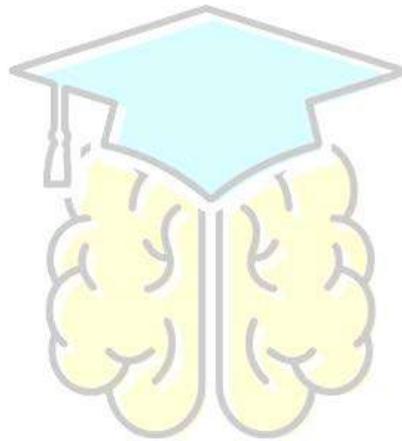


## **El administrado. Colaboración y participación de los ciudadanos en las funciones administrativas**



**OPOMANÍA**  
TU WEB DE OPOSICIONES

## 1. El administrado

Estamos en presencia de una relación jurídico-administrativa cuando en ella intervienen dos o más personas, de las cuales una de ellas es necesariamente una persona jurídico-pública, y dicha relación está regulada por Derecho administrativo, no por normas de Derecho privado.

Por tanto, exceptuando aquellas relaciones jurídico-administrativas en las que únicamente intervienen dos o más entes administrativos, toda relación jurídico-administrativa supone la existencia de, al menos, dos sujetos: una Administración Pública y un administrado. Así, pues, podemos definir al administrado como toda persona física o jurídica que entra en contacto con la Administración o sus agentes en virtud de una relación jurídico-administrativa.

Ahora bien, si lo normal es que dichas relaciones se produzcan entre la Administración y los particulares o administrados, ocupando aquélla una posición de supremacía y éstos de subordinación, también pueden producirse relaciones de coordinación, en plano de igualdad, e incluso, en ciertas ocasiones, el propio particular puede llegar a ocupar frente a la Administración el lado activo de la relación.

En principio, de la palabra administrado se desprende una posición simplemente pasiva del particular, en virtud de la cual éste se limitaría a soportar la acción ejercida por el otro sujeto de la relación jurídica, por la Administración. Pero si esta posición pudo ser válida en el Estado absolutista, donde el particular era un mero súbdito ante las decisiones del Poder, no puede ser aceptada a partir del advenimiento del Estado de Derecho, cuando los individuos han dejado de ser súbditos para convertirse en ciudadanos y cuando se tiende a tutelar la libertad humana frente a la opresión estatal. De aquí que en nuestros días no armonice bien con la nueva situación la palabra administrado, pero la verdad es que no se ha ideado otro vocablo más apropiado para designar a la persona que se encuentra situada frente a la Administración.

Ello no obstante, el término administrado se emplea con frecuencia en diferentes textos legales y en otras normas jurídicas de inferior rango jerárquico.

Conviene aclarar, sin embargo, que el concepto de administrado no coincide plenamente con el de ciudadano, con el que tantas veces se confunde. Aparte de que el vocablo ciudadano tiene carácter jurídico-político, su contenido es inferior al del primero, por cuanto que existen sujetos no ciudadanos (los extranjeros) que pueden ostentar la condición de administrados.

Asimismo debe tenerse en cuenta que el concepto «administrado» engloba no sólo a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas de Derecho privado e incluso a las personas jurídicas de Derecho público cuando, en un caso determinado, se encuentran en una relación de subordinación respecto de otra Administración pública.

### 1.1. Clases

#### 1. Según el grado de sujeción

Todo administrado, por el solo hecho de serlo, se encuentra vinculado por los actos de la Administración, lo que da pie a distinguir, según el grado de sujeción, entre administrado simple y cualificado.

a) Administrado simple es el que se encuentra en una situación de sujeción general respecto de la Administración, esto es, carece de una posición especial. Por ello es tratado por la norma de manera objetiva e impersonal.

El administrado simple puede encontrarse, a su vez, en dos posiciones:

En posición de sacrificio, esto es, cuando la intervención administrativa se traduce para el administrado en una renuncia en su esfera de actuación personal o en su patrimonio, como consecuencia del ejercicio por parte de la Administración de funciones de provisión de medios –como es la expropiación–, o de realización de fines – como es el caso de la función de policía–.

