



**ESTUDIOS**

# **LA MODULACION NACIONAL DE LAS RELACIONES ADMINISTRACION-ADMINISTRADOS COMO TEMA DE PSICOLOGIA ADMINISTRATIVA**

Por **ENRIQUE SERRANO GUIRADO\***

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Breve caracterización de la psicología del administrado español.—3. La psicología del funcionario español.

## **1. Introducción**

**L**AS relaciones Administración-administrados son una realidad problemática en todos los países, que se manifiesta con diversidad de formas y características porque dependen de factores intrínsecos y muy subordinados a las peculiaridades del carácter nacional: psicología del respectivo pueblo, estructura política y administrativa, grado de desarrollo cultural, social y económico, etc.

---

\* El estudio que sigue fué realizado con la colaboración de los señores PÉREZ OLEA y GONZÁLEZ GALLARZA y aprobado por la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Constituye extracto del informe presentado por la ponencia española a la Mesa Redonda previa (Varsovia, 1964) al XIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (1965).

De entrada ha de recordarse que la Administración es primariamente un fenómeno político-sociológico situado en unas coordenadas concretas de lugar y tiempo. De ahí que todos los aspectos de su problemática específica, aun los de carácter técnico-organizativo, estén especialmente matizados por las circunstancias sociales y culturales de cada país.

Con una técnica más impresionista que realista, por decirlo con una metáfora pictórica que nos parece muy expresiva del propósito de estas consideraciones, quisiéramos situar el tema aludiendo a los dos polos de la relación psicológica del administrado y del funcionario español y a su dintorno social.

El planteamiento, de apariencia ambiciosa en exceso, puede justificarse por una elemental conclusión: la de que la acción de los administrados en el funcionamiento de la Administración es un aspecto del tema de las *relaciones humanas*, cuya filiación en el cuadro de la psicología social es por demás evidente. De ello se deduce que no es impropio o inadecuado un intento de esbozar nuestra «psicología administrativa». El incitante tema se mantiene inédito y virgen de exploraciones doctrinales. Y, sin embargo, nos parece que la metodología de su tratamiento es clara y relativamente sencilla. Por supuesto, se margina, sin desconocer su importancia, toda la llamada literatura costumbrista, de extensa difusión durante la segunda mitad del siglo xix, que de vez en cuando y con varia fortuna, tiene sus continuadores.

Hay entre nosotros una copiosa literatura sobre el peculiar modo de ser de los españoles. Por supuesto que no es ésta una exclusiva nacional, aunque por razones que no son del caso—fundamentalmente la de que España ha sido perennemente un problema para sí misma y para los demás—los ensayos de caracterización psicológica de los españoles por parte de bien cortadas plumas de propios y extraños son más abundantes que en otras latitudes.

En general, puede decirse que la floración de este género literario de las psicologías nacionales se produce en dos momentos y desde dos perspectivas bien distintas. Nace, con remotos precedentes como siempre, con la eclosión del historicismo y del romanticismo político. El nombre de Herder y la noción del «espíritu del pueblo» son bien representativos de este movimiento que surge en Alemania y se extiende a todo el mundo. A su impulso aparecen certeras y erróneas generalizaciones sobre los varios pueblos europeos. Con relativa coincidencia cronológica pero muy distinta significación—autoanálisis frente a observación desde fuera—, se añade a la anterior, más científica, una literatura de viajes que directa o indirectamente nos

brinda las impresiones personales del viajero de turno sobre los modos de vida y el carácter de las gentes de los pueblos. Sobre esta primera aportación de datos, no pocas veces muy valiosa, se produce más tarde una elaboración de historiadores y psicólogos que va decantando valiosas caracterologías nacionales, aunando en ellas los resultados de la introspección con los de la observación foránea, más superficial, pero a veces más intuitiva y certera.

Los estudios mencionados de las psicologías nacionales, manejados con prudencia y huyendo del peligro de una exagerada estereotipia, permiten conocer con bastante aproximación el modo de ser vital y las previsibles reacciones a estímulos dados de ingleses, franceses y españoles, por ejemplo. Con tal consecuencia nos parece evidente que prolongar el camino ya recorrido trasponiendo el umbral de lo administrativo, es tarea hacedera y promisoramente abundante para la inteligencia de las conductas de ingleses, franceses o españoles respecto de sus propias Administraciones. Es decir, que supuesto el conocimiento del modo de ser del español *in genere* resulta fácil modularlo para tener idea de su peculiar comportamiento como administrado o como funcionario.

