

PARTICIPACION
DEL PUBLICO
EN LA
ACCION ADMINISTRATIVA
659.07:351
Por BLAS ZABALLOS BOYERO

Sumario: I. Introducción.—
II. Formas de participación:
A) Delimitación de conceptos.
B) Algunas formas de participación. a) Opinión pública. b) Referéndum y revocación (recall). c) Acción popular. d) Realización por el particular de funciones y servicios públicos.—III. Modos adecuados para estimular la participación de los particulares en la actividad administrativa.

I. Introducción

Considerada en su sentido más amplio, la Administración pública no se agota en un conjunto de relaciones jurídicas o actividades organizativas. El actuar administrativo entra en la vida social e impregna las más diversas manifestaciones del individuo. Le acompaña —como decían nuestros administrativistas JAVIER DE BURGOS, OLIVÁN, etc.—desde la cuna hasta el sepulcro, registrando la entrada del hombre en la sociedad y dando fe de su desaparición de ella.

Estructura y dinámica administrativas no son formas aisladas de fenómenos independientes, son más bien causa y efecto de múltiples influencias operantes en la realidad social.

Una consideración adecuada del fenómeno administrativo no puede admitir la existencia de una cortina de vidrio con espacios perfectamente delimitados y sometidos a tratamientos antitéticos. Ni la Administración pública puede verse como una institución de tutela del individuo, de quien sólo puede esperar respeto, subordinación y pago de impuestos, ni cabe pensar que la función del administrado en el concierto estatal se limite a la defensa de sus derechos e intereses legítimos cuando son desconocidos por la Administración (1).

Ampliada la esfera de competencia del Estado como mantenedor del orden público y jurídico interior y de la paz exterior, con nuevos cometidos que abarcan desde el campo de la instrucción hasta el de la economía y desde la simple ayuda al menesteroso hasta la realización de una política total del bienestar, la complejidad de las relaciones entre la Administración y el individuo constituye un continuo intercambio rico en consecuencias.

Se da una influencia difusa, una caracterización de la Administra-

(1) Ver GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, páginas 314 y siguientes.

ción pública a través de las condiciones ambientales que la rodean: movimientos de población, aumento, descenso, migraciones, tendencias de consumo, ocupaciones, costumbres, hábitos, etc.

Mas concretamente puede afirmarse que la experiencia diaria es pródiga en ejemplos y manifestaciones de participación o colaboración del público en las tareas administrativas. Sin esta colaboración la vida administrativa sería de una gran dificultad y la continuidad y la eficacia en los servicios públicos la haría imposible.

Podemos distinguir diversos aspectos de la participación social en la vida administrativa, según que se trate de la estática o la dinámica administrativa, o se atienda a las características de esa influencia, ya sea genérica e indeterminada o se produzca a través de una ingerencia activa; podría verse desde un punto de vista exclusivamente jurídico (1) u organizativo, y aun dentro de estos dos últimos, cabría hacer varios apartados.

II. Formas de participación del público en la actividad administrativa

A) DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS

Según M. CUEVAS (2), «cabe distinguir en el sujeto administrado el sujeto singular—el particular público constituido por el hombre psicofísico—y el sujeto colectivo—las entidades plurales que soportan y se benefician de los servicios públicos—. El administrado, sujeto activo de la relación jurídico-administrativa, es, en su conjunto, ese *público* para el que existen directa o indirectamente los servicios públicos».

Siguiendo a HERBERT A. SIMON (3), y considerada la organización como el conjunto de comunicaciones y relaciones existentes en un grupo de seres humanos, el comportamiento administrativo queda determinado en cualquier clase de organización, sea empresarial, benéfica, religiosa

(1) Ver GENY: *La collaboration des particulières avec l'Administration*.—GARRIDO FALLA, op cit.: *El derecho a prima en la multa por denuncia*. «Rev. E. P.», número 48.—*El negocio jurídico del particular en el Derecho administrativo*. «Rev. A. P.», número 1.—GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo I. Madrid, 1955, páginas 368 y siguientes.—M. CUEVAS: *La teoría jurídica del administrado*, en «Rev. de Derecho público», 1932.

(2) *Op. cit.*, páginas 75 y 78.

