

SOBRE EL CONCEPTO DE ADMINISTRADO

35.023

Por ANTONIO DE JUAN ABAD

Sumario: 1. Introducción. El concepto de administrado. — 2. Clases de administrados.—2.1. Administrados simples.—2.2. Administrados cualificados.—2.3. Otras clases de administrados.

1. Introducción. El concepto de administrado

Antes de realizar el estudio minucioso y detallado de la colaboración del administrado con la Administración es preciso dar un concepto claro de lo que debe entenderse por administrado, diferenciando su concepto de una serie de figuras afines.

El problema de la delimitación del concepto del administrado se halla en la parte general del Derecho administrativo, y dentro de ésta, con el apartado dedicado a los sujetos de Derecho administrativo. El Derecho administrativo regula genéricamente una serie de relaciones jurídicas, relaciones en las que normalmente y por definición intervienen sujetos; estos sujetos pueden ser activos o pasivos. El sujeto activo es la Administración en sentido amplio y considerada como persona de Derecho público, y el sujeto pasivo o los sujetos pasivos son los administrados. Al calificar como sujeto pasivo al administrado, queremos reforzar el contenido de su postura de sometimiento a la Administración, lo cual no puede ser predicado con carácter exclusivo, pues hay casos en que el administrado se sitúa en una posición de igualdad con la Administración e incluso en una posición de superioridad frente a ella. No obstante, la situación genérica del administrado es la de sometimiento a la Administración.

Con este estudio queremos centrar la investigación en torno a la figura del administrado y a los supuestos de su colaboración con la Administración, a los supuestos teóricos de un lado y a los positivos de otro para ver si, analizados éstos, podemos obtener una serie de principios generales comunes al administrado sujeto de Derecho administrativo que sean valederos para informar los cauces por los que se deba montar la colaboración y participación del administrado en la actividad administrativa.

El administrado como sujeto pasivo de la potestad administrativa, que ocupa una situación jurídica opuesta a la Administración en sus

relaciones con la misma. Este sería un concepto clásico de administrado derivado de esa idea de sometimiento típica del Estado de Derecho.

El administrado como sujeto que mantiene con una persona jurídico-pública relaciones de naturaleza administrativa; esta acepción sería una consecuencia del principio general del uso de los servicios públicos generales, el administrado como usuario.

El administrado es el que se pone en contacto con la Administración por consecuencia de los servicios públicos en su sentido amplio, relaciones jurídico-públicas derivadas de la Administración de fomento.

El administrado, considerado como persona sujeta a cargas y obligaciones, derechos y deberes, como titular de interés, con ocasión de necesidades ordinarias y extraordinarias de la Administración, es el administrado como colaborador, sea de manera voluntaria o forzosa, en la distinción que G. JEZE hace al referirse a los servicios públicos (1).

Por último, hay una acepción vulgar despojada de todo tecnicismo jurídico, pero muy útil, dado el carácter práctico y positivo que queremos tenga nuestro trabajo. El administrado como simple particular que en su vida diaria se encuentra con la Administración, con sus limitaciones y con sus beneficios, que colabora y pacta con ella, que participa en sus tareas, que interviene directa o indirectamente en la actuación administrativa.

La sujeción genérica a la Administración es evidente y constante, y los sometidos a esa potestad genérica, considerados de modo general, también son particulares, son administrados. El diferenciar otros sujetos a la potestad pública por títulos distintos al del administrado, como hace SERRANO GUIRADO (2), es cuestión puramente de técnica jurídica. Es así como surgen las figuras del ciudadano, el súbdito extranjero, el vecino, que son particulares vinculados al Estado por relaciones y títulos distintos de relaciones jurídicas administrativas. Desde el punto de vista puramente administrativo, todo particular puede ser considerado administrado, y de hecho lo es; ahora bien, su situación jurídica de administrado es ya una cuestión compleja que precisa de una serie

(1) G. JEZE: *Principios generales de Derecho administrativo*. Tomo III, páginas 163 y ss.

(2) SERRANO GUIRADO: Vid. *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*. Voz «Administrado». Tomo II, págs. 379-380.

de motivaciones técnicas; es así como queda planteada la distinción que apuntara en el esquema entre situación jurídica y situación *de pacto del administrado*.

2. Clases de administrados

En el momento en que nos planteamos la distinción entre la situación real y la situación jurídica del administrado, nos introducimos en una clasificación del concepto mismo de administrado. Existen diversas clases de administrados. Las clasificaciones que se pueden hacer en este sentido son numerosas, y muchos de sus términos, dado lo complejo de las situaciones, son artificiosas. Las interferencias entre una y otra son recíprocas.