## 2. Breve caracterización de la psicología del administrado español

En la tarea de una caracterización de los españoles, muchos y buenos son los ensayos que pueden utilizarse. Concretándonos a los autores más recientes, y de entre ellos, a los que afrontan de plano el tema, resaltan los nombres de Menéndez Pidal, Unamuno, Ortega, Sánchez Albornoz y Américo Castro—esos «dos astros de la España peregrina», como los llama Vicens Vives—, y, por seguir con la metáfora, todas las demás estrellas, mayores y menores, de la constelación del 98.

Todos ellos y algunos más han tratado con varia fortuna el tema del peculiar modo de ser de las gentes de esta piel de toro fascinante y enigmática. En este momento nos referimos sólo y muy sucintamente a la caracterización de don Ramón Menéndez Pidal, tal como nos la presenta en el magistral prólogo de la gran *Historia de España* que dirige. Las razones de esta elección son, fundamentalmente, dos: que es la más desapasionada—las otras son polémicas, piénsese en las de Castro y Sánchez Albornoz, que son un reto y una respuesta, aunque en el fondo se advierte entrambas más coincidencias de las

que los mismos autores están dispuestos a admitir—y que es la más adecuada a nuestro actual propósito, porque en ella misma se hacen algunas aplicaciones al comportamiento de los españoles respecto de la cosa pública.

## 2.1 SUPUESTOS PARA UN ESTUDIO CARACTEROLÓGICO A NIVEL NACIONAL.

Con Menéndez Pidal «nos limitaremos a destacar algunos caracteres hispanos que consideramos como raíz de los demás». Más bien para dar idea de lo que en una lectura directa del texto que seguimos (del cual hay traducciones inglesa e italiana) puede encontrarse, y no como orientación de nuestra simple glosa, procede recordar que el autor dice: «Pondremos en esto un doble interés para mostrar, en primer término, que toda cualidad es bifronte, raíz de resultados positivos o negativos según el sesgo que tome y la oportunidad en que se desenvuelva, y para advertir, en segundo lugar, que aun los caracteres de mayor permanencia no obran necesariamente, pues el que aparezca en la mayoría de un pueblo no quiere decir que determinen siempre la acción, ni que en circunstancias especiales no pueden quedar relegados a minoría. Además, el que los veamos mantenidos a través de los siglos no significa que sean inmutables.

Las puntualizaciones tienen singular importancia para nuestro tema. En primer término, aparece claro que un pueblo predominantemente individualista está peor dotado para las faenas de colaboración con su Administración que otro de más despierta conciencia social y mayor espíritu de solidaridad. El *individualismo*, no obstante, afina el espíritu crítico respecto de las empresas colectivas y en tal sentido puede dar el fruto de una mayor influencia de la acción de los administrados en el funcionamiento de la Administración, y, viceversa, el *solidarismo* puede actuar como enervante de las aspiraciones individuales a influir en la gestión de los asuntos comunes. He aquí una afirmación que podría ejemplificarse, y es buena prueba de que toda cualidad es bifronte, raíz de resultados positivos o negativos...»

De otra parte, hay que reparar bien en el condicionamiento de los caracteres nacionales, aun de los más arraigados, por las circunstancias cambiantes. En efecto, dos fenómenos tan trascendentales como el ascenso general de los niveles educativos y el proceso de urbanización de la sociedad española dan al traste con algunos rasgos tradicionales de nuestra psicología, correspondientes a una comunidad

rural e iletrada. De ahí, como se insistirá más adelante, que la panorámica expositiva siguiente sólo pretenda destacar las constantes históricamente más definidas y, en consecuencia, pueda apreciarse la evolución superadora de los últimos lustros.

## 2.2 DATOS CARACTEROLÓGICOS DEL ADMINISTRADO ESPAÑOL

### 2.2.1 *La sobriedad*

Con lo dicho, y toda la carga de relativización que supone, puede seguirse a Menéndez Pidal, que abre su caracterización con la nota de *sobriedad*, material y ética. «Baste recordar—dice—que durante los siglos en que afluan a la Península todos los metales preciosos del Nuevo Mundo, los extranjeros encuentran nuestras casas amuebladas más modestamente que las francesas, las comidas más parcas, incómodas las aulas universitarias donde los estudiantes tienen que escribir sobre las rodillas, nuestros mesones muy inhospitalarios, la urbanización de Madrid, muy deficiente, lo cual tenía preocupado a Felipe II...; un tipo de vida, en fin, poco esmerado en la comodidad.» La «promulgación administrativa» de estas observaciones es, por demás, evidente: limitadas exigencias al *standard* de prestación de los servicios públicos. Es no menos evidente que la situación ha cambiado, y, sin embargo, algo de ese desprecio del español por el confort material se mantiene y explica también algunas peculiaridades de su modo de relación con la Administración.

