

TEMA 2: LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS CIUDADANOS.

Autora: Olivia Suárez Quintana.
Licenciada en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Funcionaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las Administraciones Públicas, como consecuencia normal de su actividad, se relacionan o bien con otras Administraciones o bien con los ciudadanos. Las relaciones que se establecen, el procedimiento que se ha de seguir y los requisitos que se han de cumplir están regulados por la ley. A las Administraciones se les encomienda la defensa del interés general, tal y como marca la **Constitución** en su **artículo 103.1**; los particulares, por su parte, defienden sus propios intereses, pero ambos se someten a un marco legal.

Uno de los aspectos en los que incide la ley es la obligatoriedad, en la mayor parte de los casos, de que la **Administración justifique razonadamente sus decisiones**, pudiéndose llegar a invalidar los actos que no hayan sido debidamente justificados. Esto hace que el ciudadano no sea solamente un objeto pasivo de la relación, sino que en todo momento puede criticar la actuación de la Administración o impugnar sus actos.

Los **actores de la relación administrativa** son dos, por un lado, la **Administración** y, por otro, el **administrado**, al que la ley reconoce como interesado y al que en determinados casos también se denomina ciudadano o administrado.

Los ciudadanos en cuanto aparecen sometidos al ejercicio de las potestades administrativas, reciben el nombre de **administrados**, y tal denominación puede aplicarse con independencia de la administración pública de que se trate (estatal, autonómica, local o institucional) por lo que todos, sin excepción somos administrados o ciudadanos o particulares, pero no todos somos interesados. Para ser **interesado** en un procedimiento administrativo se necesita tener capacidad de obrar y estar legitimado para ello si se dieran alguna de las circunstancias reguladas en el **artículo 31 de la Ley 30/1992 de reguladora del Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**.

1. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

Las **relaciones interadministrativas** “son las relaciones que establecen las diferentes Administraciones entre sí en el desarrollo de la actividad administrativa”.

Cuando las Administraciones Públicas se relacionan entre sí **deberán**:

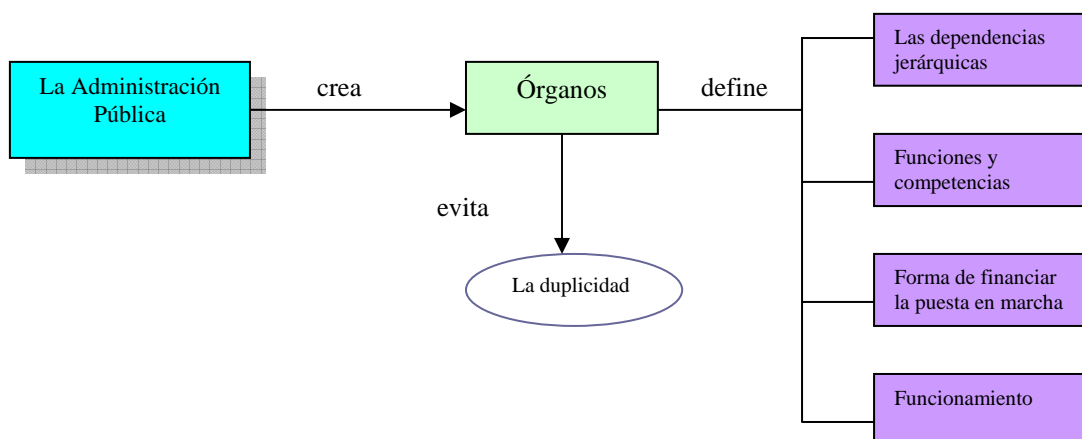
- a) **Respetar el ejercicio legítimo** por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) **Ponderar**, en el ejercicio de las competencias propias, **la totalidad de los intereses públicos** implicados y aquéllos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) **Facilitar** a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

- d) **Prestar**, en el ámbito propio, la **cooperación y asistencia activas** que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Algunas de las formas de cooperación establecidas para tratar materias en las que existe interrelación competencial son las siguientes:

