

# LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACION CON LOS ADMINISTRADOS

Por M. MARCEAU LONG

**SUMARIO:** Introducción.—PRIMERA PARTE: I. Las publicaciones oficiales.—II. Las relaciones públicas de la Administración. SEGUNDA PARTE: I. La participación del ciudadano y del administrado en el funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas.— II. La participación que resulta del régimen de las libertades públicas.—III. Reclamaciones y recursos abiertos a los administrados.

## INTRODUCCION

Las relaciones entre la Administración y el ciudadano son más frecuentes en nuestra época que en ningún otro momento de la historia.

Durante siglos se han limitado al mínimo que exigían las formalidades del estado civil (con ocasión de los nacimientos, matrimonios y muertes) y las del servicio militar.

Pero la misión del Estado y, por consiguiente, la de la Administración, ha cambiado en la actualidad.

Resulta significativo leer en la publicación de la Comisaría Francesa del Plan, llamada «Reflexiones para 1985», que a la definición tradicional de la misión de la Administración: *aplicar la política definida por los gobernantes*, se ha añadido esta segunda misión: *facilitar la vida de los ciudadanos*.

Estas nuevas misiones del Estado son ejercidas con un nuevo espíritu por la Administración:

- A la óptica de neutralismo respecto a la vida económica y de «barandilla» para con las consecuencias sociales de este neutralismo sucede una óptica de impulso.
- A la defensa de derechos absolutos —como los de la propiedad— sucede la aplicación de derechos relativos y temporales, como los derechos de goce.
- A la aplicación de reglas idénticas para todos sucede la elaboración de medidas particulares para ciertas empresas, ciertas actividades y ciertos individuos.
- A la protección del trabajador durante su tiempo de trabajo sucede la organización del conjunto de actividades de la población, donde el ocio tiene un lugar de creciente importancia.
- A la responsabilidad ilimitada a los efectos de sus propias decisiones sucede la imputación de todas las consecuencias, de todos los cambios, cualquiera que sea su origen.
- A la práctica de la autoridad «napoleónica», aplicable a una sociedad de iletrados, sucede la implantación de los modos de participación reclamados por una sociedad que tiende cada vez más hacia una «Sociedad de Bachilleres».

Estas nuevas misiones imponen a la Administración nuevas obligaciones que pueden resumirse en ésta: «Si interviene cada vez más en las actividades de los hombres, que reaccione de la misma manera que ellos, que deje de constituirse en un mundo aparte, con sus propias leyes, descuidando el quebranto que la observancia de estas leyes singulares puede provocar, incapaz de poner en práctica por sí misma los preceptos de eficacia y los consejos de readaptación que no cesa de prodigar, con justo título por otra parte».

Particularmente, la Administración va a tener que adquirir el sentido del tiempo, el sentido de sus responsabilidades y, de manera más general, *el sentido de la «vida en sociedad»*.

Este nuevo sentido que debe adquirir implica, entre muchas otras readaptaciones, la nueva tarea de informar a los ciudadanos, objetivamente, sobre los problemas que se le plantean tanto a ella como a éstos. Y es necesario que lo haga de una manera simple, comprensible por todos. No deben seguirse oponiendo el sector privado, que informa abundantemente al público sobre el valor de sus actividades, y el sector público, retirado en el esoterismo y el secreto y desconocedor de la potencia que la opinión puede movilizar en provecho de sus tareas. No existe, en la mayor parte de los casos,

una razón de peso para que una administración no esté equipada como la agencia de una gran compañía aérea y un ministerio como la sede social de una gran empresa, para que el administrado no sea recibido en él como un cliente.

Esta nueva tendencia de la Administración a informar mejor al administrado debe ser sostenida por una mayor vigilancia y atención con respecto a las sugerencias y todavía más en lo que se refiere a las quejas y reclamaciones del administrado. Las empresas lo hacen. Y no conviene que la Administración se aproveche del hecho de que el administrado es su cliente *obligatorio* para desconocer los derechos de aquél e incluso para tratarle desconsideradamente.

Es inútil decirles que si los objetivos perseguidos deben ser éstos y ésta la tendencia actual de la Administración, queda todavía un esfuerzo enorme por realizar en este sector.

Por insuficientes que me parezcan por el momento, les voy a describir en su conjunto los medios y los procedimientos de que dispone la Administración francesa para informar a los administrados (primera parte) y el conjunto de medios y de procedimientos de que disponen los ciudadanos para expresar sus opiniones y hacer valer sus reclamaciones y sus quejas frente a la Administración (segunda parte).

## PRIMERA PARTE

El administrado se dirige continuamente a los servicios públicos y formula preguntas a los funcionarios para cumplir las formalidades a las que está sometido para la obtención de las prestaciones y servicios de los que se crea acreedor y para su información general sobre ciertos proyectos de la Administración que puedan interesarle.

Resulta, pues, esencial intentar proporcionar a los administrados una información tan completa, clara y precisa como sea posible; información a la vez general—sobre la organización de la Administración; los fines que persigue y los objetivos que se asigna—y particular—sobre los diferentes problemas administrativos, las reglas que los rigen y las formalidades y procedimientos que entrañan.

A este respecto resulta indispensable, para la unidad de la acción administrativa sobre el conjunto del país y para el buen funcionamiento de los servicios públicos, asegurar, a los diversos niveles, la información más avanzada y mejor actualizada de los agentes de la Administración, tanto a nivel de los principios generales como al de los conocimientos jurídicos, técnicos y prácticos necesarios para un buen funcionario.

Para satisfacer estas dos necesidades es necesario realizar una obra amplia y permanente que tiene por necesidad diversos aspectos, según la naturaleza de la información que se dé y la calidad de aquellos a los que se dirige.

## I. LAS PUBLICACIONES OFICIALES

### A) La publicación de las decisiones oficiales y de las informaciones generales referentes a la vez a la Administración y a los administrados

«La ley se reputa conocida por todos»: he aquí la base misma de la vida pública.

Una disposición de 27 de noviembre de 1816 dispuso que las leyes y reglamentos debían publicarse en un «Boletín Oficial de las Leyes» y que estos textos se reputarían «conocidos» en París un día después de la recepción de dicho boletín por el ministro de Justicia, que debía anotar la fecha de recepción en un registro oficial. El reglamento fijaba, por razón de la distancia que existía entre los departamentos y la capital, los distintos momentos en que las leyes y decretos serían aplicables. Así se instituyó, hace ciento cuarenta años, un procedimiento legal de información a los ciudadanos referente a los textos legislativos y reglamentarios. Este procedimiento sigue en vigor, con la diferencia de que las leyes y decretos se publican, desde 5 de noviembre de 1870, en el llamado *Diario Oficial de la República Francesa*.