### 2.2.2 *El desinterés*

Como especificación de la sobriedad se alude luego al *desinterés*. «la desatención de los intereses materiales». En cuanto a ello, las palabras de Menéndez Pidal son tan expresivas que huelga glosarlas: «... esto se observa en múltiples aspectos de la vida privada o de la pública. Siempre fué gran cualidad, a la vez que gran defecto del español, el atender a los móviles ideales más que a los provechos económicos. Y la reducción de necesidades, lo mismo explica la abnegación colectiva mostrada por el pueblo español en varias situaciones y en épocas enteras de su historia que *la constante pasividad pública ante la mala gestión de los más vitales negocios del Estado.*» Lo que hemos subrayado es, obviamente, lo que más nos interesa. Ello explica que en España, aun ahora, la colaboración de los administrados con la Administración ha de ser promovida desde arriba y no meramente canalizada desde abajo como en otros países.

### 2.2.3 *El individualismo*

El *individualismo*, como dice Sánchez Albornoz, es un dogma de carácter español contra el que se han rebelado algunos herejes. Menéndez Pidal escribe sobre ello lo siguiente: «El español propende a no sentir la solidaridad social, sino tan solo en cuanto a las ventajas inmediatas, desatendiendo las indirectas, mediatas o lejanas. De ahí bastante indiferencia para el interés general, deficiente comprensión de la colectividad, en contraste con la viva percepción del caso inmediato individual, no sólo el propio, sino igualmente ajeno.»

Este racimo de certeras afirmaciones nos parece integramente válido para las circunstancias actuales. En el intento de esclarecerlas en el menor espacio y con la mayor brevedad, se nos ha de permitir un descenso brusco del plano de las generalidades al de las especificaciones concretas. Nuestras oficinas de iniciativas y reclamaciones suelen estar repletas de éstas y ayunas de aquéllas. Se critica acremente la lentitud del expediente en que el comunicante está interesado, pero no se propone un diagrama de mejora del procedimiento. Se «personalizan» al máximo las relaciones con la Administración —«le voy a contar a usted mi caso», es la pretensión de todo administrado español al relacionarse con un funcionario—, si bien tengan que iniciar la relación a través de esas horcas caudinas que son las ventanillas de despacho al público, por fortuna prácticamente desaparecidas. Otra manifestación de lo mismo es lo que yo llamaría el «donfulanismo» tan habitual en la relación del administrado español con los funcionarios públicos. Me refiero a la arraigada y general tendencia a recubrir la impersonal relación funcional con el calor humano e individualista de la «tarjeta de presentación» del amigo común para un funcionario.

La especial psicología española y la estructura misma de la Administración determinan que en ningún momento se haya hecho del anonimato del funcionario un principio esencial contra lo que sucede, de hecho, en otros países en virtud del principio de responsabilidad ministerial ante el Parlamento. Por el contrario, el funcionario español encargado de una misión genérica o de un expediente concreto suele ser fácilmente localizable y accesible.

La Administración española está cruzada por innumerables «canales informales de comunicación» que facilitan, a veces con exceso, los contactos entre administrados y funcionarios. Según ellos, las medidas que han debido adoptarse en otros países para combatir el anonimato, que despersonaliza la relación Administración-adminis-

trado, no se consideran necesarias en nuestro país, pese a que, como caso aislado, puedan citarse las dispuestas por las normas de actuación de las oficinas de iniciativas y reclamaciones con arreglo a las cuales las que se efectúan en forma anónima sólo se tomarán en consideración a los efectos de subsanación de posibles anomalías, y las que, siendo anónimas, contengan acusación contra personas determinadas serán destruidas sin mayores consideraciones.