Si tomamos el concepto amplio de administrado como equiparado a particular que está relacionado de uno u otro modo con la Administración, concluiríamos que este administrado es una persona; pero desde el punto de vista de la configuración jurídica de la persona, ésta puede ser pública o privada, de estructura individual o corporativa (ya sea de base asociativa o de base patrimonial). De ahí que quepa aceptar por su claridad técnica la clasificación que lleva a cabo el profesor SERRANO (3). Los administrados, por su naturaleza jurídica y estructura interna, pueden ser:

1. Los individuos (aquí la equiparación del concepto de que se relaciona de uno u otro modo con la Administración).
2. Las personas morales exclusivamente privadas, en especial las sociedades civiles y mercantiles.
3. Las personas privadas de utilidad pública, por los privilegios de que puedan gozar en razón del fin que satisfacen.
4. Las personas jurídico-públicas, territoriales e institucionales, en sus varias categorías respecto de otras, sujetos activos de la potestad administrativa.

De los términos amplios de esta clasificación hemos de prescindir del análisis de las personas contenidas en el apartado 4.º, por estimar

(3) Vid. *Ob. cit.* Págs. 379 y ss.

se desvía un tanto del objeto de nuestro trabajo, y hemos de centrar nuestra atención fundamentalmente en las dos primeras para sólo en contadas ocasiones analizar las personas privadas de utilidad pública, pues en su calificación hay ya tácitamente admitida una idea de colaboración. Los individuos y las personas morales exclusivamente privadas (bajo formas civiles o mercantiles) van a constituir el tipo de administrado que interesa analizar.

Desde el momento en que estas personas físicas o jurídicas entran en el campo del Derecho administrativo, pueden ser calificadas como «administrados» y se encuentran en una determinada situación jurídica. Esta situación jurídica, en tanto en cuanto entrañaría derechos, deberes y facultades, por estar situada en el campo del Derecho público, y más concretamente en el del Derecho administrativo, tiene su origen, más que en la voluntad de las partes, en el propio ordenamiento jurídico.

El ordenamiento jurídico administrativo persigue un fin concreto y determinado: el interés general y colectivo. De ahí que existe una mayor rigidez en la regulación de las situaciones jurídicas del administrado y que los supuestos de su colaboración a ese fin general y público estén, genérica y específicamente, previstos en el ordenamiento. El administrado, en el desarrollo de su actividad de colaboración, podrá tener una mayor o menor flexibilidad; pero el sometimiento a la ley, el ejercitar derechos previstos por la ley y el cumplir deberes coactivos impuestos por la ley, es siempre evidente.

En cuanto a las situaciones jurídicas en que pueden encontrarse los administrados, SERRANO GUIRADO lleva a cabo en el artículo citado una clasificación minuciosa y detallada. Clasifica a los administrados en dos grandes grupos. Administrados simples y administrados cualificados.

2.1. ADMINISTRADOS SIMPLES

Son administrados simples, en la terminología de MERKL (4), aquellos cuyas potestades y deberes tienen esencialmente carácter objetivo. En este sentido, MESA SEGURA (5) dice que «todos los miembros del Estado

(4) Vid. A. MERKL: *Teoría general del Derecho administrativo*. Págs. 181 y ss.

(5) Vid. MESA SEGURA: *Participación de los administrados en la obra de la Administración*. «Boletín de la Universidad de Granada, A. V.», núms. 22 y 23, febrero y abril de 1933.

que no están incorporados a un servicio público, o que estando incorporados no actúan dentro de su competencia, pueden ser considerados como administrados. Constituyen *el público*, y para ellos se instituyen la mayoría de los servicios públicos». Su actuación viene determinada por la ley con carácter general. El administrado simple está sometido a la ley en general, y a su vez esta ley le concede facultades y le impone obligaciones.

El particular que cumple una orden de policía, el que hace uso de un servicio público general y el que en virtud de las leyes goza de una serie de derechos innatos de la personalidad, es cierto que colabora con la Administración de una manera muy mediata y genérica, en tanto en cuanto con su conducta contribuye al reinado de un orden público general y a un no entorpecimiento del interés general, sino más bien a su consecución. Pero desde el punto estricto de la colaboración entendida como ejercicio de actividad administrativa o actividad privada con fines públicos, tal administrado, más bien súbdito obediente o bien ciudadano, no nos ofrece mayor interés que el de su simple mención.

Otra cosa muy distinta ocurre ya con el siguiente tipo de actividades de administrados simples. En el caso de los administrados que colaboran con la Administración a requerimiento de ésta, autorizada por la ley, entran ya supuestos tales como

1. Auxilio a la autoridad.
2. Agresiones de potencias extranjeras.
3. Deberes en materia de Sanidad.
4. Limpieza de aceras, calles, etc.