#### 1. EL «JOURNAL OFFICIEL»

En el examen del formato actual del *Diario Oficial*—sucesor del *Boletín de las Leyes*—se comprueba una adaptación progresiva a una misión de información al público mucho mayor que la asignada, incluso con los ajustes de que fué objeto con el tiempo, por el reglamento de 27 de noviembre de 1816. El título completo es efectivamente: «Diario Oficial de la República Francesa—Leyes y Decretos—resoluciones, circulares, avisos, comunicaciones, informaciones y anuncios».

Efectivamente, el sumario comprende cuatro partes: la primera, reservada a las leyes; la segunda, a los decretos, resoluciones y circulares; la tercera, a las informaciones parlamentarias; la cuarta, a

los avisos, comunicaciones e informaciones de diversa naturaleza. Y no solamente publica los textos de carácter legislativo o reglamentario, sino también las circulares consideradas como particularmente importantes, tanto para los empleados de la Administración como para los administrados, al tiempo que diferentes avisos o comunicaciones relativas a la organización de los servicios públicos o sencillamente a los funcionarios, las vacaciones, ciertos problemas económicos (tarifas, circulación de mercancías, autorizaciones de importación, etc.).

El *Diario Oficial* ha adoptado también la costumbre, para asegurar mejor la información de los funcionarios y de los usuarios, de reunir, en una tirada especial en forma de un cuaderno de dimensiones corrientes, los textos concernientes a una materia concreta. En ellos se recogen la ley que rige esta materia, los decretos y resoluciones, fijando las condiciones de aplicación de la ley y las instrucciones que precisan a los administrados las formalidades que deben cumplir y a los funcionarios las condiciones en que deben aplicar sus disposiciones.

## 2. INSTRUCCIONES Y CIRCULARES.

Conviene recordar que la circular o instrucción es un procedimiento interno que permite al Gobierno facilitar directrices a los empleados de los servicios públicos. Los tribunales administrativos han considerado siempre que son documentos internos de administración y que no pueden tener efecto respecto a terceros ni, por tanto, perjudicarles.

Sin embargo, la circular precisa, a menudo, los procedimientos en vigor, indica cómo deben ser presentadas las demandas o expedientes y es, por tanto, un elemento de información tan importante para el usuario como para el funcionario. Por ello es cada vez más necesaria su publicación.

## 3. LAS RECOPIACIONES DE TEXTOS

Cada ministerio dispone, por lo general, para la publicación de todos estos textos, de una recopilación o boletín, cuya denominación, periodicidad y formato varían de uno a otro. Este documento comprende, en la mayor parte de los casos, los textos legislativos y reglamentarios que afectan al ministerio promulgados durante el período concreto, así como las circulares dirigidas por el ministro

a las diferentes dependencias. Comprende también todas las decisiones relativas a la organización de los servicios, así como aquellas individuales que regulan el nombramiento, ascenso o separación de los funcionarios del ministerio (administración central y servicios exteriores). La recopilación o boletín del ministerio se dirige a cada jefe de servicio para su documentación y la de sus colaboradores. También está en venta; por consiguiente, los administrados pueden procurárselo y beneficiarse de la misma información que los empleados administrativos. Conviene señalar que a menudo se agrupan los textos relativos a un problema particular en un fascículo especial de la recopilación o el boletín, lo que permite a las personas interesadas poseer una documentación conjunta, fácil de aprovechar.

#### **B) Las publicaciones para uso interno de la administración**

Evidentemente los funcionarios deben conocer mejor y más íntimamente que los administrados los fines y objetivos del Gobierno y los cauces por los que pretende actuar. Esta información se recibe mediante las directrices o instrucciones de servicio dirigidas por sus superiores, que deben ser reservadas para un estricto uso interior y pueden tener incluso carácter confidencial.

#### **LOS BOLETINES ADMINISTRATIVOS**

Además, a fin de que los funcionarios estén más al tanto de los problemas de que son responsables, de que sus conocimientos sean lo más amplios y actuales posible y de que conozcan las mejores técnicas y disfruten de la mayor experiencia, es necesario que tengan a su disposición una información mejor documentada sobre estas materias. A ello tienden—con independencia de los métodos de formación y perfeccionamiento del personal que utiliza cada administración—las diversas publicaciones de los ministerios y sobre todo los llamados boletines de información. Contienen generalmente artículos de fondo sobre temas definidos, informaciones generales sobre materias de la competencia del ministerio en cuestión, referencias a las soluciones o experiencias extranjeras y, a menudo, una útil bibliografía. Algunas de estas publicaciones se hacen, además, eco de la vida de la administración correspondiente. Un boletín editado por el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones contiene un fascículo que se puede desprender del resto de la publicación y que

da cuenta detallada de las actividades sociales del ministerio, las noticias concernientes al personal, etc.

Ni que decir tiene que la publicación de tales boletines se deja a la iniciativa de los ministerios, que les dan la orientación, periodicidad y presentación que desean y deciden si se ponen o no en venta, abriendo así al público la posibilidad de obtener los mismos informes que los funcionarios.

La información interior se realiza, además, por reuniones periódicas entre funcionarios y, sobre todo, entre los superiores jerárquicos, donde se discuten los problemas, las soluciones a adoptar, los procedimientos de mejora; también por la organización, cada vez más frecuente, de lo que se llaman «seminarios» o «coloquios» en que se estudia un problema particular cuyas conclusiones pueden servir tanto para la preparación de una disposición nueva como para poner a punto los principios o métodos de la acción administrativa cotidiana.

Para organizar mejor esta información interna—y también la del público—la mayoría de los ministerios, sin llegar necesariamente a la creación de un servicio llamado de «Relaciones públicas», ha organizado un servicio de documentación e información, en ocasiones dependiente del gabinete del ministro o a la Dirección de Asuntos Generales, que funcionan a veces como un servicio autónomo. A menudo este servicio, además de la publicación de los documentos mencionados, dirige la biblioteca del ministerio. Su documentación, por consiguiente, es completa.

## II. LAS RELACIONES PUBLICAS DE LA ADMINISTRACION

Las publicaciones oficiales, ya se trate de recopilaciones de textos o de boletines más particularmente destinados a la Administración, interesan poco al público y le son a veces difícilmente comprensibles.

Si el público puede disponer, como señalamos anteriormente, de una información básica proporcionada por el *Diario Oficial* y los boletines oficiales de los ministerios, no es menos cierto que en los asuntos que le interesen tendrá, sin embargo, necesidad de informes complementarios. E incluso le interesa a la Administración explicarle cómo debe seguir el camino que ésta ha trazado.