El fenómeno producido, en cambio, ha sido el contrario. La ausencia de anonimato en la actuación funcional es frecuentemente exagerada, y las medidas se han encaminado, con más o menos éxito, a impedir posibles ingerencias de extraños en la gestión de los servicios o despacho de expedientes, así como para asegurar en todo momento el cumplimiento del deber de sigilo o secreto en las materias en que deba exigirse.

La consecuencia de todo ello, no ignorada por nuestra actual Administración, es la necesidad de que la organización y funcionamiento de las oficinas de información e iniciativas y reclamaciones y los demás canales receptores de la influencia de los administrados sean en forma tal que pueda ser positivamente utilizado ese poderoso impulso individuante y personalizador de los españoles. Las dificultades del empeño son evidentes y no pueden ser olvidadas.

#### 2.2.4 *El sentido localista de los problemas*

Muy ligada a la de individualismo está la nota de *localismo*. Nuestro excesivo localismo, en vías de corrección a impulsos de las nuevas realidades económicas y sociales, que son más fuertes que la misma idiosincracia nacional, es una manifestación de la particular debilidad del espíritu asociativo en España.

El hecho de que esto sea así—si bien, como antes decíamos, los cambios de esa actitud son notorios en el momento actual—, impone a la Administración española un singular cuidado en el montaje institucional de la colaboración de los administrados en esa zona tan difícil de la articulación de los órganos centrales con los periféricos y de ambos con los de la Administración local.

### 3. La psicología del funcionario español

#### 3.1 EL TRATAMIENTO LITERARIO DE LA PSICOLOGÍA DEL FUNCIONARIO ESPAÑOL

La psicología del funcionario español es, claro está, una modulación, por las circunstancias del oficio, de los rasgos psicológicos básicos del español en general. Es natural, por ello, que en el apunte sobre el tema se repitan las notas fundamentales citadas. El repertorio de los actos y actitudes que integran la conducta funcional en España está, pues, transido de esa característica básica de individualismo, matizada aquí por la singular paradoja de que el funcionario es, constitutivamente, el representante de esos intereses generales que como individuo se siente inclinado a desconocer.

Ya en la literatura de nuestro Siglo de Oro hay una cantera de finas observaciones sobre la psicología de curiales, alguaciles, covachuelistas de toda laya y también, por supuesto, de los altos oficiales del Reino, validos y secretarios. El interés de las páginas de Cervantes y Quevedo—por citar sólo dos nombres egregios—consagradas a ellos es mayor de lo que suele creerse. El tema sigue vigente en todo tiempo y culmina en la literatura costumbrista de nuestro siglo XIX, donde el funcionario y su derivación, el cesante, es un personaje obligado en la novela y el sainete. El valor de estas producciones literarias para una sociología política y administrativa es enorme, como lo prueba el hecho de los estudios de ese tenor que se han hecho en Francia, por ejemplo, sobre la base de la *Comedia humana*, de Balzac. Entre nosotros, a pesar de que el material disponible es igualmente valioso en cantidad y calidad—piénsese en las grandes novelas de Galdós, como autor más destacado—, las elaboraciones doctrinales no exceden de iniciales y prometedores apuntamientos (Jordana Ollero), pero falta el estudio profundo y completo que sería de desear.

De esta preocupación literaria y de sus más recientes manifestaciones vamos a hacer gracia, en mérito de la brevedad y por el valor más histórico que actual de la cuestión. En cambio, no queremos prescindir de una valiosa aportación, en el género de ensayo, de ese extraordinario «espectador» de las realidades nacionales y extranjeras que fué nuestro desaparecido filósofo Ortega y Gasset.



### 3.2 LOS ESTEREOTIPOS DEL FUNCIONARIO ALEMÁN, ESPAÑOL Y FRANCÉS

En *Un rasgo de la vida alemana*, publicado en 1934, Ortega consagra breves y certeras páginas a una vivaz comparación del funcionario alemán, francés y español, cuyo resumen vale la pena transcribir aquí sin más comentarios, porque, como diría el clásico, «ello por sí solo se alaba».

Centrándose sobre el problema de la dualidad que se produce entre la persona y su oficio, describè las formas en que resuelven eso que nosotros llamábamos situación de tensión, un funcionario alemán, uno francés y uno español. El alemán «oculto tras el *role* oficial ha aceptado radicalmente éste, se ha sumergido por completo en él, ha inhibido de una vez para siempre su vida personal—se entiende «durante» el ejercicio de su obligación—. No ahorra detalle alguno de los prescritos en el reglamento: no se sorprende en él despego alguno hacia la actuación oficial que le es impuesta; al contrario, hace lo que hace—el oficio—con verdadera fruición, cosa imposible si al individuo no le parece, ya como individuo, un ideal ser funcionario. Pero esto equivale a decir que el ideal íntimo de tal individuo es precisamente no ser individuo, sino ser gendarme, cartero, juez, etc.».

