

# El concepto de interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

FEDERICO SUÁREZ CANELO

*Secretario del Ayuntamiento de Oroso (A Coruña)*

1. **Introducción**
2. **El concepto de interesado y la relación jurídico-administrativa**
  - 2.1. El interesado en la Constitución Española
  - 2.2. El interesado en el marco de la relación jurídico-administrativa
    - 2.2.1. Caracteres
    - 2.2.2. Elementos
  - 2.3. Clases de interesado
3. **La regulación de la figura del interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**
  - 3.1. La capacidad de obrar ante la Administración
  - 3.2. El interesado
  - 3.3. La representación del interesado
  - 3.4. La identificación y firma del interesado
  - 3.5. La “administración amable”
4. **Conclusiones**

## Resumen

El presente trabajo pretende ser un acercamiento al interesado como figura nuclear de todo procedimiento administrativo, y en especial a

*Artículo recibido el 27/06/2016; aceptado el 02/10/2016.*

las principales novedades que en relación con dicha figura contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se procede de esta forma a analizar cómo dos de los elementos esenciales de la nueva legislación, como son la participación ciudadana y la apuesta decidida por la administración electrónica, van a incidir en la nueva regulación del interesado en el procedimiento administrativo.

Palabras clave: *interesado; administración electrónica; participación ciudadana; identificación electrónica; firma electrónica; administración amable.*

### ***The concept of stakeholder in the Law 39/2015, of 1 October, on the administrative procedure of public administrations***

#### **Abstract**

*The article is a preliminary approach to the concept of stakeholder as a key institution of the administrative procedure, and, particularly, it analyzes the new measures introduced by Law 39/2015, of 1 October, on administrative procedure of public administrations. The article studies how two essential elements of the new legislation –citizen’s participation and electronic administration– impact on the regulation of the institution of the stakeholder in administrative proceedings.*

*Keywords: stakeholder; electronic administration; citizen’s participation; electronic identity; electronic signature; friendly administration.*

## **1**

### **Introducción**

El pasado 2 de octubre de 2016 entró en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, implica la derogación efectiva, entre otras normas, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los motivos esgrimidos por el legislador para abordar dicho cambio normativo, residen en la consideración de que el marco normativo en el que se ha venido desarrollando la actuación pública, en los últi-

mos años, ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica, entendiéndose que para superar tales deficiencias es necesaria una reforma integral y estructural del marco normativo que regula las relaciones de las Administraciones Públicas.

Dentro de estas relaciones de las Administraciones Públicas, se ha entendido que resultaba procedente diferenciar las relaciones *ad extra* y *ad intra*. Las primeras serían las relaciones de las Administraciones con los administrados, tanto personas físicas como jurídicas, e incluso entes sin personalidad jurídica, mientras que las segundas serían las que se generan entre las diferentes Administraciones e instituciones que conforman el Estado y las derivadas del propio funcionamiento interno de cada Administración.

De esta manera se recupera la estructura tradicional y previa a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, optándose por separar la norma reguladora de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo, que se correspondería con las relaciones *ad intra* (Ley 40/2015), de la norma encargada de disciplinar los procedimientos y por lo tanto de regular las relaciones *ad extra* de la Administración (Ley 39/2015).

Esta decisión adoptada por el legislador resulta criticable desde varios puntos de vista. En primer lugar porque la división entre relaciones *ad intra* y *ad extra* no siempre resulta clara y meridiana con límites perfectamente definidos, de tal forma que, en ocasiones, preceptos que regulen aspectos orgánicos de la Administración van a tener una especial trascendencia en las relaciones de la Administración con los ciudadanos, y a la inversa. Por otro lado, esta división supone que determinadas materias, como por ejemplo la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, lejos de agruparse en una única norma o incluso en un único Título, aparezcan ahora reguladas en parte en la Ley 39/2015 y en parte en la Ley 40/2015, lo que generará incertidumbres e inseguridades jurídicas tanto para el encargado de aplicar el derecho como para el propio ciudadano. Y finalmente, la aprobación de estas normas supondrá no solo la derogación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino también la derogación, entre otros, del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, y del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, incorporando las nuevas leyes la mayoría de las

disposiciones contenidas en tales reglamentos, lo que implica una elevación del rango normativo de tales preceptos difícilmente justificable.