Sin duda, es razonable distinguir entre el administrado que busca sencillamente informarse sobre el servicio a que debe dirigirse para obtener lo que desea o determinar sus derechos y obligaciones y el

que se documenta sobre la manera de presentar su reclamación, formar un expediente, etc.

Conviene, efectivamente, determinar, ante todo, a qué servicio se ha de dirigir. Porque el ciudadano medio no tiene un conocimiento suficiente de la organización de la Administración de su país y de la distribución de competencias entre los diferentes servicios. Existen, sin duda, obras que tienen por objeto facilitar los datos deseados sobre estos problemas. Puede citarse el *Boletín Administrativo*, voluminosa recopilación anual que desarrolla las atribuciones de los diversos ministerios por direcciones, servicios, oficinas, con el nombre de los funcionarios, la dirección y número de teléfono de los servicios, etc. Es una publicación privada, cuyo coste no hace fácil la difusión entre el público. Un servicio oficial dependiente del primer ministro («Documentación Francesa») publica a su vez una obra menor, proporcionando una información parecida pero menos detallada, con un precio de venta asequible.

Pero generalmente el público no conoce sino de modo superficial la organización de los servicios y la distribución de competencias y a menudo empieza por llamar a una puerta que no es la competente en el asunto.

Cuando el administrado vive en provincias, para obtener las indicaciones que necesita, se dirige, como es natural, a la alcaldía o, si están cerca, a la subprefectura o la prefectura. El habitante de la capital tiende a dirigirse directamente al ministerio que cree competente. La Administración ha tratado, por consiguiente, de organizarse para recibir al usuario e informarle.

## 1. OFICINAS DE RECEPCIÓN

Los esfuerzos emprendidos en este sentido son relativamente recientes. En efecto, el 29 de febrero de 1955 una circular del presidente del Consejo de Ministros y Secretarios de Estado invitó por primera vez a la creación, en cada organismo central y en cada prefectura, de una oficina destinada a recibir al público y a prestarle su ayuda. Posteriormente, todos los ministerios han creado una oficina de recepción—llamada a veces de orientación o información—con una actividad más o menos amplia en los diversos organismos. Algunas se limitan a recibir al usuario, indicarle el servicio a que debe acudir y a guiarle en el ministerio. Otras, al contrario, proporcionan informes esenciales sobre ciertos problemas administrativos comunes y frecuentes. Diversas prefecturas se han organizado de modo parecido, así como cierto número de alcaldías en las grandes ciudades.



Para la organización de estas oficinas de recepción y orientación del público, un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, el Servicio Central de Organización y Métodos, ha editado un folleto facilitando todos los consejos necesarios. Ha sido distribuido en todos los ministerios, al gabinete del ministro, a los diferentes directores, a oficinas de organización y métodos, así como a todas las prefecturas y tesorerías generales. El folleto también está en venta. Su difusión es, por consiguiente, bastante amplia.

Insiste sobre la necesidad de una acogida cortés, de unos informes claros y precisos, de una dirección eficaz hacia el servicio competente. Sobre este último punto, aparte de la utilización hoy generalizada de letreros de señalización interior, indicadores del emplazamiento de los diferentes servicios, no es inútil describir el procedimiento utilizado en el Ministerio de Agricultura. El visitante es recibido por la oficina de recepción, que le facilita una ficha. En ella figura un plano muy sencillo del ministerio, sobre el que un empleado de la oficina de recepción traza en color el trayecto a recorrer hasta llegar a la escalera que le llevará al despacho oportuno. La indicación de la escalera, el piso y el número del despacho en cuestión figura en la ficha, bajo el nombre del funcionario a quien debe visitar.

A menudo, la oficina de recepción puede facilitar por escrito al visitante unos datos tan eficaces sobre ciertos problemas clásicos como los resultantes de una visita a los despachos especializados.

## 2. EL CENTRO INTERMINISTERIAL DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha creado una institución particular en la región parisiense, en la que se ha comprobado que los administrados, para evitar desplazamientos largos y a veces costosos, desean obtener una información por teléfono. Un decreto de 7 de enero de 1959 instituyó el Centro interministerial de Información Administrativa (CIRA) encargado de asegurar la correspondencia entre el público y los servicios administrativos, proporcionando a los administrados las informaciones que piden u orientándolos hacia los servicios competentes; asegurando una correspondencia permanente entre las diversas oficinas ministeriales de recepción e información, indicando a las administraciones los puntos sobre los cuales resultaría necesaria una mejora de relaciones con el público o una simplificación.

El CIRA depende de la Dirección General de la Administración y de la Función Pública. No responde más que a las preguntas de or-

den administrativo formuladas por teléfono. Su personal procede de los diferentes ministerios, y dispone de una documentación continuamente al día. Por término medio, contesta diariamente unas 800 solicitudes telefónicas; en las épocas punta, es decir, en las semanas precedentes a la salida de vacaciones, o a la declaración de impuestos, su número llega a 1.200. En la mayoría de los casos (al menos el 90 por 100), en razón a la experiencia del personal, los informes se facilitan instantáneamente. Origina en los administrados una ganancia de tiempo y la supresión de gestiones inútiles.

### 3. CENTROS ESPECIALIZADOS DE INFORMACIÓN

Otros centros de información, generalmente especializados, se han creado por diversos organismos. Algunos contestan sólo a las llamadas telefónicas. Tal es el caso del Centro de Información Telefónica que el usuario obtiene llamando al número 12; el Centro de Información Postal; al que se pueden consultar todos los problemas concernientes al PTT. Este es también, en parte, el caso de los cinco centros de información de la Dirección General de Impuestos, que funcionan en París, Burdeos, Lille, Lyon y Marsella e informan a la vez al visitante y al usuario, por teléfono, sobre cuestiones fiscales. Pero sólo el CIRA informa sobre cualquier cuestión administrativa.

Es cierto, sin embargo, que las gestiones directas en los servicios son mucho más frecuentes que las solicitudes por teléfono. Conviene por consiguiente reducir el número o la duración de estas visitas directas, proporcionando al usuario, bien en un breve plazo, bien en el mismo momento, una información escrita, clara y completa.