Ortega contrapone luego este caso al del funcionario español y dice: «El espectáculo de su comportamiento no puede ser más diferente. Al punto advertimos que el español se siente dentro de su oficio como dentro de un aparato ortopédico. Diríamos que constantemente le duele su oficio, porque su vida personal perdura sin suficiente inhibición, y al no coincidir con la conducta oficial, tropieza con ella. Se ve que el hombre éste siente en cada situación unas ganas horribles de hacer algo distinto de lo que le prescribe el reglamento.»

Es de sobra patente que la mayoría de nuestros paisanos «toman» su oficio público en forma muy distinta que el alemán. Si asistiéramos durante todas las horas de servicio a su comportamiento, veríamos, en primer lugar, que sólo algunos ratos entra de verdad nuestro hombre en el ejercicio de sus funciones. Siempre que le es materialmente posible abandona el gesto y la ocupación de su cargo, como quien se quita unos arreos incómodos y vaca a ser él mismo, a comportarse según su individualidad reclama. Cuando la ocasión aprieta, le vemos como echa a correr a su cargo y «ponérselo» apresuradamente, a modo de quien se pone una escafandra,

para soltarlo de nuevo en cuanto la urgencia pasa. Pero aun dentro del ejercicio de sus funciones procurará prescindir siempre que pueda de los detalles, saltarse ciertas formalidades...»

Todas estas observaciones deben ser puestas en relación con lo que antes decíamos del «donjuanismo» en las relaciones funcionario-administrado, que no es otra cosa que la resultante del contacto de dos arriscadas individualidades que repelen por igual sus respectivos papeles oficiales de funcionario y de administrado. Veamos cómo lo describe Ortega: «Sin duda nuestros compatriotas son mucho peores que los alemanes, pero ¡quién duda que son «mas humanos»! El defecto de mayor calibre que en su conducta se ha notado—la constante docilidad al «favor»—, ¿no es la mayor prueba de ello? Nuestros funcionarios, con enorme frecuencia, sólo funcionan «por favor», y «por favor» alabean todos los días las líneas rectas del reglamento. Pero ni es cierto que esta docilidad al «favor» consista siempre, ni mucho menos, en soborno inmoral, ni la base de actitud que hace posible ese soborno, cuando lo hay, es la prevaricación por un feo interés. Al contrario, ésta se aloja y multiplica en el hueco que le ha abierto previamente el predominio de la «humanidad» sobre la «oficialidad». El funcionario de nuestras razas no acierta a entrar con el individuo del público sobre el que ejerce en cada caso sus funciones en esa relación abstracta a que antes me refería, no es capaz de despersonalizarse. No es un funcionario frente a un hombre, sino un hombre frente a otro.»

El autor concluye su meditación comparativa sobre la conducta funcional con una alusión al funcionario francés, del que dice—y es el mayor elogio que puede hacerse—que ocupa una posición equidistante de las de sus congéneres alemán y español. «Si bien los servicios públicos de Francia no ostentan perfección, carecen del pulimento, exactitud y rigor que en Alemania, dan un subrayado muy fuerte a la organización como tal, sustentándola, por decirlo así; tenemos por otra parte la impresión de que la función pública se realiza allí con sobrada solidez. Sólo que esta solidez no es exhibida, sino más bien ocultada. Se renuncia a la apariencia rígida y se disimula el automatismo. Y es que el funcionario francés vive para liberar de él su persona, no desaparece con él como el alemán. Vive su oficio, pero sin abandonar su propia vida.»

