

# **LA INFORMACION ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA**

Por M. A. FAUDE

**La Administración, órgano de información del ciudadano.  
Medios y caminos del ciudadano frente a la Administración  
(Exposición de la práctica en Alemania)**

## I

**E**L Estado y la Administración moderna consideran hoy más que nunca, y en grado creciente, como un cometido de extraordinaria importancia el informar sobre su actividad al ciudadano, reconocido como individuo autónomo.

Esta evolución tiene buenas razones. La actividad administrativa provoca reacciones individuales o colectivas de los ciudadanos. El re-

conocerlas y el abarcar sus motivos es de la mayor importancia para la Administración para el procedimiento y la estructura administrativa. Esta tiene tanta mayor vigencia cuanto que las actividades administrativas en nuestros días—al menos, debo decirlo, en el caso de mi país— son cada vez más complejas. Precisamente por eso la Administración, en interés de la confianza del ciudadano y, con ello, en última instancia, también en interés del mantenimiento del Estado, debe poner sumo celo en ser comprendida por el ciudadano, tanto en su aspecto general como en el detalle, y cuando sea posible, inducir a éste a que coopere con ella.

Nuestra experiencia ha evidenciado que no se trata de una tarea fácil. Si la cuestión no le afecta, el ciudadano normalmente carece de interés por las cuestiones públicas. Quizá se deba, como algunos dicen, a la prosperidad del país, pero quizá más todavía a la efectividad, no despreciable, de la influencia de los grupos organizados sobre la Administración. Este interés de los grupos—se trata de los sindicatos, cámaras de Comercio, gremios, uniones de empresarios, etc.—sustituye en amplio grado el interés de los particulares. Según las experiencias alemanas, la colaboración de estos grupos de intereses, visible a través de la prensa, del Parlamento y, naturalmente, en conversaciones con los departamentos competentes, se ha demostrado como plenamente constructiva. Es evidente que los alicientes públicamente declarados son recogidos por la Administración con la mayor diligencia. No quiero decir con esto que la colaboración de los grupos de intereses, representantes de los individuos, pueda reemplazar la colaboración del individuo y su apoyo consciente a la Administración en sus objetivos. El Estado moderno, como el Estado liberal de derecho, que deja al individuo mucho campo libre, valora la colaboración del individuo, prestada en la consciencia de su deber de ciudadano.

Los medios y métodos apropiados para atraer a la Administración al ciudadano en asuntos que van más allá del campo particular que les afecta para conocer sus reacciones son muy variados.

Junto a los medios corrientes de información por medio de la prensa, radio, televisión, publicación y folletos, etc., pueden tener gran importancia el *trabajo público dirigido* de la Administración, la *supresión del anonimato* de la Administración en su relación con el ciudadano y una amplia *publicidad* de la actuación administrativa.

Por ahora pasaremos por alto las fuentes de conocimiento que resultan para la Administración las quejas, protestas y peticiones de los ciudadanos, así como el contacto con los grupos de interés.

¿Qué pasa en Alemania en este ámbito?

1. La prensa, la radio, la televisión, como medios más importantes de contacto con las masas, también están, naturalmente, a disposición de la Administración, aun cuando, como es lógico, nadie puede obligar a estas instituciones no estatales a colaborar con aquélla. La Administración hace buen uso de todas estas posibilidades, ya sea por la necesidad de justificar detalladamente determinados planes legislativos, ya sea para prevenir contra ciertos peligros o para fomentar en el ciudadano ciertos modos de comportamiento. No pocas veces (con mucha frecuencia en la promulgación de preceptos jurídicos) la Administración hace público por la prensa, y a veces por la radio y la televisión, lo que el ciudadano tiene que hacer, a dónde se debe dirigir para recibir los beneficios previstos en el precepto o para eludir la carga de él resultante. En algunos casos especiales se envía al ciudadano afectado una *hoja de notificación* que contiene todo lo que debe conocer; así, por ejemplo, en la fijación de la contribución sobre la renta, en la que lo más importante para el ciudadano es saber descontar ciertas partes de los ingresos que son considerados como libres de impuesto, que, como ven, es una cuestión bastante importante.

2. Tanto para la información general como para la especial del ciudadano, ya sea de modo inmediato o a través de la prensa, están dirigidos los *Informes para el Trabajo Público* existentes en todos los ministerios de la Federación. Su cometido consiste en llevar al conocimiento de la generalidad problemas o sucesos administrativos actuales. Mientras que esto tiene lugar con mucha frecuencia a través de la prensa, no es raro tampoco que los organismos dispuestos para el trabajo público inviten a ciertos grupos de visitantes pertenecientes a múltiples esferas de una población (por naturaleza tienen que predominar los escolares y universitarios, pero también acuden múltiples instituciones de enseñanza de adultos), a los que ciertos informadores escogidos, por medio de conferencias y visitas, los familiarizan con la multiplicidad de los problemas administrativos. Esas visitas y los contactos que en ellas tiene lugar se han manifestado como muy valiosos, según las experiencias alemanas, como queda demostrado por la gran cantidad de preguntas que nos son remitidas posteriormente por correo y en las que se nos pide una mayor aclaración o material sobre la organización y los cometidos de una u otra rama administrativa.