(3) HERBERT A. SIMON: *El comportamiento administrativo*. Bolonia, 1958.

o gubernativa por la influencia de tres elementos: el elemento directivo, el dependiente y la clientela.

Aplicando este esquema a la Administración pública, la clientela es el público, el conjunto de personas que aparecen como destinatarios del actual administrativo, incorporadas al quehacer común, cuyos objetivos están directamente coligados a los objetivos de la organización.

Este público, no encuadrado en la estructura organizativa, puede participar, sin embargo, en la actividad administrativa o bien de una manera colectiva por medio del referéndum, del *recall*, con el peso de la opinión pública o la influencia de los grupos de presión, o de una manera personal, ya como simple administrado, simple titular de ventajas y cargos, apareciendo como sujeto de obligaciones objetivas impuestas por la Administración (1) o como administrado cualificado sujeto de negocios jurídicos (2), realizando actos que son presupuestos de validez o eficacia de actos administrativos (3), incorporándose circunstancialmente a la Administración, asumiendo espontáneamente servicios públicos o realizando la llamada por GENY actividad paralela o servicios de necesidad de ALVAREZ GENDIN.

Estimada la Administración como la actividad orgánica del Estado en el mundo de las cosas reales, según STEIN, o como una zona de la actividad desplegada por el Poder ejecutivo, de carácter no homogéneo (GARRIDO FALLA), interesa aquí recordar que, si bien la fijación de límites entre esta actividad y la del Gobierno no sea precisa y en muchos casos aparezca desdibujada, hay que admitir que la política es la suma de procesos sociales, en base a los cuales, las necesidades, los deseos, los nuevos ideales de toda o parte de la colectividad se forman, discuten y deciden, en tanto que la Administración recibe el elaborado político como objetivo de su actuación (4).

Como se dice en la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento administrativo, Administración y Política no aparecen, sin embargo, divorciadas; la Administración es el Estado mismo en acción; la acción vital del Estado. La Administración es el instrumento en manos del Gobierno para plasmar en obras los ideales y los programas políticos.

La actividad administrativa se halla integrada fundamentalmente por dos momentos fundamentales: la decisión y la acción.

(1) M. CUEVAS : *Op. cit.*, página 77.

(2) GARRIDO FALLA : *El negocio jurídico, loc. cit.*, página 119.

(3) *Ibidem.*

(4) MOSHER-CIMMINO : *Op. cit.*, página 114.

La decisión es aquella fase de la actividad administrativa en la cual la Administración, en consideración a un fin u objetivo preñjado, lo sea por sí misma o constituya directriz política, elige de entre las diversas alternativas posibles aquella que considera más adecuada para lograr el fin propuesto.

La acción se concreta en la actuación de la decisión.

Tanto la elaboración de programas políticos como la determinación de fines en la decisión administrativa está condicionada por las necesidades y exigencias de la comunidad, cuya manifestación ha de llegar a la Administración, bien indirectamente a través de la política en sus formas más generales o a través de los contactos directos Administración-administrado.

B) ALGUNAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Partiendo de los conceptos mencionados de público y actividad administrativa en cuanto a las funciones y fases que la integran, vamos a examinar a continuación algunas de las formas en que se manifiesta la participación del público en el proceso administrativo.

a) *Opinión pública*

Dice ASCH (1) que el sondeo de la opinión pública es de interés general en cuanto con ello se intenta determinar con rigor lo que piensa una determinada población sobre cuestiones que atañen al bienestar de la comunidad. Un conocimiento de este tipo podría informar sobre las necesidades y las intenciones del público y podría constituir una fuente preciosa de datos y de hipótesis científicas para las ciencias sociales. Podría sustituir oportunamente las observaciones no sistemáticas y frecuentemente falseadas de los jefes políticos, de los comentaristas de la vida pública y de los periódicos.

En estas palabras queda resaltada la importancia de la opinión pública, cuyo conocimiento desde el punto de vista de la Administración es fundamental como una de las premisas de la decisión. A través de este conocimiento se puede llegar a la determinación precisa de necesidades, de valores preferentes, de respuesta social al actuar administrativo, que no puede vivir de espaldas a los ciudadanos.