- **Comisiones Bilaterales de Cooperación:** son órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general (Ministros y órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas).
- **Conferencias sectoriales:** son convocadas por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre el tema e incluye a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas. Se convocan para examinar los problemas de cada sector y las medidas a tomar para su resolución.
- **Convenios de colaboración:** celebrados entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de sus respectivas competencias. En el caso de que el convenio se limite a establecer las pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés general y fijar el marco general y metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, estaremos ante un Protocolo General.
- **Consortios:** organización común para el desarrollo y gestión de un convenio. Tienen personalidad jurídica propia. En los estatutos se han de establecer los fines, organización funcional y proceso de participación y toma de decisiones de los órganos. Así, por ejemplo, se pueden constituir consortios para desarrollar convenios relacionados con los transportes, uso del agua, investigaciones y tecnologías, etc.

La Administración tiene **capacidad de autoorganización**, por lo que dentro de sus competencias puede establecer los órganos que considere necesarios para realizar sus funciones. Una vez asignadas a un órgano unas competencias, que son las funciones o conjunto de funciones a desarrollar, éstas son irrenunciables, debiendo ser ejercidas por el órgano que tiene las atribuciones.



Las competencias asignadas a cada órgano a veces por diferentes circunstancias, han de ponerse en manos de otro órgano, haciendo una delegación de competencias o bien puede ocurrir lo contrario, cuando un órgano decide hacerse cargo de las competencias pertenecientes a otro jerárquicamente inferior.

Existen circunstancias especiales en las que es necesario alterar la asunción de competencias de forma normal, sin que ello afecte a la titularidad de las competencias por el órgano que las tiene asignadas; es el caso de la encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia.

Por lo tanto, las **modificaciones y alteraciones de competencias de los órganos de las administraciones públicas** se pueden llevar a cabo:

A) Si afectan a la titularidad de la competencia:

- **Delegación de competencias:** cuando existan circunstancias técnicas, económicas, sociales, jurídicas o territoriales que así lo aconsejen, la Administración Pública podrá acordar la delegación de competencias en otros órganos que no tienen por qué ser dependientes jerárquicamente. Existen ciertos límites: se debe publicar tal decisión y además la delegación puede ser revocada en cualquier momento.
- **Avocación:** Se dará cuando un órgano superior decida hacerse cargo de la resolución de un asunto que corresponda a un órgano dependiente jerárquicamente. Las circunstancias y justificaciones son las mismas que en el caso anterior.

B) Si no afecta la titularidad de la competencia:

- **Encomienda de gestión:** Cuando un órgano no tiene los medios adecuados para desarrollar actividades de carácter técnico, material o de servicios puede dirigirse a otros o a entidades de Derecho Público para realizarlas. Tienen que cumplirse ciertos requisitos marcados por la ley y siempre formalizar la relación entre los órganos o entidades según la Administración a la que pertenezcan.
- **Delegación de firma:** El titular de un órgano puede delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de otros órganos o unidades administrativas que dependen jerárquicamente de él. No es necesaria su publicación y siempre se ha de hacer constar la procedencia de la autoridad. En las resoluciones sancionadoras no cabe la delegación de firma.
- **Suplencia:** En los casos de vacante, ausencia o enfermedad del titular de un órgano, el órgano competente nombrará temporalmente a un suplente.



La **comunicación** entre los órganos de una misma Administración ha de ser **directa**, es decir, no es preciso acudir a órganos intermedios, pero sí es necesario dejar constancia de la recepción de la comunicación.

Los órganos que dependen jerárquicamente de otros reciben de los superiores las instrucciones y órdenes de servicio, que son normas de carácter interno cuyo fin es la dirección de las actividades y que obligan a los órganos dependientes. Las **instrucciones** son normas de carácter general, mientras que las **órdenes de servicio** sólo afectan a un conjunto determinado de órganos.

La Administración, como principio básico, ha de tener una **actuación imparcial** en cuantos asuntos intervenga. La propia ley establece unas **garantías** para que el proceso se desarrolle en tal sentido. La abstención y la recusación forman parte de esas garantías.