### 4. LAS GUÍAS

Tal es el objeto de las guías establecidas por gran número de servicios, que proporcionan, sobre innumerables asuntos administrativos, los informes necesarios a los administrados. Lo mismo se encuentran en las oficinas de recepción que en las ventanillas de los servicios exteriores de los organismos. Su naturaleza varía evidentemente según su objeto. Entre las más sencillas y extendidas figuran las que indican la manera de formar un expediente de petición de pasaporte o de carta verde de automóvil. Se encuentran en las prefecturas y subprefecturas, comisarías de policía y alcaldías. Permiten al administrado presentar correctamente su petición sin tener

que desplazarse hasta el servicio, entregando los documentos en cuestión. Otras, por el contrario, son relativamente largas, porque tratan de un procedimiento más complicado; a veces no se refieren más que a una categoría de administrados.

## 5. PUBLICACIONES DIVERSAS

Sobre este particular conviene hacer constar que la Administración, cuando se trata de usuarios particulares—y no de un administrado medio—, trata de difundir la información necesaria con la cooperación de las agrupaciones, asociaciones u organismos que los representan. Estos publican, efectivamente, revistas o boletines que tratan de cuestiones profesionales. Asociando sus esfuerzos con los de los dirigentes de dichas agrupaciones, la Administración ha conseguido a menudo que las revistas o boletines en cuestión reserven una parte a las informaciones oficiales, donde se insertan, además de las referencias a las disposiciones aplicables, las indicaciones proporcionadas por las guías establecidas por los servicios públicos y también los modelos de las demandas que se deben presentar, unidos en numerosos casos a las guías: documentos de estado civil y militares, preguntas referentes a la asistencia social, a la construcción, etc.

En los procesos de información entra igualmente la utilización cada vez más frecuente de la prensa, la radio y la televisión y, a veces, del cine. Gracias a estos medios de difusión masiva se puede hacer que se conozcan mejor las reglas administrativas, los procedimientos y las formalidades.

## 6. LAS SUGERENCIAS HECHAS A LA ADMINISTRACIÓN

En algunas empresas privadas se anima vivamente al personal a que realice sugerencias sobre las mejoras que se podían llevar a cabo en la fabricación, la marcha de los servicios, la productividad, etc. Se solicitan también frecuentemente sugerencias—incluso críticas—de la clientela. Aunque las sugerencias del personal sean recogidas con frecuencia en el interior de cada servicio e incluso en algunos de ellos sean generalmente solicitadas, estos métodos no han entrado en vigor en la Administración pública francesa.

Es lo que sucede, por ejemplo, en la prefectura de policía, donde, desde hace varios años, se viene organizando entre el personal ad-

ministrativo un concurso de sugerencias de tipo de «buzón de ideas». Todos los agentes son invitados a presentar al secretario general de la prefectura cualquier sugerencia seria que se les ocurra para, por una parte, mejorar los métodos de trabajo y, por otra, hacer más armoniosas y eficaces las relaciones entre la Administración y el público. Existe un jurado encargado de estudiar todas las sugerencias. Las cinco mejores son recompensadas en metálico.

Las sugerencias del público no son recogidas sistemáticamente, pero podemos afirmar que la Administración conoce un número considerable de éstas.

Por una parte, en efecto, las oficinas de recepción y de información de los ministerios, prefecturas, municipios y el Centro interministerial de Información Administrativa constatan, en función de las cuestiones planteadas por los usuarios y de las solicitudes de explicación o esclarecimiento, las dificultades nacidas de la reglamentación o de los procedimientos en vigor, así como las lagunas en la información al público. Así, pues, se ha realizado una encuesta en estos centros para determinar qué puntos deberían mejorarse. No se trata exactamente de hacer una llamada a las sugerencias positivas de los administrados, pero el resultado que tenga esta encuesta se parecerá seguramente mucho a lo que resultaría de la aplicación de dichas sugerencias.

Por otra parte, el administrado dispone, en su calidad de ciudadano, de toda una gama de medios para hacerse oír, en el marco de las instituciones políticas por sus representantes electos y en el marco del régimen de las libertades públicas, por medio de los sindicatos, de las asociaciones, de la prensa, etc.

## SEGUNDA PARTE

Las vías por las que el administrado hace escuchar sus deseos y quejas están, en efecto, estrechamente vinculadas a las estructuras políticas del Estado.

Si el derecho francés no conoce siempre los procedimientos establecidos para responder a estas necesidades, es que éstas son satisfechas de otro modo:

- Por la participación del administrado, en su calidad de administrado y en tanto que ciudadano, en la organización política y administrativa del país.

- Por el derecho de asociación y de reunión que le es reconocido, así como por la libertad de prensa.
- Por la eficacia de los recursos que le son reconocidos ante el juez administrativo.

## I. LA PARTICIPACION DEL CIUDADANO Y DEL ADMINISTRADO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

Estas instituciones le otorgan efectivamente la posibilidad no sólo de expresar sus opiniones, sino también de tomar parte directamente en la elaboración de las decisiones que le conciernen.

### A) Participación en el poder de decisión

#### 1. EN EL MUNICIPIO

Es ante todo en la gestión de los intereses locales donde radica esta posibilidad. Todos los franceses mayores de veintitrés años pueden ser elegidos consejeros municipales, con posibilidad, naturalmente, de ejercer las funciones de alcalde o teniente de alcalde. El consejo municipal posee funciones extremadamente importantes: según el tenor literal del Código de Administración municipal, «gestiona en sus deliberaciones los asuntos municipales». Sus decisiones regulan, por tanto, la mayor parte de los problemas que presenta la organización de la vida cotidiana en el ámbito urbano: ordenación y mantenimiento de la ciudad, funcionamiento de los servicios públicos. Si añadimos que el alcalde, además de sus funciones como presidente del consejo municipal, tiene a su cargo los intereses generales del Estado en el municipio como delegado del poder central, es claro que los medios de que puede disponer para la buena marcha de las instituciones municipales son de importancia no despreciable. Efectivamente, los servicios municipales son por naturaleza los más próximos al administrado, y sobre ellos recaerán sus primeras reacciones. En la alcaldía se inician o concluyen multitud de procedimientos, sobre todo en materia de estado civil, asistencia social, higiene, servicio militar. Es generalmente la entidad administrativa más sobrecargada de asuntos.

## 2. EN EL DEPARTAMENTO

En el nivel más elevado del departamento (o provincia), los franceses pueden desempeñar el cargo de consejero general. El consejo general se ocupa de todos los asuntos del departamento. Salvo disposición en contrario, cuanto concierne a la creación, organización y funcionamiento de los servicios del mismo es de su competencia. Tiene atribuciones importantes en materia financiera, puesto que los recargos de los impuestos estatales no pueden ser votados por los municipios más que dentro de los límites fijados por el Consejo General...