(1) SOLOMON E. ASCH : *Psicología Sociale*. Tr. ital. Torino, 1958, página 633.

La rigidez y la estabilidad de las estructuras administrativas, caren-tes de sensibilidad a las mutaciones, exigencias y deseos sociales con-ducen irrevocablemente a situaciones de aislamiento y desacuerdo entre la sociedad y el aparato estatal que pierde contenido y vitalidad en el ejercicio de su misión.

Es cierto que existen posibilidades de influencia sobre la opinión pública, que en algún momento es susceptible de dirección, pero la imperiosidad de las necesidades públicas y aun privadas, en la medida que puedan ser satisfechas por el órgano público, encuentran forma de manifestarse y en general la actitud del administrado no es neutral o indiferente en relación con la Administración. O ésta, por los diversos medios a su alcance, trata de satisfacer esas necesidades o el público pierde confianza en sus administradores y la Administración, ésta se ve como una carga insoportable, y se da la situación a que se refiere BONNEFOUS, en la cual el ciudadano experimenta en sus frecuentes contactos con los servicios públicos la impresión de un freno y una molestia más bien que la sensación de ayuda y guía.

De aquí que la Administración deba cuidar su sistema de comunica-ciones exteriores y proveer los instrumentos adecuados para un eficaz y continuo contacto con el público, que siguiendo a MOSHER-CIMMINO, puede concretarse en las siguientes actividades:

- Divulgativa, dirigida a preparar la opinión pública orientándola e interesándola en los instrumentos esenciales del progreso so-cial e indirectamente acerca del contenido específico de los pro-gramas de política administrativa.
- De reconocimiento, dirigida no solamente a conocer el estado de efectiva utilidad de los servicios públicos, sino también a obte-ner datos informativos sobre la existencia de nuevas necesidades.
- Informativa, ofreciendo al público las informaciones necesarias para el uso de los servicios públicos.
- Mediadora, encaminada a resolver las causas de roce entre la Administración y el administrado .

Estas actividades, constitutivas en esencia de las llamadas relaciones públicas, tienen como fin hacer consciente a la Administración del es-tado de la opinión pública, poder corregir los posibles errores y poder revisar periódicamente los programas desarrollados.

Al mismo tiempo ofrecen al público la posibilidad de participar en la actividad administrativa colaborando en la fijación de objetivos —al se-

ñalar necesidades cuya satisfacción será objeto de programación—, aportar datos sobre la organización, vista desde fuera—contribuir al control del procedimiento mediante reclamaciones, etc.

La apreciación de esta clase de participación del público en la actividad administrativa puede hacerse con referencia a los administrados en general o a sectores determinados—grupos de presión—, e incluso a los particulares, individualmente considerados.

En el primer supuesto, la Administración, a través de sus órganos especializados, tratará de estimular la participación general. Los datos y resultados obtenidos son de valor general y pueden afectar al planteamiento de las decisiones de mayor alcance.

Los grupos de presión, por el contrario, actúan sin requerir excitación directa, sus datos se limitan a sectores determinados más o menos amplios, y pueden aportar un elemento de duda a la decisión o actuación administrativa si sus intereses se encuentran en contradicción con los de otros sectores de la comunidad o el de ésta en su totalidad.

La participación individual se verifica normalmente de propia iniciativa, pero la información y la asistencia requeridas son mayores que en los dos casos anteriores, y como norma se concretará a supuestos precisos, de difícil valoración en cuanto a su alcance general.

La evidencia de la importancia de las cuestiones que han sido expuestas en este apartado es universalmente admitida, y desde hace tiempo, y tanto en las empresas privadas como en las Administraciones públicas, se recurre a diversos métodos que permitan esta forma de participación del público en la actividad organizativa.

Los sondeos de opinión, la regulación sobre *lobies* o grupos de presión, las oficinas de información, de relaciones públicas, etc., son exponentes de esta preocupación.

En nuestra Ley de Procedimiento administrativo, en los artículos 33, 34, 87 y 130, se da paso a las nuevas tendencias de fomento de la participación de los administrados, creando oficinas de información, de iniciativas y reclamaciones, estableciendo la posibilidad de recurrir a la información pública cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente; concediendo, siempre que sea posible y la indole de la disposición lo aconsejen a la organización sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por una disposición general, la oportunidad de exponer su parecer acerca del proyecto.