En posición de beneficio, o sea, cuando la actuación administrativa implica para el administrado situaciones concretas de provecho, como se producen, por ejemplo, en las actividades de fomento.

b) El administrado cualificado, además de la sujeción general y en virtud de diversas circunstancias, como pueden ser el ejercicio de la profesión de funcionario o la prestación como concesionario de un servicio público, se halla frente a la Administración en una posición especial, en un estado que le singulariza de manera específica.

La distinta posición de ambas clases de administrados influye en el contenido de sus derechos y obligaciones y en las circunstancias que se exigen para ser considerados capaces. Así, mientras que la posición del administrado simple es regulada por el Derecho de forma impersonal y objetiva, la del administrado cualificado es objeto de una regulación más minuciosa, acorde con su importancia, con la naturaleza de su relación con la Administración, con los efectos de su actividad y con las exigencias de los servicios que presta o utiliza.

## 2. Según su posición en el procedimiento

Desde el punto de vista formal del Procedimiento Administrativo, administrado es el interesado, es decir el administrado en cuanto interviene o puede intervenir en un procedimiento administrativo.

En este contexto cabe distinguir entre:

a) Interesados principales, que son los que inician un procedimiento, en tanto titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos.

b) Interesados accesorios, o aquellos que sin haber iniciado el procedimiento ostentan derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte, así como aquellos otros que ostentando intereses legítimos, personales y directos que puedan resultar afectados por la resolución, se personen en el procedimiento antes de recaer resolución definitiva.

## 2. La capacidad del administrado y sus causas modificativas

A diferencia de lo que sucede en las relaciones jurídico privadas, donde es fundamental la distinción entre capacidad jurídica o aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones, y capacidad de obrar, concepto más restringido que hace alusión a la aptitud de ejercer por sí mismo sus derechos, en Derecho administrativo apenas tiene importancia tal distinción, dado que ambos conceptos tienden a identificarse en la medida que quien es titular de derechos está generalmente facultado para ejercitarlos personalmente, sin necesidad de la asistencia de sus padres o representantes legales. En definitiva, la capacidad jurídica y la de obrar suelen ir casi siempre unidas en Derecho administrativo: sólo tiene capacidad jurídica el que la tiene de obrar, y viceversa.

Por tanto, en Derecho administrativo se establecen en cada supuesto las circunstancias que habrán de concurrir en los sujetos para que puedan entablar con la Administración una relación concreta, como es el caso, por ejemplo, de determinados contratistas o de funcionarios de ciertos Cuerpos o Escalas de la Administración, lo que da lugar a una enorme variedad de matices en cuanto a las causas o circunstancias modificativas de la capacidad de obrar, a diferencia de la sencillez con que se presentan en el Derecho privado.

Ello indica que la capacidad en Derecho administrativo hay que deducirla caso por caso, en relación con la materia

de que se trate, interviniendo al respecto factores tales como:

1. La nacionalidad.
2. La edad.
3. La enfermedad.
4. La condena penal.
5. El concurso y la quiebra.
6. El procesamiento y la suspensión.
7. El domicilio.

Asimismo, en determinadas ocasiones, en ausencia de reglas específicas, será preciso acudir al Derecho civil como Derecho supletorio general, en virtud de lo dispuesto en el Art. 4.3 del Código Civil: las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes.

#### 1. La nacionalidad

La nacionalidad española se precisa, entre otras cosas, para el acceso a la Función Pública y para ejercer el derecho de voto en las elecciones legislativas –Congreso de los Diputados y Senado–, pero algunos extranjeros residentes en España pueden acceder a plazas de funcionarios y también votar, e incluso ser votados, en las elecciones municipales.

#### 2. La edad

Con la edad sucede algo parecido. Rige, en principio, la regla de la mayoría civil, pero unas veces se amplía la edad mínima para ciertas relaciones con la Administración (en raras ocasiones) y en otras se reduce —los menores de edad pueden ejercer sus derechos en un procedimiento administrativo sin la asistencia de sus padres o representantes legales—.

#### 3. La enfermedad

La enfermedad es, asimismo, otra de las causas que inciden sobre la capacidad de los administrados, cuando, pongamos por caso, uno de los requisitos para el acceso a la Función Pública es el de no padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones, o también por eximir ciertas enfermedades o defectos físicos del cumplimiento del servicio militar. Asimismo, determinadas enfermedades pueden ser causa de hospitalización y de jubilación anticipada, e incluso otras veces se precisan determinadas lesiones para acreditar derecho a algún beneficio (medallas, condición de mutilado, etc...).