En todos estos casos el administrado simple colabora de manera obligatoria y a requerimiento de la Administración. Esto encajaría en los supuestos de colaboración forzosa que autoriza el profesor G. JEZE (6). Tal denominación resulta un tanto paradójica. Parece que los términos colaboración y obligación se excluyen uno a otro.

El caso de la colaboración voluntaria de los administrados, por propia iniciativa y amparándose en facultades que les concede la ley. Pero son los particulares los que entran a formar parte de una especial situación jurídica por el ejercicio voluntario de esas facultades. En

(6) G. JEZE: *Ob. cit.* Págs. 166 y ss.

este apartado encajan algunos capítulos muy interesantes de la colaboración. Así, señala SERRANO GUIRADO:

1. El régimen general de autorizaciones, licencias y permisos.
2. La administración popular.
3. La iniciativa, referéndum y *recall*.
4. Una serie de manifestaciones especiales y concretas de la acción popular en nuestro Derecho.

Por último, los casos de administrados simples que colaboran con la Administración en virtud de un acuerdo bilateral con ésta, autorizado por la ley, son aquéllos en los que la colaboración se hace más perfecta y las situaciones jurídicas son mucho más complejas. Dos grandes apartados comprende la actividad de estos administrados:

1. La contratación administrativa.
2. Actividades derivadas de la función de fomento.

La contratación administrativa entraña colaboración, pero por su complejidad y por lo elaborado de su estudio en la doctrina y en el derecho positivo, creemos oportuno solamente apuntarla como tal supuesto importantísimo. Por el contrario, en el análisis de las actividades derivadas de la función de fomento creemos existe un campo inexplorado en el que es útil y provechoso penetrar. Piénsese en la complejidad del régimen general y especial de subvenciones, préstamos, anticipos, etcétera, y toda esa serie de medidas económicas de fomento que tanta trascendencia tienen hoy día en el campo de la actuación administrativa, que asocia constantemente al propio administrado en la consecución de adjetivos que son, al fin y a la postre, de interés general.

2.2. ADMINISTRADOS CUALIFICADOS

Dice SERRANO que, junto a los administrados simples, existen situaciones de administrados que pudiéramos llamar *cualificados*. La distinción, si bien a primera vista parece artificiosa, tiene, no obstante, un destacado valor práctico, en tanto que permite hacer una disección sistemática de casos aislados.

En este sentido, la escasa bibliografía sobre la materia se ha inspirado en el esquema que ZANOBINI nos ofrece al hablar de lo que él llama

«el ejercicio privado obligatorio de servicios públicos y funciones públicas» (7).

Aquí la variedad de instituciones y figuras de colaboración es muy amplia. A modo de ejemplo señalamos:

1. La denuncia.
2. Las que se derivan de ciertas profesiones.
3. Estados de necesidad.
4. El ejercicio de ciertos cargos.
5. El deber militar.

Junto a estos casos hay otros de cumplimiento de determinadas funciones o servicios a personas privadas que por su actividad desarrollan y cumplen funciones de interés general o cuasi general.

1. Las Comunidades de Regantes y sus Sindicatos y Confederaciones Hidrográficas.
2. Las Asociaciones y Fundaciones benéfico-docentes.
3. Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.
4. Los Colegios profesionales y Sindicatos, etc.

El mismo administrado, de manera voluntaria, puede pasar de ser un simple administrado a ser un administrado cualificado. Esta nueva situación, en que es elemento esencial esa decisión de voluntad del administrado, contempla supuestos de colaboración tan sugestivos como:

1. El coadyuvante.
2. El funcionario de hecho.
3. La gestión de negocios en Derecho administrativo.

2.3. OTRAS CLASES DE ADMINISTRADOS

Hemos obtenido así una panorámica general del alcance que la colaboración del administrado tiene dentro del puro campo del Derecho administrativo. Junto a este aspecto de pura técnica jurídica cabrían supuestos de técnica de la Administración (aspectos no jurídicos), y entonces hallaríamos nuevos ejemplos de la colaboración del adminis-

(7) ZANOBINI, GUIDO: *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, en «Primo Trattato», de ORLANDO. Vol. II, parte 3.ª, págs. 235 y ss.

trado en el campo de las relaciones públicas y de las relaciones humanas y en el puramente formal de la actuación administrativa en materia procedimental (vid. LPA, art. 22 y ss., «los interesados»), y junto a estos dos supuestos eludidos de propósito al bosquejar la situación real del administrado, es decir, los casos de colaboración de entidades públicas de jerarquía administrativa inferior y la coordinación y cooperación de las organizaciones centrales respecto a las locales, casos todos de posible colaboración, pero que parece más oportuno encajar en el ámbito de los principios organizativos de tutela y jerarquía.