## 3. A NIVEL NACIONAL

En fin, a escala nacional se encuentra el Parlamento, que, con sus dos asambleas, Asamblea Nacional y Senado, permite a los ciudadanos la participación en el más alto nivel de la vida pública. No vamos ahora a describir el régimen constitucional del Estado, sino solamente a mostrar el interés que las formas y la ordenación de este régimen presentan para el administrado. Todas las decisiones esenciales para el individuo son competencia de la ley.

En cuanto al Parlamento, comparte con el Gobierno la iniciativa de las leyes. Cualquier diputado o senador puede proponer leyes. Dispone también de la facultad de presentar enmiendas a los textos sometidos a su asamblea. A pesar de todo, las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no se aceptan si habrían de ocasionar una disminución de los recursos públicos o la creación o elevación de las cargas públicas. Además, la ley es votada por el Parlamento. Incluso cuando el proyecto es presentado por el Gobierno—caso frecuentísimo—, los diputados y los senadores pueden criticarle y enmendarle; así, pues, sus intervenciones están frecuentemente preñadas de sugerencias, que reciben de los administrados y de sus agrupaciones.

Pero la actividad «reivindicativa» de los miembros de las diversas asambleas no está limitado a estas formas de acción. La intervención directa y personal se manifiesta constantemente, en todos los niveles, en forma escrita u oral. Esta actuación se halla ligada a la existencia de cierta psicología electoral. En Francia, cada elector tiende a considerar que el elegido que representa su circunscripción lo ha sido personalmente por él. Cree que ha de defender los intereses generales y, llegada la ocasión, también los suyos propios. Así

se encuentran los «elegidos» diariamente ante múltiples problemas, reciben correo abundante, han de efectuar ellos mismos numerosas gestiones. Tienen ante sí toda la gama de pretensiones y reclamaciones, desde las más concretas a las más generales.

Para las de alcance suficientemente amplio, la vía institucional por excelencia es la de las «interpelaciones parlamentarias» en tres grados: interpelaciones escritas, interpelaciones orales sin debate, interpelaciones orales con debate. Tan arraigada está la tradición que la Constitución de 1958 ha dado prioridad para las interpelaciones orales en cada asamblea parlamentaria, a un sesión semanal. De este modo pueden los ministros precisar su posición y la del Gobierno en un problema determinado con toda la publicidad y solemnidad que lleva la inserción en el *Diario Oficial*.

Pero también fuera de las asambleas y de la actividad de sus miembros como tales queda a disposición del francés inquieto o descontento una amplia zona de maniobra donde actúan numerosos grupos activos, esencialmente los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las asociaciones y la prensa, de los que volveremos a hablar.

## **B) La participación que resulta del régimen de las libertades públicas**

Hay otros modos de acción de los administrados que no constituyen una participación directa, sino una colaboración en el estudio de las decisiones. Son ejemplo los procedimientos consultivos, muy difundidos en Francia. Ciertos organismos son al tiempo activos y consultivos: es el caso de los consejos municipales y de los consejos generales.

Su opinión puede ser exigida por la ley. En numerosos casos se prevé la consulta a un organismo de estudio en materia económica o social. Se trata generalmente de un «consejo superior», de un «comité» o de una «comisión» en que están representados a la vez la Administración y los intereses privados. Uno de los más recientes ejemplos de esta política de colaboración de los usuarios en la acción administrativa se encuentra en la creación en 1964 de las comisiones de desarrollo económico regional, en las que figuran consejeros generales, alcaldes, representantes de las asociaciones comerciales, organizaciones profesionales o sindicales, etc. Entre los organismos llamados a consulta deben también citarse las Cámaras de Comercio e Industria, que pueden agruparse en regiones económi-

cas, y las cámaras agrícolas. De manera fundamental destaca por su interés el Consejo Económico y Social. Es una asamblea consultiva que, en representación de las principales actividades económicas y sociales, favorece la mutua colaboración entre las distintas categorías profesionales y asegura su participación en la política económica y social del Gobierno. El primer ministro puede exigir al Consejo que facilite su dictamen o estudie diversos problemas, pero es obligatoria la consulta en los proyectos de leyes sobre programas o planes de carácter económico o social, a excepción de las leyes tributarias. El Consejo puede asimismo llamar la atención del Gobierno, por propia iniciativa, sobre las reformas que estime adecuadas para favorecer la realización de los objetivos económicos o sociales y dar a conocer su opinión sobre las condiciones de ejecución de los planes y programas de acción.

El Consejo Económico y Social está integrado por doscientos miembros, la mayoría designados por las agrupaciones, asociaciones u organismos que representan.

## II. LA PARTICIPACION QUE RESULTA DEL REGIMEN DE LAS LIBERTADES PUBLICAS

El ciudadano puede influir sobre la voluntad del Estado, de la misma manera que el administrado sobre la de la Administración afiliándose a agrupaciones que disponen de derecho y de hecho de medios más poderosos que los del individuo aislado para orientar las decisiones de aquél y la marcha de ésta.

Puede también utilizar la palanca que le ofrece la prensa.

Si consigue que estas agrupaciones adopten su punto de vista o que la prensa lo haga público estará muy bien armado frente a la Administración.

### A) Las agrupaciones

Tienen naturaleza y vocación muy diferentes.

#### 1. LOS PARTIDOS

El artículo 4 de la Constitución francesa señala: que «los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y actúan libremente. Deben respetar los principios de la



soberanía nacional y de la democracia». Con esta única reserva, la libertad de formación y acción de los partidos es total.

El papel de los partidos es precisamente el justo reflejo de la importancia que tiene la opinión pública, cuya existencia, formación, expresión, en ocasiones el deseo de conquista, son importantes elementos para fijar la conducta de un Estado moderno. Cuando esta opinión pública trata de expresarse, de tomar cuerpo, encuentra su cauce en los partidos políticos. A su vez, cuando los partidos toman carácter oficial, se encuadran en las instituciones, tienden a sustituir a la opinión pública, que justifica su existencia y constituye su apoyo natural. Sin embargo, en la medida en que está asegurado el equilibrio entre estos dos factores, el juego de los partidos políticos proporciona a los ciudadanos un medio de expresión global muy eficaz. Su primera obligación es la de registrar y difundir la voluntad de sus adeptos. Pero desempeñan al tiempo un papel más activo, que consiste en atraerse la opinión pública y proponer soluciones, de donde nació esta fórmula, enunciada por el profesor Mauricio Duverger, de la Facultad de Derecho de París: «Los partidos políticos son a la vez una cámara fotográfica, que registra las voluntades populares, y una cámara de proyección, que las forma.»