El presente trabajo se centra en la figura del interesado, y cómo esta se regula en la nueva normativa. Como aspecto propio que es de las relaciones administrativas *ad extra*, su regulación vendrá contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Señala la exposición de motivos de esta norma que nace con la intención de asentarse como un pilar básico del derecho administrativo español, en referencia a las relaciones *ad extra*, pretendiendo regular los derechos y las garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en la vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como en la del ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. En todo caso, al igual que acontecía con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la regulación de un procedimiento administrativo común por el Estado no impide que las comunidades autónomas puedan, a su vez, dictar las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, siempre que estas respeten las normas de procedimiento administrativo común que tengan carácter básico.

Entre los objetivos a conseguir con esta nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, marcados por el legislador, estará como elemento nuclear y prioritario conseguir que la tramitación electrónica del procedimiento administrativo no sea todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que constituya la actuación habitual de las Administraciones. De esta forma, se conseguirá una mayor eficacia y eficiencia, el ahorro de costes a los ciudadanos y empresas, y un refuerzo de las garantías de los interesados. Se considera que la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, tan demandadas en los últimos tiempos por la sociedad, ya que permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Por otro lado, se considera por el legislador que la regulación vigente en la materia de procedimiento administrativo venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos, no siempre coherentes entre sí, por lo que considera necesario contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo. No deja de resultar un tanto chocante que se esgriman argumentos como la dispersión normativa, la seguridad jurídica o la superposición de normas por aquellos mismos que, en gran me-

didada, han contribuido decididamente, si no a crear, sí a ampliar y agravar enormemente dicha situación, asistiendo en los últimos años a una producción desenfrenada e incesante de nuevas normas y constantes modificaciones, muchas de ellas a través de disposiciones adicionales contenidas en normas que poco o nada tenían que ver con la norma que modificaban, y que sin duda han generado un agravamiento de la inseguridad jurídica en la aplicación del derecho administrativo.

Finalmente, con esta nueva regulación se pretende reformar la participación ciudadana, avanzando en que esta resulte real y efectiva, y siguiendo en todo caso las recomendaciones que en esta materia ha formulado la OCDE en su informe de 2014: *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*.

En conclusión, podemos considerar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pretende establecer un nuevo marco normativo que regule las condiciones mínimas de relación de los interesados con las Administraciones Públicas, haciendo una apuesta decidida para que tales relaciones se lleven a cabo, de una vez por todas, a través de medios electrónicos, siendo consciente en este punto el legislador de la brecha existente en la sociedad española entre el uso de las nuevas tecnologías por la sociedad, en comparación con el uso de las mismas en las relaciones de esos mismos ciudadanos con las Administraciones Públicas.

Es aquí, por lo tanto, donde la figura del interesado y su regulación adquiere una especial trascendencia, como elemento subjetivo esencial que es en las relaciones *ad extra* de la Administración.

## 2

### El concepto de interesado y la relación jurídico-administrativa

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dedica el Título I a la regulación de los interesados en el procedimiento administrativo. Algunos de los principales objetivos pretendidos por esta nueva regulación, como puede ser el reforzamiento de la participación ciudadana o la apuesta decidida por la implantación de los procedimientos electrónicos, van a tener un claro reflejo en este Título I.

Antes de entrar en el análisis pormenorizado de la regulación del interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y sus principales innovaciones en relación con la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

procede analizar, siquiera someramente, qué se viene entendiendo por interesado en el procedimiento administrativo.

## 2.1

### El interesado en la Constitución Española

A lo largo de la Constitución Española podemos encontrar múltiples preceptos que de forma indirecta ayudarían a configurar, con carácter general, las características definitorias del administrado en el procedimiento administrativo. Así, entre otros, podríamos hacer referencia al artículo 9, cuando establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, o señala la necesidad de que los poderes públicos promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. De igual modo el artículo 14, cuando establece la igualdad de todos los españoles ante la ley; y el artículo 23, que consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos políticos, así como el de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.

Pero sin duda existen dos preceptos constitucionales que resaltan sobre los demás. Por un lado el artículo 103.1 de la Constitución Española, que establece que: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

De tal precepto se puede deducir que toda actuación que realice la Administración Pública se orientará a satisfacer unos intereses generales, y por lo tanto, siguiendo este razonamiento, nos llevará a afirmar que en todo procedimiento administrativo siempre existirán unos interesados.

Si bien esto es así, acto seguido se debe advertir que en ocasiones dicho interés en el procedimiento administrativo será un interés genérico, difuso o colectivo, mientras que en otros casos se podrá identificar un interés individualizado o directo para una persona o un grupo de personas.