#### 4. La condena penal

Por su parte, la condena penal puede llevar consigo la inhabilitación o suspensión para el desempeño de cargos públicos y, en cualquier caso, la existencia de antecedentes penales impide el acceso a la Función Pública o produce el cese como funcionario.

#### 5. El procesamiento y la suspensión

No sólo la condena penal, sino también el procesamiento puede influir en las relaciones administrativas, impidiendo

su nacimiento o modificándola mediante la llamada suspensión provisional mientras se instruye el sumario y dicta sentencia.

#### 6. El concurso de acreedores y la quiebra.

En ambos casos, el concursado o quebrado sufre una modificación de su capacidad jurídico-administrativa, en la mayoría de las veces hasta su extinción. Así, por ejemplo, quedan impedidos para contratar con la Administración.

#### 7. El domicilio

Finalmente, otro de los factores es el domicilio, de especial relevancia en cuanto a centro de imputación de figuras tributarias. En algunas ocasiones otorga determinadas ventajas, como es el aprovechamiento de los denominados bienes comunales y de los montes vecinales en mano común.

### 3. Colaboración y participación de los ciudadanos en las funciones administrativas

La participación ciudadana en las tareas de Estado y en la Administración constituye en la actualidad uno de los temas fundamentales de la ciencia política y del Derecho administrativo, existiendo por ello una auténtica doctrina de la participación cuya aplicación práctica constituye el caballo de batalla del Estado democrático de Derecho. En este sentido, la vigente Constitución española se ha hecho eco de este nuevo valor social incluyéndolo entre sus principios básicos, como se demuestra con la lectura de los siguientes preceptos constitucionales:

- ✓ Corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (Art. 9.2).
- ✓ Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (Art. 23.1).
- ✓ Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (Art. 23.2).

Se observa, por tanto, que la participación es, en nuestro actual sistema, un principio constitucional.

#### 3.1. Ámbito de la participación del ciudadano en las funciones administrativas

Dejando al margen la participación política del ciudadano en las elecciones, puede éste, en la esfera administrativa, participar de dos formas básicas:

1. De modo singular o individual, esto es, como parte de un procedimiento administrativo en cuanto titular de derechos subjetivos o intereses legítimos afectados por una concreta relación jurídico-administrativa.
2. De modo universal, es decir, como simple afectado por el interés general, por su condición de simple ciudadano – vecino, usuario, profesional, experto, etc...

### 3.2. Participación del ciudadano en las funciones administrativas

La participación del ciudadano en cuanto administrado simple, esto es, sin un título singular, se concreta en tres grandes círculos:

- a) Una participación orgánica, mediante la cual el ciudadano se incorpora a órganos de la Administración.
- b) Una participación funcional, por la que el ciudadano actúa en funciones administrativas desde su propia posición privada, esto es, sin incorporarse a órgano administrativo alguno.
- c) Una participación cooperativa, en la que el ciudadano secunda con su actuación privada el interés general que en un determinado sentido propugne la Administración.

### 3.3. Participación orgánica

Como acabamos de decir, la participación orgánica supone la inserción de los ciudadanos en órganos de la Administración. Tal participación puede darse:

#### 1. En Corporaciones públicas sectoriales

Las Corporaciones públicas sectoriales son personificaciones basadas en un conjunto de miembros unidos para un fin común. Dichos miembros forman la organización del ente, lo sostienen económicamente y son los destinatarios de la acción colectiva.

La participación corporativa es una técnica de autoadministración, esto es, de administración confiada a los propios interesados, razón por la cual la participación del ciudadano constituye, en este caso, la Administración misma.

Los casos más típicos de participación corporativa los encontramos en los Colegios Profesionales –de Médicos, Arquitectos, Economistas, Abogados, etc.–, en las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y en las Comunidades de Regantes.

#### 2. En la Administración de Justicia

La participación del ciudadano en la Administración de Justicia puede producirse en el doble sentido de ejercer la acción popular y de formar parte de los Tribunales, principios que se consagran en el Art. 125 de la Constitución, al decir que los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales. Este mismo precepto vuelve a reproducirse en el Art. 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, recalándose que sólo podrán ejercer tales derechos los ciudadanos de nacionalidad española.