Concretamente, en la Orden de 5 de enero de 1959 se habla de las oficinas de iniciativas y reclamaciones como instrumentos ágiles y eficaces que faciliten la colaboración de los administrados.

b) *Referéndum y revocación (recall)*

Otra de las formas de participación del público en la actividad administrativa está constituida por el referéndum. Según SÁNCHEZ AGESTA es una votación encaminada a expresar el asentimiento o disentimiento del cuerpo electoral (mediante un «sí» o un «no») a una propuesta de resolución de un órgano del poder.

Para GASCÓN y MARÍN el referéndum tiene su campo en la Administración económica municipal y ofrece el doble aspecto de intervención de los vecinos en la Administración municipal y el del ejercicio de una función pública como electores.

El uso del referéndum como instrumento de participación administrativa, con gran amplitud en cuanto a las características de las situaciones en que puede utilizarse, encierra, sin embargo, grandes inconvenientes derivados de la imposibilidad de distinción en quien emite el voto, obligado a una afirmativa o negativa rotunda, y exige una información clara y precisa, tanto respecto de la expresión de los actos sometidos a él como a estos mismos actos.

La revocación o *recall* es el procedimiento usado en algunos sistemas municipales, en virtud del cual un funcionario electo puede ser hecho cesar antes del fin de su mandato a consecuencia de una votación en este sentido. Nos encontramos aquí con una forma de control sobre el personal llevada a cabo por los propios administrados en cuanto la revocación implica desviación, en la gestión del revocado, de las directrices prefijadas.

c) *Acción popular*

Según GASCÓN y MARÍN, la acción popular supone el poder hacer valer en juicio determinados intereses de entidades públicas; no se defiende un derecho individual, sino el que existe como miembro de la asociación política.

Diversas son las manifestaciones que de este instituto se encuentran en nuestra legislación.

El artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento criminal establece la

obligación para el que presenciare la perpetración de un delito, de ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial.

Análoga obligación se encuentra en la Instrucción de Sanidad de 12 de enero de 1904 en casos de lepra; en la base IV de la Ley de Sanidad, de 25 de noviembre de 1944, cuando se trate de enfermedades contagiosas; en el artículo 2.º de la Ley de 18 de diciembre de 1914, en casos de epizootias, etc.

Mediante este ejercicio el administrado participa en la acción administrativa, pero su participación tiene carácter obligatorio. En los preceptos que hemos mencionado, la Administración cuenta con sus servicios especialmente encargados de estas misiones—agentes del orden público, inspecciones de Sanidad—, pero no cree conveniente renunciar al concurso de la iniciativa y la actividad de los particulares y la ley impone la obligatoriedad de esta aportación.

Carácter facultativo, sin embargo, tiene el reconocimiento que se hace por la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, de un control jurídico de la legalidad, en el apartado b) del párrafo 2.º del artículo 28, y en párrafo 3.º del artículo 39, al establecer, respectivamente, la legitimación para la impugnación directa de disposiciones generales de la Administración central, de las entidades, corporaciones e instituciones de Derecho público y cuantas entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la disposición impugnada afectare directamente a los mismos, y de quienes tuvieren interés directo en ello, para la impugnación de las disposiciones de carácter general que hubieren de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual.

Este mismo carácter facultativo reviste la disposición contenida en el número 2 del artículo 113 de la Ley de Procedimiento administrativo y en el artículo 10 de la Ley sobre el Derecho de petición (peticiones sobre mejora de servicios o irregularidades administrativas).

En todos los supuestos examinados en este apartado c) se observa que el particular puede participar o participa de hecho en la actividad administrativa, bien en la misma línea operativa poniendo en conocimiento de la Administración situaciones o hechos que son objeto de su propia competencia, bien en la función de control señalando desviaciones de procedimiento o de fin, con la impugnación de disposiciones de carácter general.

d) *Realización por el particular de funciones y servicios públicos*

Bajo el título de ejercicio privado de funciones públicas se entiende —dice ZANOBINI— cualquier forma de actividad de la cual derive la actuación de fines públicos, ejercitada por particulares, o sea por personas físicas que no tengan la cualidad de órganos de entes públicos o por sociedades comerciales u otras personas jurídicas privadas.