Por otro lado, el artículo 105 de la Constitución Española garantiza constitucionalmente una serie de derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, sentando las líneas maestras de la relación jurídica

co-administrativa entre el ciudadano interesado y la Administración, estableciendo que:

*La ley regulará:*

*a) La audiencia a 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.*

*b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas.*

*c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.*

Esta remisión legal realizada por el artículo 105 se venía concretando esencialmente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a partir del 2 de octubre de 2016 en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De esta forma, con dicha normativa común, se pretende garantizar que el concepto de interesado y la capacidad de obrar de todo ciudadano sean iguales ante cualquier Administración, ya sea estatal, autonómica o local.

## 2.2

### El interesado en el marco de la relación jurídico-administrativa

El concepto de interesado debe ser analizado dentro del contexto en el que surge. Efectivamente, no cabe acercarse a la figura del interesado y pretender definir sus características si no es poniéndolo en conexión con el ámbito en el que actúa. No es posible definir al interesado fuera del ámbito de la relación jurídico-administrativa y de lo que esta comprende.

La expresión “relación jurídica” fue acuñada por primera vez por Savigny, quien la definió como “la relación de persona a persona determinada por una regla”. De esta forma, frente a la exaltación de los derechos de la persona que llevaron a cabo las revoluciones políticas del siglo XVIII, Savigny pone el acento en la idea más comunitaria de la relación jurídica como base del derecho. Por su parte, De Castro entiende que la relación jurídica será la situación jurídica en que se encuentran las personas, organizada unitariamente dentro del orden jurídico total por un especial principio jurídico; y por último Castán entiende que se trata de la relación de la vida real protegida y regulada en todo o en parte por el derecho.

Sin pretender realizar ahora un análisis pormenorizado de la relación jurídico-administrativa, sí resulta procedente recordar algunos de los elementos esenciales de la misma.

### 2.2.1 Caracteres

Toda relación jurídico-administrativa reúne una serie de caracteres que la hacen identificable y nos ayudan a su definición:

- Presencia en ella de la Administración Pública. Para que pueda existir una relación jurídico-administrativa, deberá estar siempre presente una Administración Pública como sujeto de dicha relación, que normalmente se colocará en el lado activo de la misma, frente al ciudadano, que se situará frecuentemente en un rol pasivo.
- La Administración Pública ha de intervenir en dicha relación como tal. Efectivamente, si bien en la mayoría de las ocasiones las Administraciones Públicas actúan como tales, en ocasiones también podrán actuar como personas de derecho privado, y en este último caso no podría hablarse de relación jurídico-administrativa propiamente dicha.
- La Administración actúa normalmente como parte activa de la relación; es decir, actuará ejerciendo las potestades y prerrogativas que le concede el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de sus fines.
- Esto no obsta a que en determinadas relaciones, las menos, sea el sujeto pasivo, por ejercer el particular un derecho subjetivo frente a ella, por ser objeto, por ejemplo, de una reclamación de responsabilidad patrimonial.
- Finalmente, se tratará de una relación regulada por el derecho administrativo.

### 2.2.2 Elementos

Siguiendo la doctrina jurídica clásica en toda relación jurídico-administrativa, cabría diferenciar los siguientes elementos:



- a) El elemento subjetivo, que sería doble: un sujeto activo y un sujeto pasivo. Como ya se ha señalado, por lo general, el rol activo es desempeñado por la Administración Pública, y el pasivo por el ciudadano, lo que no impide en ocasiones que se establezca una relación jurídico-administrativa entre dos sujetos de derecho público, dando lugar a las relaciones interadministrativas.
- b) El objeto; constituido por los actos humanos o las cosas, en cuanto integrantes del bien jurídico tutelado por la norma.
- c) El contenido; que se descompone en una serie de derechos y obligaciones que recaen sobre el objeto de la relación y corresponden a los sujetos que en ella intervienen.
- d) La causa; la relación social que sirve de soporte a la relación jurídico-administrativa adquiere esta naturaleza en cuanto es regulada por el derecho administrativo. Pero el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la relación a la concurrencia de determinados hechos que, por ello, son calificados de jurídicos, y que pueden considerarse su causa.

De todo lo anteriormente expuesto se deduce fácilmente que el administrado o interesado es uno de los sujetos de esa relación jurídico-administrativa, normalmente aquel que ocupa un rol pasivo, al ser el destinatario de las prerrogativas o potestades del otro sujeto (la Administración) en el seno de dicha relación. En definitiva, el ciudadano, cuando entra en relación con la Administración, adquiere la condición de interesado.