De ambos derechos, sólo el de poder tomar parte en la institución del Jurado se considera participación orgánica del ciudadano en las funciones administrativas, dado que al ejercitarse la acción popular no se produce incorporación alguna del ciudadano a órganos de la Administración.

#### 3. En Instituciones, esto es, en órganos administrativos no corporativos

Las formas de participación más sobresalientes en este apartado son las siguientes:

- Participación en órganos de decisión. Tal es el caso previsto en el art. 27.7 de la Constitución: los profesores,

los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

- Participación en órganos asesores. La participación se limita en este caso a la presencia en órganos especializados en asistencia, propuesta y consejo, pero dejando exentos los órganos decisorios, los cuales simplemente escuchan a los anteriores, sin quedar, por tanto, vinculados por lo manifestado por aquéllos. Un ejemplo lo tenemos en las Asociaciones de padres de alumnos de centros docentes y en las Asociaciones administrativas de contribuyentes.

### 3.4. Participación funcional

Esta forma de participación supone una actuación ciudadana desde fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas que, como tales, auxilian o colaboran en el desarrollo de las tareas de la Administración.

De entre las fórmulas participativas de esta clase destacan las siguientes:

#### 1. Participación en informaciones públicas

En este caso, la Administración hace público un determinado proyecto y suscita de manera explícita una invitación a los ciudadanos para que lo enjuicien y valoren antes de su aprobación definitiva.

Tal formulación está en consonancia con lo dispuesto en varios preceptos constitucionales y normas de rango inferior. Así, el apartado a ) del Art. 105 de la Constitución establece que la ley regulará 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.

A las organizaciones de consumidores y usuarios se hace expresa mención en el Art. 51 de la Constitución, estableciéndose en su apartado 2 la audiencia de tales organizaciones: los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

Por su parte, los proyectos de disposición de carácter general estatales, antes de ser promulgados, serán sometidos a información pública cuando, a juicio del Ministro, la naturaleza de la disposición así lo aconseje. En el mismo sentido se han venido pronunciando las sucesivas Leyes de Régimen Local respecto de la elaboración de Ordenanzas, Reglamentos y Planes de Urbanismo.

#### 2. Participación a través de denuncias

El Art. 69 de la LRJAP-PAC prevé la posibilidad de que el procedimiento administrativo se inicie por denuncia de los administrados. Cabe distinguir a estos efectos entre la denuncia-deber –o casos en los que el administrado está obligado a formularla– y la denuncia-facultad –establecida como opción para el administrado–.

#### 3. Participación a través del ejercicio de la acción popular

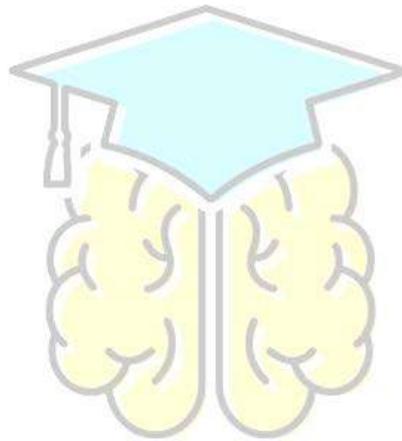
Caso previsto en el Art. 125 de la Constitución, antes citado, por el que los ciudadanos podrán promover la acción de la justicia en nombre del pueblo, en la forma que la ley determine.

### 3.5. Participación cooperativa

En esta última forma de participación, el ciudadano ni se integra en la organización pública ni tampoco ejercita funciones materialmente públicas, sino que realiza una actividad estrictamente privada secundando el interés general que en un determinado sentido propugna la Administración.

Es, por tanto, una cooperación prestada voluntariamente en programas o actividades que la Administración patrocina o promueve, pero realizada desde fuera de la Administración, tanto orgánica como funcionalmente. De esta forma la Administración abandona aquí su facultad de imponer conductas obligatorias o de establecer prohibiciones, para actuar creando estímulos, subvenciones o beneficios con el fin de que la actividad del ciudadano se oriente o manifieste en un sentido concreto.

A esta técnica de estímulos, subvenciones o beneficios destinados a promover determinadas conductas se le conoce con el nombre de actividad de fomento.



**OPOMANÍA**  
TU WEB DE OPOSICIONES