Debo hacer constar que en la República Federal Alemana existe, en calidad de organismo adjunto a la secretaría del canciller, una Oficina de Prensa e Información, de la que salen las declaraciones

oficiales a los periódicos, que celebran conferencias de prensa y que, naturalmente, realiza trabajo público en todas sus formas. En particular se puede tratar aquí muy bien de asuntos administrativos; sin embargo, en el primer plano predominan los aspectos políticos, tanto de política interna como externa.

Siempre que la Oficina de Prensa e Información invita a grupos de visitas—cosa que ocurre con mucha frecuencia—, a los que, entre otras cosas, se les quiere familiarizar con problemas administrativos de tipo especial, se trae a representantes de los negociados para que den conferencias.

No existe base jurídica especial para la existencia de la Oficina de Prensa e Información. Su establecimiento descansa sobre el poder organizativo del Gobierno federal.

3. Tengo que aludir de modo especial a un órgano de la Oficina de Prensa e Información que es de una gran importancia para la información del público. Se trata del *Boletín de la Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal*, del que he traído algunos ejemplares. Junto a la exposición de determinados sucesos y a la recepción de importantes charlas celebradas por diversos motivos, contiene también con mucha frecuencia artículos de los diversos ámbitos administrativos, que se enfrentan con importantes problemas actuales que tienen que ser resueltos por la Administración. Este boletín, que aparece casi a diario, es muy difundido por la Oficina de Prensa e Información; no sólo entra en el despacho de todos los diputados y una gran parte de los funcionarios lo leen, sino también en todos los órganos de la prensa lo emplean y llega a las manos de muchos lectores privados.

4. En el caso de medidas administrativas importantes, especialmente cuando se trata de despertar en el público el convencimiento de la necesidad de una medida o de una disposición, o de animarle para que aporte una colaboración voluntaria, la *publicación de folletos* se ha revelado como un método adecuado. Ciertamente es que la radio y la TV tienen un área de acción muy grande, pero su efectividad, como todos sabemos, es muchas veces de naturaleza muy fugaz. La palabra escrita tiene un efecto más duradero. No se puede esperar que todos lean el folleto, pero muchos lo hacen. A esto se añade que muchas veces en la prensa se entablan discusiones sobre el contenido de tales folletos; aunque algunas de ellas son muy críticas y las hay de tendencia claramente negativa, sin embargo, despiertan interés por el tema, lo llevan a la conciencia de la generalidad e incitan al ciudadano a enfrentarse con él. Así, por ejemplo, me acuerdo de que un organismo que pertenece al ámbito del Ministerio Federal del

Interior emitía hace algunos años un folleto sobre todas las posibles medidas de protección contra ataques aéreos que no encontró buena acogida en el público, pero que se colocó de tal modo en el centro de las discusiones públicas en la prensa, radio y TV que la generalidad se vió con ello como nunca frente al problema de la defensa civil y tuvo que planteárselo, quisiera o no.

5. Todos los años, la Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal publica dos informes completos, de amplitud oscilante, sobre las realizaciones del año transcurrido. El más amplio de los dos informes lleva el nombre de «Deutsche Politik», y se ocupa no sólo de los sucesos políticos y de las evoluciones que han tenido lugar en el tiempo que abarca el informe, sino también de los logros en el ámbito administrativo, dividido además según los distintos negociados, de los que al mismo tiempo se explica su organización y cometidos. Permitaseme tomar al azar algunos ámbitos temáticos del año 1963: derecho de estancia y establecimiento, beneficencia particular, ayuda a los damnificados por la guerra, protección estatal y lucha contra la criminalidad, trabajo público y propaganda, importancia de la planificación civil de emergencia, mejora de los servicios de correos, etc.

El menor de los dos informes se llama «Leistung und Erfolg» («Logros y éxitos»). También él aporta —en forma resumida— una visión general sobre los logros obtenidos. Desde el punto de vista de los temas, no está tan ramificado y renuncia a hacer una exposición de la organización y objetivos del negociado. Su poca extensión y la parquedad de sus exposiciones garantizan su lectura.

Estos dos informes son también ampliamente difundidos, los reciben no sólo los diputados y los funcionarios, sino también las más diversas instituciones públicas, como, por ejemplo, las universidades, los colegios, las bibliotecas populares, las escuelas superiores y también algunos particulares.