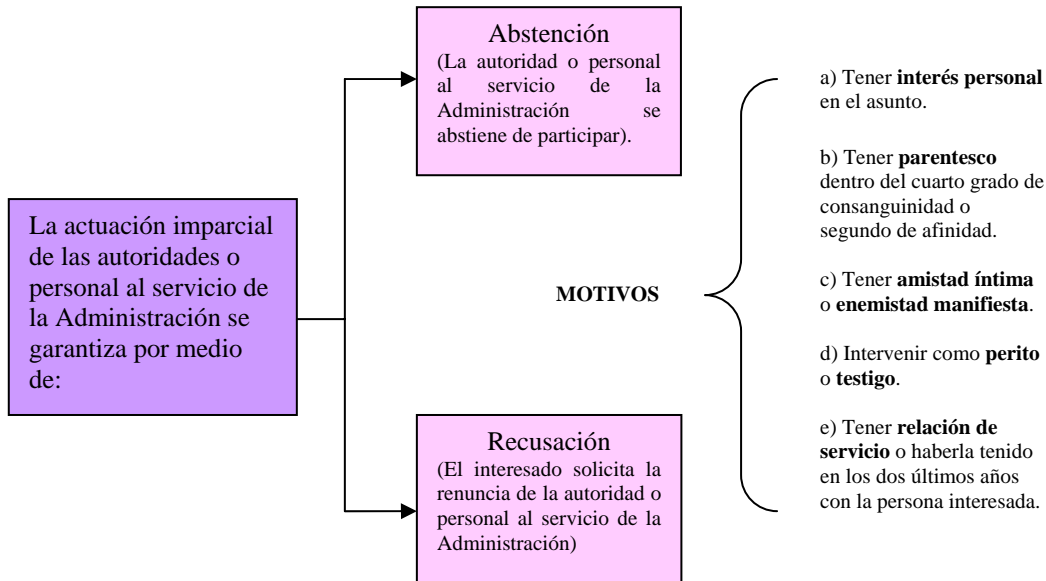
Abstención: cuando las autoridades o personal al servicio de la Administración, en el desarrollo de sus funciones, se encuentren en alguno de los supuestos que se mencionan a continuación, deberán abstenerse de participar en el procedimiento.

Son causas de abstención:

- ✚ Tener interés personal en el asunto.
- ✚ Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- ✚ Tener amistad íntima o enemistad manifiesta.
- ✚ Intervenir como perito o testigo.
- ✚ Tener relación de servicio o haberla tenido en los dos últimos años con la persona interesada.

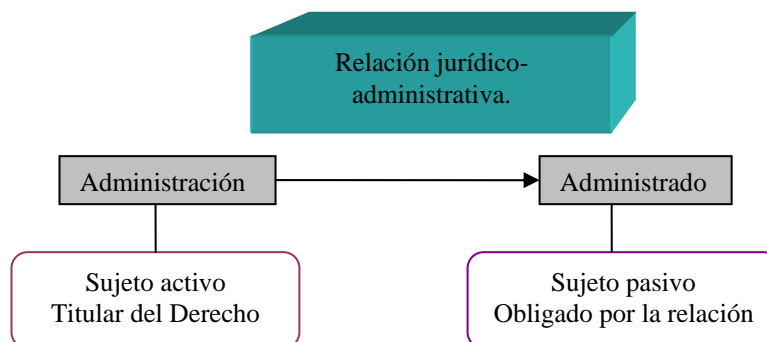
Cuando, debiéndose producir la abstención, ésta no se dé, la autoridad o personal al servicio de la Administración incurrirá en responsabilidad, lo que no implica que el procedimiento quede invalidado.

Recusación: cuando el interesado en el procedimiento observa que se produce alguno de los casos mencionados en el apartado anterior, puede solicitar la recusación de la autoridad o persona al servicio de la Administración.



2. LAS RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVA CON LOS ADMINISTRADOS.

En la relación jurídico-administrativa establecida entre la administración y el administrado, se identifican dos sujetos: la propia **Administración** y el **administrado**. El primero será el titular del derecho que contiene la relación, es decir, el sujeto activo, mientras que el segundo es el sujeto que está obligado a realizar la conducta dirigida a la satisfacción del derecho antedicho, es decir, el sujeto pasivo.