Elementos esenciales del concepto son dos: el carácter público de la función o del servicio —que se trate de una actividad que represente el ejercicio de una potestad propia del Estado o de otro ente público o de un servicio que haya sido asumido como propio por la Administración—, y que el sujeto ejercite la actividad en nombre propio.

El ordenamiento jurídico prevé ciertas situaciones en que la Administración no puede actuar a través de sus órganos, y que en estos casos se sirve de la actividad de los particulares que la sustituyen.

Otras veces no son situaciones de imposibilidad, sino razones de conveniencia las que llevan a consagrar la actividad privada que persiguiendo sus fines peculiares realiza servicios públicos.

La Administración, que se beneficia de esa clase de actividad, interesada en ella, establece ciertas condiciones de control, responsabilidad disciplinaria y protección penal sobre sus realizadores.

Supuesto especial y extraordinario de ejercicio de funciones públicas es el de los funcionarios de hecho o de *facto*.

Esta forma de participación en funciones públicas reviste especiales modalidades, ya que el ejercicio de la función pública se hace a propia iniciativa del particular, en caso de necesidad, y en consideración a ello los actos realizados por el particular se reputan no solamente lícitos, sino eficaces. Otra forma de colaboración son los servicios de necesidad, que según ALVAREZ GENDÍN, son aquellos servicios realizados por los particulares sin existir concurrencia de la Administración, que los deja totalmente en manos de la iniciativa privada, si bien puede en alguna forma regular su funcionamiento, y que satisfacen necesidades públicas evidentes. Entre otras, cita los servicios de taxis, farmacias, electricidad, etc.

En el mantenimiento de esta clase de servicios existe un indudable interés general y se satisfacen necesidades que de no hacerse así exigirían la intervención de la Administración.

La razón, sin embargo, de que el órgano público no se haya reservado el monopolio del servicio, parece descartar la posibilidad de hablar aquí de una participación en la actividad administrativa.

En rigor no puede hablarse de tal participación en cuanto que el mantenimiento de un servicio de taxis no es actividad administrativa, pero sí que constituye materia administrativa el asegurar un servicio mínimo de transportes, finalidad que se ve facilitada con la abundancia de vehículos de este tipo, cuyos propietarios coadyuvan así con la Administración a la realización de un servicio público.

Otro tanto puede decirse de las actividades desarrolladas por los particulares en concurrencia con la Administración, como sucede en el campo de la beneficencia y de la instrucción. Al fin, existe una cierta colaboración que en algún modo favorable, siquiera sea indirecto, repercute sobre la Administración.

Todos los supuestos examinados hasta ahora de participación de los particulares en la actividad administrativa —salvo los llamados servicios de necesidad— revisten un cierto aire de anormalidad o son poco frecuentes. Queremos hablar ahora de los casos ordinarios y más frecuentes de intervención del particular en la actuación administrativa.

En gran número de situaciones, principalmente en la realización de actos condición y actos subjetivos. La actuación de la Administración supone una participación del particular.

Es el tipo de participación al que se refiere GARRIDO FALLA al hablar de negocio jurídico público y de intervención del particular como presupuesto de validez y eficacia del acto.

A través del articulado de la Ley de Procedimiento nos encontramos con numerosos supuestos en que exige o se da una intervención del particular, partiendo del artículo 67, en el que se dice que el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte.

Pero de una manera especial puede interesar aquí la participación del particular en el desarrollo de los servicios públicos mediante el instituto de la concesión, es —dice ZANOBINI— el más interesante de los títulos que pueden facultar al particular para ejercitar funciones o servicios públicos, tanto por el número y la importancia de sus aplicaciones como por la amplitud de su disciplina legislativa.

El ejercicio de la concesión, como servicio público de que se trata, está revestido de alguno de los caracteres de éstos, como son el sometimiento al poder disciplinario del personal dependiente, y del público, y a ciertas normas de policía, y la obligación del concesionario de orga-

nizar, hacer funcionar y mantener la continuidad del servicio. La concesión resulta así ser uno de los medios con que cuenta la organización administrativa para el desarrollo de su actividad.