### 3.3 LA EVOLUCIÓN PSICOLÓGICA DEL FUNCIONARIO ESPAÑOL: DE FUNCIONARIOS DE EXPEDIENTES A FUNCIONARIOS DE PLANES

Los cambios de la actitud mental del funcionariado español, apreciables en nuestros días con referencia a la que le caracterizaba en el siglo pasado y primeras décadas del actual, pueden resumirse en una expresión sintética que puede ahorrarnos muchas palabras: *Hemos pasado en España del funcionario con mentalidad de «expediente» al funcionario con mentalidad de «plan»*. El primero corresponde a una Administración liberal, eminentemente legalista e inspirado en valores de una justicia formal, cuya teleología se agota en la puntual tramitación de los expedientes. Contrariamente, el funcionario con mentalidad de «plan» corresponde a una Administración intervencionista, de programación económica y social, que aspira a la instauración de unos principios de justicia material, a la realización de una efectiva igualdad de oportunidades y a la promoción de todos los ciudadanos a más altos niveles de cultura y de consumo de bienes y servicios públicos y privados. El inmovilismo del «expediente» y el dinamismo del «plan» son la cifra de esta transformación mental de la burocracia.

Por supuesto que dicha transformación no es privativa de España. Con carácter general ha afirmado Forsthoff, con una expresión que no nos parece feliz pero sí muy significativa, que el funcionario actual es «preponderantemente un obrero contratado que tiene a su cargo el funcionamiento de la empresa» (*Tratado*, pág. 63.). Lo característico y nuevo de la burocracia—según el mismo autor—consiste en la unión de la idea de profesión con el desempeño de los negocios públicos (idem, pág. 45). En una palabra, diríamos nosotros, *el funcionario asume una actitud empresarial*.

La consecuencia de todo esto, a los efectos que ahora importan, es la desaparición del muro que antes separaba a los funcionarios de los administrados; desaparición incluso física con la progresiva eliminación, siempre que es posible, del sistema de despacho al público a través del medio de separación espiritual que son las ventanillas. El funcionario con mentalidad de «expediente» no puede ni debe ser influido por el interesado. El funcionario con mentalidad de «plan» necesita y requiere una colaboración de los administrados que puede, lícitamente, influir grandemente en sus decisiones. El primero corresponde a un estadio de la evolución social en el que las esferas de lo público y privado están nitidamente separadas y polarmente enfrentadas. El segundo responde a una situación de creciente interpolación de los sectores público y privado en el De-

recho, la Administración y la economía. Para no extendernos más en la descripción de realidades tan consabidas bastará recordar lo que Wallne afirma en materia de contratación administrativa: el paso del co-contratante al colaborador de la Administración, que anunciaba hace más de medio siglo el gran Hauriou.

El nuevo espíritu de la burocracia es verdaderamente antípoda del que inspiraba a nuestro Larra su acre censura de la lentitud y desidia del funcionario de su tiempo, en el famoso artículo de *Vuelva usted mañana*. Los residuos de esta actitud abandonista y somnolienta van siendo barridos de las oficinas públicas, en las que las exigencias de los planes nacionales de todo tipo no toleran dilaciones ni desconexiones entre los responsables y los beneficiarios de su ejecución.

Por todas estas razones —y otras más o menos implícitas en ellas, como el mayor rigor en su selección, formación y perfeccionamiento—, los funcionarios españoles actuales son más eficaces y abiertos a la colaboración con los particulares que sus predecesores. Sería insincero ocultar que los nuevos aires que corren por la Administración española no han penetrado todavía en algunos, ya escasos, ambientes enrarecidos por la pervivencia de añejas concepciones sobre la función pública. A ello se refiere el profesor Royo Villanova en estos términos: «Para algunos, pocos afortunadamente, un puesto público, sobre todo si se ha ganado por oposición, viene a ser como una especie de propiedad privada para su utilidad particular y no una cosa pública que ha de cuidar en beneficio de los demás. Es curioso observar que en nuestra legislación administrativa hay varios términos legales que son atisbo de esta errónea idea. Así, se habla de un catedrático *en propiedad* o de un vocal propietario. Se dice también *tomar posesión* del cargo, y, por último, está permitido la *permuta* de los cargos.» (*La reforma administrativa* —discurso—, páginas 107 y 108.)

En resumen, con excepciones que se reducen paulatinamente en número y entidad, la nueva actitud del funcionariado español es cada día más abierta a la colaboración y más sensible a las razonables influencias de los administrados en el funcionamiento de los órganos a que sirven y en la ejecución de los programas que tienen confiados. Esta situación, por supuesto, no es sólo fruto de la evolución psicológica, interna, del funcionariado, sino también resultado de los profundos cambios operados en la sociedad española y en su Administración en los últimos cinco lustros, y exigencia de nuevas y trascendentales leyes orgánicas, como lo es la ley de Procedimiento administrativo.