### 2.3

#### Clases de interesado

Múltiples son las clasificaciones que se pueden realizar de la figura del interesado, entre las que podemos destacar las siguientes:

- a) Interesado persona física o jurídica. El interesado podrá ser tanto una persona física como una persona jurídica. Incluso, como más adelante se analizará, cabe la posibilidad de la existencia de interesados carentes de personalidad jurídica, a los que el ordenamiento jurídico poco a poco les ha ido reconociendo la capacidad de relacionarse con las Administraciones Públicas.
- b) Interesado individual o colectivo. La relación jurídico-administrativa no ha de tener un carácter exclusivamente individual desde

el punto de vista del interesado, pudiendo ser una colectividad de interesados.

- c) Interesado simple o cualificado. El primero se encontraría respecto a la Administración en un estado de sujeción general y que es tratado por la norma de una forma impersonal, siendo esta la posición normal, mayoritaria o habitual. El interesado cualificado será aquel que se encuentra respecto de la Administración en un estado de sujeción especial, es decir, especialmente vinculado a ella. No existe ya un interés genérico, sino un interés concreto y determinado que se pretende hacer valer por ese ciudadano ante la Administración. Este último tipo de interesado será al que se refieran las normas administrativas en general, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en particular.

### 3

#### **La regulación de la figura del interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**

Realizado un análisis genérico del concepto y tipos de interesados, procederá referirse a la regulación del interesado en el ámbito de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Como ya se ha señalado, esta Ley dedica el Título I (artículos 3 a 12) a la regulación del interesado en el procedimiento administrativo. La regulación de esta materia en la nueva Ley no implica excesivas novedades en cuanto al fondo, ya que en esencia no se varían ni el concepto ni los elementos esenciales de la figura del interesado. Las principales novedades las encontraremos, sobre todo, en la apuesta decidida del legislador porque esa relación entre Administración e interesado se lleve a cabo por medios electrónicos.

Procede, pues, analizar las principales novedades que contiene este Título I de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

#### 3.1

##### **La capacidad de obrar ante la Administración**

El Título I se encabeza con el artículo 3, que regula la capacidad de obrar en el ámbito del derecho administrativo, de una forma muy semejante a la re-

gulación contenida en el artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que se mantiene una capacidad de obrar ante la Administración ampliada respecto a la existente en el ámbito del derecho privado, así que no solo se reconocerá en los mismos casos que en este, sino también a los menores de edad, para el ejercicio y la defensa de aquellos de sus derechos cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo, sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela, exceptuándose el supuesto de los menores incapacitados cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y a la defensa de los derechos e intereses de que se trate.

En todo caso cabe señalar, igualmente, que así como en el derecho privado resulta posible formular una teoría general de la capacidad de las personas, en virtud de la cual quien ostente la capacidad jurídica y de obrar, que generalmente se adquiere con la mayoría de edad, podrá entablar todo tipo de relaciones jurídicas, en el caso del derecho administrativo no cabe elaborar una regla general de capacitación, dado que la relación jurídico-administrativa suele establecerse *intuitu personae* y, en consecuencia, el ordenamiento jurídico exigirá diferentes requisitos de capacidad atendiendo al tipo de relación jurídica de que se trate, y es por ello por lo que habrá que estar al caso concreto para determinar qué requisitos de capacidad deberá acreditar el interesado para poder actuar ante la Administración.

Las principales novedades que presenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en comparación con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en materia de capacidad de obrar, radican en una mención expresa a las personas físicas y jurídicas, frente a la referencia genérica a las personas que hace la Ley 30/1992 como sujetos susceptibles de relacionarse con la Administración; pero, especialmente, ahora se reconoce la posibilidad de que, cuando una Ley así lo declare expresamente, se pueda atribuir capacidad de obrar a los grupos de afectados, a las uniones y entidades sin personalidad jurídica, y a los patrimonios independientes.

De esta forma, la nueva regulación considera todas estas “entidades” como aptas para, si así lo reconoce expresamente una Ley, formar parte de una relación jurídico-administrativa, y poder ser titulares de derechos y obligaciones, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas. De esta forma, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, da cabida a lo que la doctrina ha calificado como intereses difusos, ampliando aparentemente el espectro de sujetos que pueden relacionarse con la Administración. La voluntad del legislador parece clara, partiendo de la base

de que estas entidades no son personas jurídicas estructuradas en su formalidad de acuerdo con las reglas del derecho positivo, sino que se tratará de uniones, grupos o patrimonios, en la mayoría de los casos de carácter coyuntural, cuando no efímero, que, en un momento concreto, pueden tener capacidad y legitimación para intervenir y ser parte en una relación jurídico-administrativa.

