y el deber de conocer el castellano como lengua oficial del Estado.

Desarrollaremos a continuación las diferentes situaciones administrativas señaladas: 4.1.Situaciones jurídicas de ventaja.

Las potestades del administrado. La primera, por la intensidad de las ventajas, son las potestades. La figura de la potestad se define como el poder efectivo atribuido por el ordenamiento jurídico, de forma previa e independiente de toda relación jurídica concreta. Podemos destacar la potestad del ciudadano de poner en marcha la tutela de la justicia.

Los derechos subjetivos. Los derechos subjetivos son situaciones de poderes concretos. El introductor de este concepto de derecho subjetivo fue Jellinek, que lo definió como la potestad de querer que tiene el hombre, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico en cuanto se refiere a un bien o a un interés, debiendo ser un elemento de la relación el Ente Público que actúa investido de poder de imperium.

La clasificación más conocida de los derechos públicos subjetivos, distinguiéndolos en cuanto a las distintas situaciones en que el administrado puede encontrarse:

- Status subjectionis, de él se derivan los derechos públicos subjetivos a favor de la Administración y del Administrado.
- Status libertatis, es la situación de libertad individual.

- Status civitatis, es el estado de ciudadanía.
- Status activae-civitatis, el derecho del ciudadano a participar activamente en los cargos públicos y en las tareas administrativas.

Garrido Falla al referirse a los derechos políticos subjetivos, los clasifica en función de las garantías jurídicas para su protección en atención a lo que establece nuestra Constitución, distinguiendo los siguientes:

Derechos fundamentales y libertades reconocidos en el artículo 14 de la Constitución (igualdad ante la ley) y en la sección primera del Capítulo II del Título Primero (derechos civiles y políticos).

Derechos contenidos en la sección segunda del citado Capítulo, derechos y deberes al mismo tiempo, como el derecho y el deber a servir a España, el derecho al trabajo y el deber de trabajar, por ejemplo.

Los principios rectores de la política económica y social.

El interés legítimo. Hemos definido el derecho público como una situación de un poder concreto (el tenedor de una licencia para construir un edificio es titular de un derecho subjetivo, cuyo ejercicio ha sido permitido a través de la concesión de la licencia urbanística).

En el caso del interés legítimo, ya no nos encontramos frente a una situación de poder, sino ante una expectativa de derecho; el ejemplo puede ser una convocatoria de oposiciones, en la cual los aspirantes no tienen derecho a una plaza pero sí tienen interés en que la oposición se celebre tal como ha sido convocada.

En el interés legítimo existe un interés general, que es coincidente con un interés particular. 4.2. Situaciones jurídicas de desventaja. La contrapartida de las potestades y de los derechos subjetivos son los deberes y las obligaciones. Así pues, de la posición de supremacía se deriva de cara a la Administración lo que hemos denominado potestades y de cara al

administrado lo que se conoce con el nombre de deberes públicos que se traducen en una relación de sumisión.

Dentro de estos deberes se pueden distinguir aquellos que son de naturaleza positiva: deber de dar o hacer alguna cosa, y los de naturaleza negativa: deber de soportar, no hacer o abstenerse.

COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.

Como manifiesta García de Enterría existe hoy una especial sensibilidad a la participación de los ciudadanos en las funciones administrativas, no sólo por su constatación en la Constitución, al expresar el artículo 9.2. que los poderes públicos deberán facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, sino también por ser fruto de la sociedad en que vivimos, en donde se han superado los efectos de una Administración autoritaria.

La participación del ciudadano en las funciones administrativas se debe contemplar desde una perspectiva general, es decir, como un miembro de la comunidad afectado por el interés general y no como titular de derechos o intereses. La participación del ciudadano se exterioriza a través de tres fórmulas de actuación: la participación orgánica, la participación funcional y la participación cooperativa.

La participación orgánica. La participación orgánica supone una incorporación del ciudadano en los órganos de la Administración, no en su condición de político o de funcionario, sino en cuanto ciudadano simplemente. Esta participación se realiza a través de Corporaciones, que son “universitas personarum”, es decir, asociaciones de personas que comparte un interés común, formando una organización corporativa para la defensa de sus intereses.

Como ejemplos de Corporaciones de carácter público podemos encontrar los Colegios Profesionales o las Cámaras de Comercio. También puede suceder que la participación se efectúe en órganos de una Administración no corporativa, encontrándose

múltiple modelos de fórmulas participativas, como pueden ser: las asociaciones de vecinos, las asociaciones de padres de alumnos, las asociaciones de contribuyentes, los entes urbanísticos colaboradores. En ambos casos, se desarrolla una actividad participativa y colaboradora.

La participación funcional. En la participación funcional el ciudadano, a diferencia de la participación orgánica, no se inserta en un órgano público, sino que actuando desde fuera del ámbito de la Administración ejercita funciones materialmente públicas. Las manifestaciones más destacadas de esta forma de participar en las funciones administrativas son las siguientes:

- Participación en informaciones públicas, tal como recoge la Ley de Procedimiento Administrativo Común.
- La denuncia deber o la denuncia facultad, en la primera existe la obligación positiva de denunciar cuando se presencia la comisión de cualquier delito público o en los casos de enfermedades contagiosas.

La denuncia facultad es el derecho que tienen las personas para promover el ejercicio de una acción investigadora.

- La acción popular, que se manifiesta fundamentalmente en materia urbanística y en materia penal, desarrollándose en ambos casos una acción directa por los ciudadanos sin necesidad alguna de legitimación, en aquellos supuestos establecidos por la ley.
- Las peticiones, que se refieren al artículo 29 de la Constitución, sin que supongan reclamaciones o ejercicio de otras facultades. No debemos confundir el derecho de petición con las instancias iniciadoras de los procedimientos.
- Las iniciativas y sugerencias, en todos los departamentos ministeriales existirá una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones encargada de recibir las sugerencias del público en materias administrativas y de servicios públicos.

- La colaboración y comparecencia de los ciudadanos, ya que están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación así como la comparecencia, sólo en los casos previstos por la Ley.

La participación cooperativa. En la participación cooperativa, el ciudadano ni se adscribe a un órgano de la Administración, ni ejercita funciones materialmente públicas, sino que realiza actividades estrictamente privadas, pero que las desarrolla en el sentido propugnado por la Administración. Es una colaboración prestada desde fuera de la Administración que supone una colaboración por vía paralela.

En este sentido destaca la actividad de fomento, que es una fórmula de estímulo tendente a incentivar aquellas actividades que persigan finalidades que, aunque sean privadas, a la Administración le interesa desarrollar, precisamente por el interés público que dichas actividades promueven.