Estas formaciones se enfrentan:

- Con ocasión de las elecciones, por la publicidad dada a las «plataformas» electorales, que inciden con menos frecuencia en las doctrinas fundamentales que en los problemas de actualidad.
- Con ocasión de los referéndum, en los que la sencillez de los temas desarrollados permite «movilizar» fácilmente las reacciones colectivas.
- Con ocasión de los grandes debates de política general en el Parlamento.
- Periódicamente, por las grandes reuniones anuales o pluri-  
anuales, de los diversos escalones de los partidos (locales, provinciales, regionales, etc.), en las que se elaboran las líneas directrices de su actuación.

Si añadimos a este cuadro general que, en la mayoría de los casos, hay uno o varios partidos apoyando al Gobierno, se comprende fácilmente que dispongan de medios eficaces para hacerle comprender y hacer valer al propio tiempo las sugerencias o reclamaciones de sus adeptos.

## 2. LOS SINDICATOS

Para comprender el sentido y el alcance del movimiento sindicalista en Francia, es oportuno recordar que tras conquistar su derecho a la existencia al final del siglo pasado, los sindicatos han visto su papel social reconocido por la misma Constitución. En efecto, el preámbulo de la Constitución de 1946, mantenido en vigor en la de 1958, afirma solemnemente que «todo hombre puede defender sus derechos e intereses por la acción sindical, y adherirse al sindicato de su elección». Es interesante resaltar que este derecho constitucional tiene una aplicación característica en el estatuto general de los funcionarios, que desde 1946 proclamaba que «se reconoce el derecho sindical a los funcionarios». La libertad sindical es, en efecto, una de las libertades públicas fundamentales del régimen francés. Representa para el ciudadano la facultad de adherirse al sindicato de su elección, de retirarse de un sindicato o de no adherirse a ninguno. La legislación tiende a desarrollar la importancia de los sindicatos en la organización de las profesiones, y esta tendencia supone una transformación progresiva de la libertad sindical: la colaboración con el Estado en la reglamentación de las profesiones, el poder de reglamentación o regulación propio de los convenios colectivos, la representatividad de los sindicatos tienden a dar a las organizaciones existentes un papel cada vez más importante.

También aquí el pluralismo es la regla, aunque la variada gama sindical no cubre exactamente la de los partidos políticos. Hay, por consiguiente, en este sector una diversidad que permite a cada uno optar por el grupo más adecuado.

La defensa profesional a través de la acción sindical es tanto más eficaz cuanto que está instituida a través de estructuras sólidamente construidas. Ante todo en el interior mismo de las organizaciones, donde los sindicatos de una misma tendencia están agrupados en federaciones o confederaciones, y en el que hay incluso comités interfederales para definir ciertas líneas de acción común entre sindicatos de tendencias diferentes. Después, en las relaciones de las organizaciones sindicales con los empleados y los poderes públicos. Las más representativas de estas organizaciones están vinculadas a la marcha de la empresa o a la acción de las autoridades responsables. En el sector privado, ésta es la misión de los comités de empresa como lazo permanente entre la dirección general y los trabajadores. En el sector público son los comités técnicos paritarios los que pueden formular sus opiniones sobre la organización del servicio, las comisiones administrativas paritarias las que están lla-

madas a controlar la gestión de los cuerpos de funcionarios y el Consejo Superior de la Función Pública quien es consultado regularmente sobre la organización de las «carreras» o cuerpos y sobre determinados problemas generales que afectan a todos los funcionarios.

Más allá de la defensa de los intereses estrictamente profesionales, las organizaciones sindicales desempeñan un importante papel en diferentes sectores, sobre todo en materia económica y social. En este aspecto se hallan notablemente vinculadas a los trabajos de las más importantes comisiones de la Comisaría General del Plan y a los del Consejo Económico y Social.

Basta decir que a través de la acción sindical en general y de sus relaciones con la empresa o los poderes públicos, no faltan medios a los empleados y trabajadores de expresar una opinión y hacer valer un punto de vista.

### 3. LAS ASOCIACIONES

El último medio colectivo de que disponen los franceses y que utilizan frecuentemente es el derecho de asociación.

Después de 1901 la libertad de asociación es total en Francia, con lo que una asociación puede constituirse sin ser necesaria ni la declaración. Como consecuencia, podemos distinguir actualmente tres tipos de asociaciones en el Derecho francés:

- Las asociaciones no declaradas, que son lícitas, pero carecen de capacidad jurídica y de patrimonio (salvo las recaudaciones provenientes de las cuotas).
- Las asociaciones declaradas, que tienen personalidad jurídica y vida legal, pueden adquirir y contratar, pero cuya capacidad jurídica tiene ciertas limitaciones.
- Las asociaciones declaradas de utilidad pública por decreto del Consejo de Estado, cuya capacidad es plena.

Estos tres tipos permiten gran variedad de fórmulas y en la práctica se acude con frecuencia a ellas.

En muchos casos constituyen grupos de presión económicos, sociales, regionales, etc., cuya eficacia es cierta y a veces temible, aunque difícilmente susceptible de medida.

Presentes en formas diversas: asociaciones, ligas, movimientos, clubs, todas estas agrupaciones manifiestan, respecto—y a veces en contra—de los poderes públicos, una vitalidad que sirve de ejecu-

toria a muchos caracteres desagradables, pero permite también, a menudo, instaurar una verdadera colaboración. Los movimientos juveniles están así vinculados a los asuntos propios del Ministerio de la Juventud y los Deportes, mientras que las asociaciones de padres de alumnos colaboran firmemente en organización escolar o en problemas de pedagogía con el Ministerio de Educación Nacional. Lo mismo pasa en muchos sectores sociales, médicos, literarios, científicos, artísticos o políticos, y el administrado encuentra fácilmente en la gama que le ofrece este conjunto de agrupaciones el medio de expresión más adecuado a la naturaleza e intensidad de sus deseos.

## B) La prensa

La libertad de que goza en Francia hace de ella un terreno apto para todas las rivalidades y oposiciones. Se considera normal que los ciudadanos puedan expresar su opinión por medio de la prensa, puesto que es también un medio de formación cívica, un vehículo para hacer participar al público, de manera más continua, en los asuntos comunes. Esta libertad, que comprende otras varias (libertad de imprenta, de fijación, de distribución, de información, de financiación...), no está excluida de una cierta regulación, porque si la prensa tiene su utilidad, encierra también evidentes peligros por abuso.

Los poderes públicos no están al abrigo de las críticas, cuyo tono varía según la tradición del periódico o su orientación, lo que se evidencia en todas las páginas (desde las recriminaciones de los particulares que escriben a su diario o semanario hasta las grandes campañas sobre temas generales).