Sin embargo, esta ampliación subjetiva de la capacidad de obrar que realiza la Ley 39/2015, de 1 de octubre, resulta más aparente que real, por dos motivos.

En primer lugar, porque no está reconociendo de manera genérica y absoluta, para todo procedimiento administrativo, la capacidad de obrar de estos entes carentes de personalidad jurídica, sino solamente en aquellos concretos casos en los que así lo establezca una Ley.

En segundo lugar, porque la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no viene sino a regular, para el ámbito del procedimiento administrativo común, una realidad ya regulada de forma específica por otras normas. Así, por ejemplo, la capacidad de concurrir a licitaciones públicas, que se viene reconociendo en la legislación contractual a las uniones temporales de empresas, o el artículo 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones, que establece:

*Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en situación que motiva la concesión de la subvención.*

Del mismo modo la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el párrafo segundo del artículo 18, también había incluido la capacidad procesal de este tipo de entidades, estableciendo que:

*Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.*

Nótese la incongruencia que podría implicar que a una de estas entidades sin personalidad jurídica se le negase la capacidad de obrar en el procedimiento administrativo, y por el contrario se le reconociese en vía contencioso-administrativa o a la inversa.

## 3.2 El interesado

Será ahora el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el que se encargue de regular la figura del interesado en el procedimiento administrativo, limitándose a reproducir literalmente la actual regulación contenida en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De igual modo tampoco se introduce variación alguna a la hora de regular la pluralidad de interesados (artículo 7) o los nuevos interesados (artículo 8), configurando de esta forma una regulación poco innovadora y continuista, al menos en lo referente al núcleo esencial de la figura del interesado en el procedimiento administrativo.

En todo caso, se puede señalar que, pese a que la regulación de esta materia se haya mantenido inalterada en los últimos tiempos, ello no implica que no haya generado y siga generando conflictos y discusiones, en orden a determinar casuísticamente si un ciudadano debe ser considerado o no como interesado en un determinado procedimiento administrativo, resultando en ocasiones difícil para el aplicador del derecho determinar dónde se encuentra la línea que separa el interés general de toda la población del interés concreto o particular, que permita a esa persona o grupo de personas alcanzar la condición de interesado en el procedimiento administrativo.

En la línea de intentar clarificar y perfilar esta figura del interesado, debe ser alabada la regulación contenida ahora en el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a la hora de regular el inicio del procedimiento a través de denuncia. Así, el artículo 62.1 reproduce la definición que venía estableciendo el artículo 11.1.d) del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, señalando que: “se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”; pero el apartado quinto de este mismo artículo establece claramente que “la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”, recogiendo de esta forma y elevando a rango legal la línea jurisprudencial mayoritaria hasta la fecha. Queda clara, pues, la intención del legislador de diferenciar la figura del denunciante de la del interesado, de tal forma que solo en aquellos casos en los que en el ciudadano que presente la denuncia concorra, además, alguna de las condiciones reguladas en el artículo 4 podrá ser tenido como interesado en el procedimiento administrativo, o dicho de otra manera, el mero hecho de presentar una denuncia no implica

que ese ciudadano tenga un interés o sea titular de un derecho que se pueda ver afectado por la resolución que ponga fin a ese procedimiento, sino que además deberán concurrir otras circunstancias que, a la vista de lo señalado en el artículo 4, permitan a ese denunciante alcanzar también la condición de interesado, circunstancias que, como es obvio, deberán ser alegadas y en su caso acreditadas por el propio denunciante.

### 3.3

#### La representación del interesado

Si en materia de capacidad de obrar y del concepto de interesado, como acabamos de ver, no son demasiadas las novedades que presenta la nueva normativa, mayores son en materia de representación de dichos interesados. A dicha materia la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dedica los artículos 5 y 6.

Como no podía ser de otra manera, la nueva regulación mantiene la posibilidad de que los interesados actúen por medio de representante, y, en todo caso, la falta o insuficiencia de acreditación de tal representación no impedirá que se tenga por realizado el trámite de que se trate, siempre y cuando se aporte aquella o se subsane el defecto en el plazo de 10 días, que podrá ser ampliado atendiendo a las circunstancias. Tampoco sufre variación la regla por la cual la representación se presumirá para la realización de actos de trámite, mientras que para formular solicitudes, interponer recursos, desistir de acciones, y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación a través de cualquier medio válido en derecho que permita dejar constancia fidedigna de su existencia. Supone una novedad la inclusión, dentro de esta lista de actuaciones que requieren la acreditación de la representación, de las declaraciones responsables y comunicaciones previas, novedad que viene impuesta por la necesidad de adaptar la regulación del procedimiento administrativo común al nuevo marco creado como consecuencia de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y su trasposición al ordenamiento jurídico español.