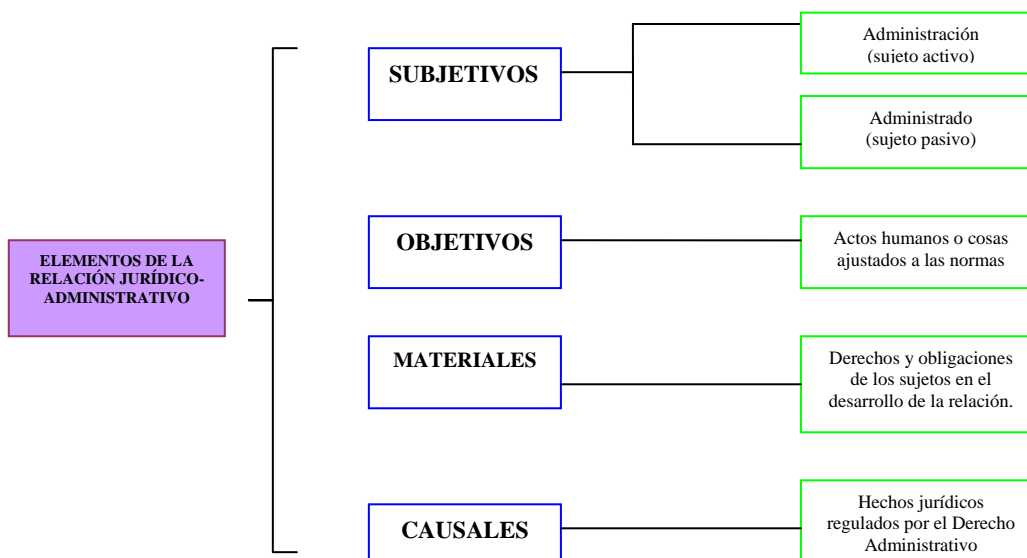


Para que entre la Administración y el administrado se de una relación jurídica-administrativa es necesaria que se den las **circunstancias** que a continuación se mencionan:

1. Han de existir dos sujetos, la Administración y el administrado, teniendo la primera un papel activo y el segundo pasivo.
2. La Administración ha de **identificarse** como tal y actuar bajo la voluntad del cumplimiento de los intereses generales.

3. La Administración actúa ejerciendo las **potestades y prerrogativas** que le reconoce el ordenamiento jurídico.
4. La relación está **regulada por el propio Derecho Administrativo**.

Son **elementos** de la relación jurídico-administrativa los siguientes:



El **administrado** es “toda persona física o jurídica susceptible de establecer relaciones con la Administración, siendo normalmente su sujeto pasivo.”

No todo el mundo puede relacionarse con la Administración sin más, sino que han de darse una serie de circunstancias para que la relación pueda existir.

Las **cualidades** que los interesados deben tener para poder actuar ante la Administración son: capacidad, legitimación y representación.

La Capacidad:

Se entiende por tal tanto la capacidad jurídica como la de obrar.

La **capacidad jurídica** es consustancial a la persona, cualquier persona al nacer es titular de derechos, por ejemplo a una herencia; es más el Código Civil reconoce a los concebidos y no nacidos (el *naciturus*), unos derechos que se harán realidad si llegan a nacer.

La **capacidad de obrar** significa que la persona es capaz de realizar tal acto o contrato por sí misma, siempre que sea mayor de edad y no incapacitada por alguna de las causas expresadas en la ley (minoría de edad, enfermedades o deficiencias psíquicas o físicas que impiden a la persona gobernarse por sí misma, etc.)