Por medio de repetidos ataques, un periódico serio puede agitar la opinión y crear temibles confusiones. Incluso la prensa satírica resulta eficaz al respecto. El tono informal que utiliza tiene a veces el carácter acerado de ciertas flechas. Podemos decir que en Francia, por ejemplo, un semanario como el *Canard Enchaîné* se lee en todos los medios y penetra hasta el centro de las responsabilidades políticas.

Así, la prensa recibe y reúne las ideas, tanto de los periodistas profesionales como del público, asegura su difusión, les da publicidad, les permite, en definitiva, seguir un camino que lleva justamente a los responsables de las decisiones adoptadas o por adoptar. En este aspecto es también, por tanto, uno de los medios esenciales de expresión a que cada uno puede recurrir (para sugerir, aprobar o criticar). Se hace eco de los deseos y las quejas más modestas de los

administrados en las secciones especiales. Así, en la actualidad, el diario *Les Echos* ha pedido a sus lectores que hagan conocer sus críticas y que sugieran sus remedios a propósito de cierto número de problemas administrativos.

### III. RECLAMACIONES Y RECURSOS ABIERTOS A LOS ADMINISTRADOS

Cuando se han agotado todos los caminos amistosos de discusión con la Administración, el administrado puede libremente y tantas veces como lo desee pedir a la Administración que reconsidere una decisión usando el procedimiento contencioso que tienda a:

- La anulación de las decisiones irregulares.
- La exigencia de responsabilidad pecuniaria al Estado o la persona jurídica correspondiente si el funcionamiento defectuoso de los servicios les ha causado un perjuicio.
- Una exigencia, en ciertos casos, de responsabilidad económica a un funcionario.

En la base del sistema francés se encuentra el principio fundamental de independencia de las autoridades administrativas y judiciales. No es un dogma, sino una regla de conducta práctica introducida en Francia por razones históricas y de hecho a la que se han referido todas las constituciones desde el «Ancien Régime». Ha producido, como resultado, la sustracción de gran número de litigios a la competencia de los tribunales ordinarios y a su examen por la jurisdicción administrativa: Consejo de Estado y tribunales administrativos interdepartamentales.

Pero examinando en conjunto el problema general del control de la legalidad de los actos administrativos, se observa que la regla está atenuada en aspectos cuyo valor no es de despreciar, y que finalmente aumenta las posibilidades de los que elevan sus quejas.

Este control puede ejercerse ante todo mediante la reclamación directa ante la jurisdicción administrativa, y su forma esencial es entonces el recurso por exceso de poder, por el que un particular, perjudicado en sus intereses por una decisión, solicita en plazo de dos meses la comprobación por el juez administrativo de la discordancia de la misma con el Derecho positivo y su anulación. Pero se verá que en ciertas hipótesis (vía de hecho) esta acción puede emprenderse ante los tribunales ordinarios.

Este mismo control de la legalidad puede también ejercerse por vía de excepción. Lo será según los casos, sea por los tribunales de represión o por la jurisdicción administrativa.

Las diferencias entre la acción y la excepción radican no sólo en el modo de actuar el tribunal—directa o incidentalmente—, sino del alcance de la decisión adoptada, que puede ser la anulación en caso de acción y la no aplicación en una instancia dada en caso de excepción.

#### **A) El recurso por vía de acción**

El control de la legalidad por vía de acción es el más eficaz, tanto por las condiciones de su puesta en marcha como por sus resultados. Esta eficacia se extiende a varios órdenes de factores.

1. El procedimiento es sencillo y poco costoso. El interesado puede presentar el recurso por sí mismo, sin necesidad de abogado.

2. Las reglas de recepción han sido progresivamente simplificadas, y el campo de acción se ha visto sensiblemente ampliado.

3. El recurso por exceso de poder con los cuatro casos de anulación que constituyen la incompetencia del agente administrativo autor de una decisión combatida, el desvío del poder, el vicio de forma y la violación de la ley cubren un campo muy extenso.

4. Aunque la formación del recurso no tenga efecto inmediato por sí misma, el Consejo de Estado puede ordenar que sea sobrepuesta la ejecución cuando el acta administrativa es atacada seriamente y la ejecución provisional puede causar un perjuicio irreparable.

5. La noción de violación de la ley ha progresado en forma apreciable, ampliando los poderes del juez considerablemente desde hace medio siglo. Incluso las necesidades de orden público son apreciadas de forma cada vez más estricta.

El recurso por vía de acción puede, en ciertos casos, ser elevado ante los tribunales ordinarios y no ante las jurisdicciones administrativas. Los tribunales ordinarios están llamados a proteger las libertades y derechos del individuo. El artículo 66 de la Constitución de 1958 recuerda solemnemente que la autoridad judicial responde de la libertad individual. En realidad, estos tribunales tienen competencia exclusiva en lo que se refiere al estado de las personas y a la represión penal, y competencia inicial para las cuestiones que se refieren a la propiedad privada (expropiaciones, indemnización de las requisas, etc). Ejercen, pues, esta competencia desde el momento en que un acto administrativo atenta ilegalmente contra las liberta-

des individuales o la propiedad. De aquí ha nacido la teoría de la «vía de hecho»; en ese caso, la Administración pierde su privilegio de jurisdicción para encontrarse ante los jueces de derecho común: es «aquel acto que manifiestamente no es susceptible de unirse a la ejecución de una disposición legislativa o reglamentaria». Esta excepción al principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales ha progresado notablemente a partir de la última guerra.

El desarrollo del recurso por vía de excepción ha perjudicado al mismo principio.

## B) El recurso por vía de excepción

El recurso por vía de excepción se asentó al principio sobre una base bastante inestable: una disposición del Código penal (art. 471), que sanciona las infracciones a los reglamentos de policía «legalmente hechos». La jurisprudencia dedujo que los reglamentos ilegales no debían ser sancionados.

Lo cierto es que no se trata más que de una excepción, y no de una acción de consecuencias importantes:

- No puede tratarse más que de un medio de defensa.
- La excepción de ilegalidad no se cifiere al plazo de dos meses oponible al recurso por abuso de poder.
- Sus efectos son relativos: no puede conducir a la anulación del acto ilegal, sino solamente a su no aplicación en la especie considerada.

Sin embargo, la jurisprudencia ha ampliado el campo de acción de este medio jurídico, aplicándolo no solamente en el terreno de las infracciones de simple policía, sino también en el de ciertos delitos, así como en lo que se refiere a todos los reglamentos administrativos y no sólo a los reglamentos de policía. Así, el juez penal, responsable de la libertad individual de los ciudadanos, tiene competencia para apreciar la legalidad de los reglamentos administrativos, cuando éstos pueden influir en el resultado de las diligencias.