III. Modos adecuados para estimular la participación de los particulares en la actividad administrativa

Dice MOSHER que una organización se apoya no sólo sobre las energías y el trabajo del personal de ella dependiente, sino también sobre las personas a quienes va destinada su actuación.

Así se afirma en la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento que la colaboración de los administrados es una de las grandes metas que esta ley se propone.

Fundamental es para la Administración pública contar con el apoyo y aulescencia de los administrados.

Existe una primera y básica razón, la de que la Administración no es fin en sí misma; como afirma LÓPEZ AMO, el actuar administrativo es un instrumento en el conjunto estatal que tiende a proporcionar al hombre el orden de la justicia y de la máxima perfección estatal. La justificación de los poderes exorbitantes de la Administración no puede hacerse en función de los gobernantes, sino en consideraciones de bien común y exigencias sociales, y los programas administrativos deben reflejar las instancias y actitudes del público en una continua obra de precisación y determinación de necesidades.

Existen, además, razones organizativas; en cualquier organización despertarán mayor adhesión las decisiones que sean resultado de la participación de los miembros.

Se reconoce cada vez más que los beneficios de una decisión tomada colegialmente, en el sentido de una más amplia participación en el proceso de decisión, se extiende no sólo a la elaboración de la decisión, sino incluso a su más integral subsistencia.

Es lógico pensar que la respuesta es más eficaz y la adhesión más firme cuando la decisión es no solamente mejor comprendida, sino que lleva en sí la aportación de quien debe realizarla.

Las características diferenciales de la Administración pública recargan su acento sobre el sentido autoritario de sus decisiones que se imponen sobre los administrados con la fuerza del poder político. Ahora

bien, la influencia que la autoridad pueda ejercer sobre el grupo para conseguir una adhesión de cooperación depende en gran medida de que el fin que se proponga la organización sea útil para el logro del fin común.

HERBERT SIMON destaca las siguientes condiciones necesarias para que el fin constituya una sanción eficaz de la autoridad.

En primer lugar, el subordinado debe creer firmemente que la orden ha sido emitida para el mejor logro del fin con el cual él es solidario.

En segundo lugar él debe percibir que la orden es eficaz para el alcance de este fin. Y esta confianza se apoya no tanto sobre el conocimiento que el individuo tiene de la corrección de la orden, cuanto sobre la fe que el mismo individuo pone en la capacidad de quienes han emitido la orden; en la creencia de que la autoridad posee informaciones que él no tiene y sobre la consideración de que sus esfuerzos y los de sus compañeros estarán privados de eficacia para la consecución del objetivo deseado sin una coordinación desde lo alto.

En consecuencia, podríamos afirmar que la participación del público en la actividad administrativa que se verifica a través de la decisión y la actuación administrativas se ven estimuladas por lo que WHITE llama una buena administración, que es la caracterizada por un alto prestigio, una moral elevada y por su honestidad.

De lo anteriormente expuesto puede deducirse fácilmente cuáles son las vías que la Administración puede utilizar para este estímulo.

Nos parece de una gran importancia la participación del público en la decisión, y en el control, a cuyo efecto consideramos fundamental la información en sus aspectos divulgativo y orientador y el establecimiento de sistemas adecuados para recoger las reclamaciones, quejas y estado de opinión del público.

Interesante es también la recogida de sugerencias e iniciativas que el público pueda adoptar al proceso organizativo, estimulándose esta aportación mediante los métodos usuales de premios, etc.

Dos obstáculos se presentan a nuestro modo de ver para lograr una mayor participación del público en las tareas administrativas:

- La desconfianza acerca de la capacidad de la Administración para satisfacer necesidades por la lentitud en el actuar administrativo, lo costoso de su sostenimiento y la rigidez de sus órganos en la percepción de nuevas necesidades.

- La inercia de la colectividad ante los problemas públicos que no sean sentidos directa e inmediatamente por el individuo y la falta de información.

Creemos que cualquier sistema que procure a la Administración una mayor eficacia y al público una mejor información repercutirá sin duda sobre la «cooperación» de los administrados en las tareas administrativas.