Sin duda, otra de las novedades radica en la posibilidad que brinda la nueva normativa de poder acreditar la representación 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, estableciendo la obligación de incorporar

al expediente la acreditación de la condición de representante y el alcance de dicha representación, que, en el caso del registro electrónico de apoderamientos, será el documento electrónico que acredite haberse realizado por el funcionario dicha consulta, y el resultado de la misma. Finalmente, el artículo 5 confiere a las Administraciones Públicas la facultad de poder habilitar, con carácter general o específico, a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados, configurando de esta manera una presunción de representación a favor de dichas personas habilitadas, sin perjuicio de reconocer la posibilidad de que, en cualquier momento, la Administración pueda exigir que se acredite dicha representación, o de que el interesado pueda comparecer por sí mismo en el procedimiento.

Como se puede deducir de lo dicho hasta el momento, uno de los elementos más novedosos, a priori, es la referencia a este registro electrónico de apoderamientos, cuyas principales características se recogen en el artículo 6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y que en síntesis serían:

- Se obliga a la Administración General del Estado y a las Administraciones autonómicas y locales a disponer de este registro electrónico de apoderamientos, sin perjuicio de la posibilidad de crear registros particulares en cada organismo.
- Se establece la obligación de inscribir en dicho registro, al menos, los apoderamientos de carácter general otorgados *apud apta*, presencial o telemáticamente, debiendo constar el bastanteo de todo apoderamiento que se realice.
- Todos los registros electrónicos de apoderamientos, tanto generales como particulares, tendrán que ser interoperables entre sí, con independencia de la Administración a la que pertenezcan, de modo que garanticen su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.
- Dicha interoperabilidad no solo se limita a las Administraciones Públicas, sino que alcanzará además a los registros mercantiles, registros de la propiedad, y a los protocolos notariales, de tal forma que también será posible consultar los datos de estos registros y acreditar que una persona tiene poder para actuar en representación de un tercero.
- Se establece una duración máxima para los poderes inscritos en el registro de apoderamientos de 5 años, prorrogables por otros 5 como máximo, y sin perjuicio, claro está, de la facultad del otorgante de revocar dicho poder en cualquier momento.

- Se distinguen tres tipos de apoderamiento:
  - a) Poder para realizar cualquier acto ante cualquier Administración.
  - b) Poder para realizar cualquier acto ante una determinada Administración.
  - c) Poder para realizar solo actos concretos determinados en el propio poder.
- Finalmente, se establecen una serie de datos que imprescindiblemente tendrán que figurar en los asientos realizados en este registro electrónico de apoderamientos (nombre y apellidos o denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente de poderdante y apoderado, fecha de la inscripción, periodo de vigencia del poder y tipo de poder según las facultades que otorgue).

De esta manera, la configuración de este registro electrónico de apoderamientos, y sobre todo la amplísima interoperabilidad que se le pretende otorgar, permitirán llevar el derecho reconocido a todo interesado en el artículo 53.d) –de no presentar datos y documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por estas– hasta sus más altas cotas de realización.

En todo caso, el legislador es consciente de las dificultades económicas y materiales que puede suponer para las comunidades autónomas, y sobre todo para determinadas entidades locales, la puesta en funcionamiento de este registro electrónico de apoderamientos. Es por eso que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que, para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, las comunidades autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado.

Pese al carácter aparentemente voluntario de esta adhesión, es de prever que la misma resulte mayoritaria. En primer lugar por la ya comentada falta de medios de muchos ayuntamientos, especialmente los más pequeños, para dar cumplimiento a los requisitos de este registro electrónico de apoderamientos, y en segundo lugar porque la no adhesión ha de ser justificada en términos de eficiencia por la correspondiente Administración, conforme al artículo 7.º de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la regulación referente al registro electrónico de apoderamientos no producirá efectos hasta los dos



años de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, tal como prevé la Disposición Final Séptima, con lo que se establece así una amplia *vacatio legis* para que las Administraciones Públicas puedan ir implantando dicho registro.