La Administración, en función de las circunstancias que concurran en cada caso, establecerá los requisitos y formas, incluyendo las capacidades de los administrados

para tal circunstancia. Así por ejemplo, podrá establecer los requisitos para poder opositar, ser funcionario, matricularse en determinados estudios, etc. La capacidad de obrar ante la Administración, según se establece en el **artículo 30 de la LRJAP-PAC**, no atiende únicamente a los mismos criterios que se establecen en las normas civiles, sino que se amplía a los menores de edad que pueden hacer ejercicio y defensa de sus derechos e intereses por sí mismos. Se excluye a los menores incapacitados si tal incapacidad afecta al ejercicio y defensa de sus intereses. Así, aunque un menor no puede acudir a votar en unas elecciones generales, puede, sin embargo, reclamar sus exámenes, recurrir una sanción escolar, etc.

La legitimación:

La ley, una vez que establece la capacidad, determina quién está legitimado para actuar dentro del procedimiento administrativo, ya que sólo los sujetos interesados pueden actuar.

Son **interesados** en el procedimiento administrativo:

1. Quienes lo **promuevan**, como titulares de derechos o intereses legítimos, tanto individuales como colectivos.
2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan **derechos que puedan resultar afectados** por la decisión que en el mismo se adopte.
3. Aquellos cuyos **intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados** por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
4. Las **asociaciones y organizaciones que representan intereses colectivos, económicos y sociales**.
5. En caso de que la ley permita la **transmisión jurídica** de una relación, el que reciba la transmisión adquirirá la condición de interesado en los mismos términos que el anterior interesado.

La representación:

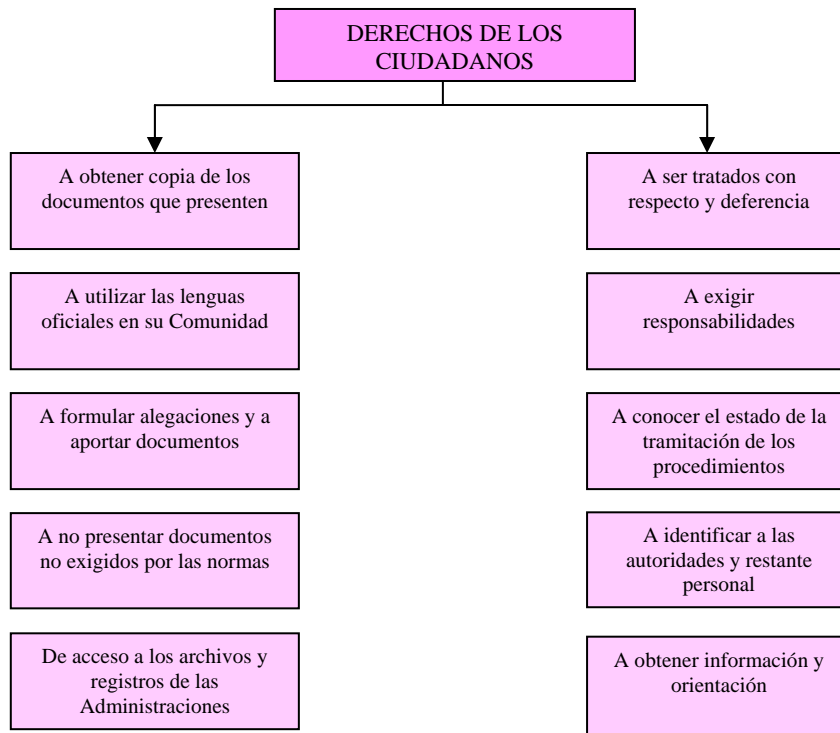
Todas las personas con capacidad de obrar ante la Administración pueden actuar mediante representante.

El **representante** ha de ser una persona que a su vez tenga **capacidad de obrar**, y la podrá ejercer para actos y gestiones de mero trámite; sin embargo, para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos, deberá acreditar la representación por cualquier medio válido en Derecho. La falta o insuficiencia de acreditación no invalida el acto, ya que se concede un plazo para aportar la acreditación necesaria (normalmente 10 días). Por ejemplo, si no se puede acudir a la entrega de un documento por encontrarnos de viaje, se puede encomendar a un representante capacitado (amigo, familiar, etc.) para la entrega del documento.

3. LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS.

Los derechos reconocidos a los administrados en el **artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común**, son los siguientes:

- a) **Conocer**, en cualquier momento, el **estado de la tramitación de los procedimientos** en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos.
- b) **Identificar a las autoridades y al personal** al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- c) **Obtener copia sellada** de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
- d) **Utilizar las lenguas oficiales** en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo previsto en la LRJAP-PAC y en el resto del ordenamiento jurídico.
- e) **Formular alegaciones y aportar documentos** en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- f) **No presentar documentos no exigidos** por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
- g) **Obtener información y orientación** acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- h) **Tener acceso a los registros y archivos** de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y otras leyes.
- i) **Ser tratados con respeto y deferencia** por las autoridades y funcionarios, que les facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- j) **Exigir las responsabilidades** de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.
- k) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.



5. OBLIGACIONES DE LOS ADMINISTRADOS.

Los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración **informes, inspecciones** y otros **actos de investigación** sólo en los casos previstos por la ley. Esto implica no sólo una obligación, sino un derecho, pues establece el límite de disposición de la Administración con respecto al ciudadano.

Por otro lado, la **comparecencia** de los ciudadanos ante las oficinas públicas sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley. Además, la **citación** para la comparecencia ha de incluir constancia del **lugar, fecha, hora y objeto** de la comparecencia, así como las consecuencias de su incumplimiento. El ciudadano puede exigir un certificado en el que se haga constar la comparecencia.

6. LOS PLAZOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS.

Los términos y plazos **obligan**, por un lado, a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas, y por otro, al interesado. Como una garantía adicional se establece legalmente los plazos que han de regular las actuaciones de los sujetos, pues de esta forma se evitan las confusiones en el cómputo de los plazos con las consecuentes pérdidas de derechos.

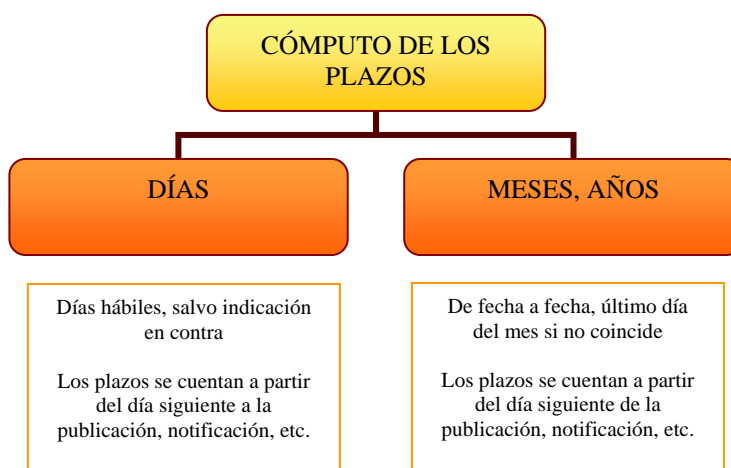
Por defecto, los plazos siempre se señalan por **días hábiles**, es decir, no se incluyen ni domingos ni festivos. Si se utilizan días naturales se ha de hacer costar tal circunstancia.

Si el plazo se fija en **meses o años**, se computarán de fecha a fecha, a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate; de forma que si en un mes no hay equivalente al de comienzo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

Si el día del vencimiento o fin del plazo es inhábil, se entenderá que el plazo se prorroga hasta el primer día hábil.

Los plazos computados en días se empiezan a contar a partir del día siguiente en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

A los efectos de realizar los correspondientes cómputos, la Administración General del Estado y las correspondientes de las Comunidades Autónomas fijarán en sus respectivos ámbitos el **calendario de días inhábiles**, procediendo a dar publicidad a través de los boletines oficiales y cuantos medios sean pertinentes.



Las Administraciones publican los calendarios de días inhábiles

La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder, de oficio o a petición de los interesados, una **ampliación de los plazos** establecidos que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate.

Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición de interesado, la aplicación al procedimiento de la **tramitación de urgencia**, por la cual se **reducirán a la mitad los plazos** establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.