La excepción puede ser invocada incluso ante la jurisdicción civil —y no solamente penal— si el acto administrativo, reglamentario o no, atenta gravemente contra la libertad individual o la propiedad privada.

Finalmente, conviene precisar que el mecanismo de la excepción de ilegalidad funciona de la misma manera ante la jurisdicción ad-

ministrativa. Su campo de acción es, desde luego, más amplio que el de los recursos por exceso de poder, pero sus efectos son más limitados. Un tribunal administrativo, por ejemplo, es competente para determinar sobre la excepción por la ilegalidad de un decreto, aunque el Consejo de Estado sea el único que tiene competencia para anularla, si es atacado en el sobreseimiento. Si la ilegalidad del acto reglamentario es reconocida, entraña la anulación del acto individual tomado sobre la base de este reglamento.

Así aparece que la organización de las jurisdicciones francesas —tribunales administrativos y tribunales judiciales— constituye una de las mejores garantías de los administrados. Sólo en lo que se refiere al Consejo de Estado, los asuntos juzgados han ascendido a 3.810 en el curso del año jurídico 1961-1962 y a 3.685 en 1962-1963. En cuanto a los tribunales administrativos, juzgan alrededor de 20.000 asuntos anuales. El efecto de estos recursos es más importante que lo que indica su número. En efecto, ponen en alerta a la Administración y permiten al juez que fije un punto de derecho, evitando otros errores o irregularidades administrativas.

El estudio de la jurisprudencia de los tribunales administrativos desde hace ciento cincuenta años testimonia la protección que los administrados han encontrado en ellos en todas las épocas y refleja los grandes problemas administrativos de cada una de estas épocas. Cuando los grandes trabajos realizados en París por el prefecto Hausmann bajo el reinado de Napoleón III, o en la III República para la construcción del metro a principios de siglo, lesionaron los derechos de los propietarios, de los ribereños, de los usuarios de la vía pública y provocaron accidentes y daños, los interesados recurrieron, cientos de veces, y la jurisprudencia del Consejo de Estado se enriqueció con un gran número de decisiones que protegían los derechos individuales. Tras la separación de la Iglesia y el Estado tuvieron lugar conflictos en todos los municipios de Francia entre el alcalde y el cura, a propósito de las manifestaciones religiosas, de las procesiones, del ruido de las campanas, de los entierros, de la ayuda a las escuelas privadas, de la reparación de la iglesia y del presbiterio. El alcalde, el cura y los administrados de todas las tendencias encontraron en el juez administrativo al árbitro esclarecido e imparcial cuyas interpretaciones, a la vez liberales y razonables, permitieron pasar los años difíciles. Cuando, con ocasión de las dos guerras, Francia tuvo que atravesar una época difícil, y la Administración se vió obligada a poner en vigor las reglamentaciones y procedimientos de distribución autoritaria de mercancías y del aprovisionamiento, de tasación de precios y fijación de salarios, de requisas de empresas,



terrenos y viviendas, los administrados presentaron también al juez sus recursos, y fué precisamente él quien concretó las reglas que debía observar la Administración y quien determinó el espíritu con el que la Administración debía usar sus poderes, y quien finalmente la ha condenado frecuentemente por los daños que había causado...

No cabe duda de que todo esto no es perfecto: los jueces se hacen esperar mucho todavía (dieciocho meses por término medio); aunque el procedimiento sea mucho más simple del que se lleva ante los tribunales ordinarios puede todavía desorientar al administrado; incluso el lenguaje del juez, aunque menos hermético que el vocabulario del procedimiento judicial, no es siempre fácil de entender; en cuanto a las normas de fondo que son aplicadas, suponen a veces demasiadas distinciones y matices sutiles...

A pesar de todo, el administrado encuentra en el recurso por exceso de poder un medio eficaz de hacer oír sus quejas.

Estos son, en definitiva, los medios de que dispone el administrado en Francia para hacer oír su voz, su opinión, sus peticiones y sus quejas. Tienen una forma múltiple y apenas pueden incluirse en una arquitectura rígida de las que tan partidario es nuestro país.

Se trata, efectivamente, de un sedimento depositado por la historia, donde las diferentes semillas conservan su originalidad. Por una parte, la posición del administrado frente a la Administración no se puede separar fácilmente de la del ciudadano frente al Estado, puesto que el administrado y el ciudadano son una sola y la misma persona contemplada un poco arbitrariamente desde dos puntos de vista diferentes, y, por otra parte, porque la Administración no es más que el instrumento de acción del Estado.

Me parece que la presentación de conjunto que he intentado hacer de la situación del administrado bajo todos sus aspectos tiene una ventaja: resalta los límites y el alcance real del esfuerzo de la Administración para mejorar sus «relaciones públicas».

Este esfuerzo no podría suplir las lagunas de la ley y de los reglamentos que fijan los derechos y las obligaciones de los administrados; no podría tampoco remediar la deficiencia de las estructuras y el mal funcionamiento de la Administración. Pero resulta necesario para dar toda su eficacia social a una Administración que funcione o intenta funcionar convenientemente en el marco de las reglas que realizan un honesto equilibrio entre el interés público y los derechos de los particulares. En efecto, incluso una Administración que presente estas cualidades corre el riesgo de aplastar al administrado:

- Porque se trata de un organismo inmenso, con numerosos efectivos, agrupado jerárquicamente y repartido sobre un amplio territorio: si no tenemos en cuenta esta realidad, la decisión que viene de arriba llega al escalón donde debe aplicarse tan deformada y tan mal comprendida que ni la persona que debe ejecutarla ni el administrado la entienden.
- Porque es un organismo pesado y complejo en cuyo seno se lleva hasta sus últimas consecuencias la división del trabajo: como el oso de la fábula puede aplastar a sus mejores amigos sin darse cuenta de ello, incluso con la mejor intención.
- Porque debe obedecer reglas fijadas por textos que tienen un carácter jurídico y técnico difícilmente comprensible para el administrado medio, que tiene la impresión de estar en el reino de lo absurdo, de lo incomprensible, en el universo de Kafka.

Cuanto más avanzamos en la era administrativa, cuanto más penetra la Administración en la vida social, mayores son estos riesgos. Por ello, así como nuestro mundo técnico espera el «suplemento de alma» del que hablaba Bergson, la era de la organización y de la Administración espera un suplemento de información, de comprensión, de acciones y reacciones recíprocas entre la Administración y los administrados.