Como se ha señalado, la creación del registro electrónico de apoderamientos resulta, en principio, una interesante novedad en cuanto a la acreditación de la personalidad y representación del interesado en su relación con la Administración Pública, si bien debemos señalar que tal novedad es relativa, ya que no debemos obviar que, a efectos de la Administración General del Estado, el artículo 15 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, procedía ya a la creación de tal registro, por lo que la gran novedad de la nueva regulación será su extensión al ámbito autonómico y local, y el dotarlo de una mayor interoperabilidad.

### 3.4

#### La identificación y firma del interesado

El Capítulo Segundo del Título I (artículos del 9 al 12) regula otra de las novedades de la Ley 39/2015: la referida a la identificación y firma de los interesados. En palabras de la propia exposición de motivos, constituye uno de los ejes fundamentales de la reforma, estableciéndose la separación entre la identificación y la firma electrónica, y se pretende la simplificación de los medios para la acreditación de una y otra.

La idea que pretende transmitir la nueva regulación es que, con carácter general, resultará suficiente con la identificación electrónica del ciudadano para que este pueda relacionarse con la Administración. Así, la firma se pretende reservar exclusivamente para los casos en los que resulte necesario acreditar la voluntad y consentimiento del interesado. Pese a ser este el objetivo confeso del legislador, tal y como se dirá más adelante, existen serias dudas de que la nueva regulación vaya a conseguirlo.

Del mismo modo, se establecen una serie de sistemas, tanto de identificación como de firma, coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica de los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. El artículo 9 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pretende así consagrar la identificación del ciudadano ante la Administración por medios electrónicos, poniendo al servicio de estas

Administraciones diferentes sistemas de identificación para que puedan optar por utilizar uno o varios según el procedimiento de que se trate, si bien la aceptación de alguno de los sistemas de identificación regulados en este artículo 9 por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a otras Administraciones la identificación electrónica del interesado.

Como se ha señalado, la regla general para la realización de trámites con la Administración pretende ser la suficiencia de la identificación electrónica de los ciudadanos; y solo para los casos en los que resulte necesario que queden acreditados la voluntad y el consentimiento del interesado será necesario proceder al uso de los medios electrónicos de firma, estableciendo el artículo 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, diferentes sistemas, y siendo válido que el interesado pueda utilizar cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento. Además, cuando así lo establezca expresamente una norma, las formas de identificación pueden servir como sistema de firma, y en todo caso, el uso de firma electrónica implicará siempre su identificación, aunque no a la inversa.

Resulta apreciable el esfuerzo del legislador por normalizar las relaciones electrónicas del ciudadano con la Administración, y así el artículo 11 de la Ley afirma expresamente que, con carácter general, para la realización de cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad, reservando la necesidad de utilizar la firma electrónica para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones o renunciar a derechos.

Sin embargo, teniendo en cuenta el énfasis que ha puesto el legislador en afirmar con carácter general la suficiencia de la identificación electrónica para llevar a cabo trámites ante la Administración, debe ser criticada la posterior amplitud con la que se regulan los supuestos en los se exige la utilización de la firma electrónica. Efectivamente, teniendo en cuenta los supuestos en los que obligatoriamente será necesaria la utilización de la firma, se corre el riesgo de que la pretendida norma general de exigencia solo de identificación quede reducida a supuestos anecdóticos, y en general poco trascendentes, en las relaciones entre el ciudadano y la Administración. Así, el artículo 11.2 exige, como se acaba de señalar, la firma electrónica por ejemplo para la realización de solicitudes, lo que implicará de facto su exigencia para la gran mayoría de trámites que sean realizados por los ciudadanos ante la Administración.

No cabe duda de que, a nivel social, uno de los principales motivos de que las nuevas tecnologías hayan triunfado es la sencillez, disponibilidad e

inmediatez que estas presentan. Hoy en día casi cualquier persona realiza transacciones electrónicas (reservas de hoteles, billetes de avión...) desde su teléfono, *tablet* u ordenador, todo ello sin necesidad de utilización de firma electrónica y con una simple identificación. Tal situación no tiene su traslado efectivo a la relación del ciudadano con la Administración, y si bien la nueva regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, parece que pretende subsanar dicha deficiencia, la amplia configuración de los supuestos en los que se exigirá firma electrónica hace prever que el objetivo de normalizar las relaciones electrónicas del ciudadano con la Administración resultará aún bastante distante.

### 3.5

#### La “administración amable”

Con motivo de la aprobación de las leyes 39/2015 y 40/2015, se ha comenzado a acuñar el término de “administración amable”, que se va a concretar en un reforzamiento de la asistencia por parte de la Administración al ciudadano en el uso de los medios electrónicos. Si bien existen otros preceptos dispersos por la Ley 39/2015 que son ejemplo de esta nueva “administración amable”, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que el máximo exponente lo podemos encontrar en el artículo 12.

Así, junto al derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública que ya venía siendo reconocido desde la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, este artículo 12 establece ahora el deber de que las Administraciones presten la debida asistencia y apoyo a los ciudadanos que quieran relacionarse electrónicamente con ellas.

No obstante, dicho deber de asistencia no se recoge en términos generales, para cualquier tipo de interesado, sino que dicha asistencia se circunscribe a aquellas personas físicas que no tengan la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración.

Efectivamente, el artículo 14.2 y 3 de la Ley 39/2015 impone a una serie de sujetos la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración; pues bien, será para aquellos sujetos no incluidos dentro de esta obligación para los que el artículo 12 reserva dicho deber de asistencia, estableciendo incluso que, si alguna de estas personas físicas carece de firma electrónica o de forma de identificación telemática, tendrá que existir un funcionario habilitado que pueda realizar con su firma o identificación (la propia del funcionario) el trámite electrónico que pretende realizar dicho

interesado, lo que obligará a todas las Administraciones a habilitar a uno o varios funcionarios para que puedan realizar estos trámites a las personas que así lo soliciten.

En todo caso, para ello se requerirán una serie de requisitos:

- a) Que se trate de personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración y que deseen realizar un trámite electrónico.
- b) Que el ciudadano carezca de los medios necesarios para la identificación o la firma electrónica.
- c) Que el ciudadano se identifique ante el funcionario habilitado y preste su consentimiento expreso a través de alguna forma que permita dejar constancia.

Al igual que acontecía con el registro electrónico de apoderamientos, en este caso la norma también establece la obligación de crear un registro o sistema equivalente, en el que se identifiquen y se recojan todos los funcionarios habilitados, debiendo gozar tales registros de la característica esencial de interoperabilidad. Sin embargo, a diferencia de aquel, la Disposición Adicional Segunda no cita expresamente este registro de funcionarios habilitados entre aquellos del Estado a los que podrán adherirse voluntariamente las comunidades autónomas y las entidades locales, por lo que, de tener que dotarse estas de sus propios registros, puede resultar problemático, especialmente en los municipios de menor tamaño, teniendo en cuenta los requisitos técnicos que a buen seguro requerirá este registro de habilitados.

En todo caso, de nuevo la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, difiere la entrada en vigor de las previsiones relativas a este registro de empleados públicos habilitados hasta dos años después de la entrada en vigor de la Ley.

Finalmente, el artículo 16.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece la obligación de todas las Administraciones Públicas de hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos.

De esta manera, a través de esta regulación, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pretende poner los medios materiales y personales para salvar las posibles dificultades que el ciudadano pueda tener a la hora de relacionarse electrónicamente con la Administración, permitiendo incluso que sea el propio funcionario quien a través de sus medios de firma e identificación electrónica pueda iniciar en nombre del ciudadano ese trámite electrónico ante la Administración.

## 4

### Conclusiones

A la vista de lo señalado hasta aquí, debemos considerar que en el ámbito de la figura del interesado la regulación contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no implica grandes novedades, o al menos que estas no son de gran calado desde un punto de vista jurídico. Así, en muchas ocasiones, se ha tratado de aglutinar disposiciones que ya se encontraban en el ordenamiento jurídico, especialmente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, intentando dar una mayor armonía a la regulación y un impulso definitivo a la tramitación electrónica del procedimiento administrativo en donde la figura del interesado es pieza nuclear. Incluso, en muchas ocasiones, la gran novedad radica en trasladar a las comunidades autónomas y entidades locales aspectos ya regulados e incluso puestos en práctica en el ámbito de la Administración del Estado, dotándolos ahora de una mayor interoperabilidad.

Sin embargo, la puesta en marcha de alguna de estas novedades, sobre todo en el ámbito de las pequeñas entidades locales, carentes en muchas ocasiones de medios técnicos, económicos, materiales y personales, hace anticipar importantes dificultades a la hora de llevar a la práctica algunas de las disposiciones previstas en esta Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que puede llevar en ocasiones a la inaplicación de la misma ante las dificultades técnicas planteadas, lo que podría desembocar en la existencia de una administración electrónica a dos velocidades, repercutiendo negativamente en el principio de igualdad de trato al ciudadano, que, como no puede ser de otra forma, ha de presidir toda actuación de cualquier Administración.