6. A la información del ciudadano sobre la Administración también están dirigidos los *Manuales de la Administración pública*, publicados en Alemania. No los publica el Gobierno ni la Administración, sino las entidades privadas o los particulares. Muy a menudo estos manuales, por razón de las informaciones recopiladas en los ministerios competentes, reciben una composición exhaustiva sobre la articulación de los ministerios, su organización interna y distribución de cometidos, así como, en parte también, sobre los nombres de los funcionarios dirigentes.

7. No debemos pasar por alto, en esta exposición de tipo general, que la Administración no sólo se acerca al particular con ánimo de

informarle. Es también muy corriente que el ciudadano pida información. Por lo general, en Alemania, en los diversos ámbitos administrativos (ministerios y organismos dependientes), no existen oficinas especiales que se ocupen de estas cuestiones. Para dar respuesta a tales preguntas se acude a los organismos competentes del ámbito afectado. La necesidad de establecer un departamento para tales preguntas en las que es difícil distinguir a quién competen, quizá porque son formuladas de forma muy general, no ha conseguido desembocar en el resultado apetecido. Naturalmente, el *presidente de la República* y el *canciller* disponen de un cuerpo de colaboradores que se ocupan de contestar las cartas que escapan a la competencia de un negociado determinado. Es lógico pensar que recibirán verdaderas montañas de cartas.

Por otra parte, y esto es válido para todo el ámbito de la Administración pública, en Alemania reina el principio de que el ciudadano, como individuo autónomo de un estado de derecho, tiene facultad para que le sea contestada cualquier pregunta que haga a un organismo administrativo. Esta facultad no está basada en ninguna norma jurídica. No la concede la ley fundamental ni ninguna ley. Sin embargo, de la esencia misma del estado de derecho y de los derechos individuales, especialmente acentuados en la Constitución, se ha derivado una *obligación de la Administración a dar respuesta*, aunque sin que tal obligación pueda ser base de reclamación judicial.

Naturalmente, y esto no necesita ser destacado especialmente, esta obligación termina donde comienza el abuso por parte del ciudadano (repetición de preguntas ya contestadas, acusaciones, y muchas otras cosas que no podemos concretar aquí).

En general, yo personalmente no conozco excepción alguna; los ministerios y todos los demás organismos administrativos disponen de una pequeña oficina en las cercanías de la entrada principal, llamada «portería» o «información», que recibe al visitante, le pregunta la razón de su visita y le encamina hacia la sección pertinente. No se trata normalmente de oficinas capacitadas (y ni siquiera que dispongan de los conocimientos suficientes para ello) para dar informes sobre un ramo determinado. Su única función es la de encaminar a los visitantes hacia los funcionarios competentes o, lo que también sucede, la de despedirlos. Esto último puede suceder cuando la visita no estaba concertada, y al funcionario competente le es imposible recibir al visitante.

Los organismos a los que acude mucho público han establecido días y horas de visita. Existe una institución que tiene por cometido asentar y propagar en el pueblo alemán los pensamientos democrá-

ticos y europeos, o sea, realizar un trabajo de formación y política. Por esto no puedo dejar de mencionarla aquí. Se trata de una *Central Federal para Formación Política* (antes Central Federal para el Servicio de la Patria) establecida el año 1952 por decreto del ministro federal del Interior. Sin embargo, no se trata de un descubrimiento de la época de la posguerra, sino que ya tuvo un precursor en la Central del Reich para Servicio de la Patria, constituida ya en los años anteriores a la primera guerra mundial.

La Central Federal para Formación Política actúa de diversas maneras: fomento financiero del libro político, publicación de folletos, distribución de artículos en publicaciones, fomento de las instituciones de formación política, de uniones y asociaciones privadas, series de conferencias, realización de congresos, fomento de películas para televisión, envío de libros y folletos a particular, de los que se puede suponer que no se limitan a acumular conocimiento, sino que los difunden (mediadores o multiplicadores). Además de ello, la Central Federal publica una revista semanal llamada *El Parlamento*, que, en parte, en forma resumida pero predominantemente dando una versión muy poco reducida de las colaboraciones, describe el curso de los debates parlamentarios en cuestiones de interés general. De mayor interés todavía es otra revista de la Central Federal destinada a las escuelas y que lleva el título de *Informaciones para Formación Política*. Esta revista goza de una aceptación poco corriente a causa de su tendencia de formación general y del contenido, en su mayoría histórico (tirada, más de un millón de ejemplares).

He mencionado esta institución porque, en parte, también se tiene que enfrentar con problemas administrativos para dar al interesado las informaciones básicas necesarias para la formación de una voluntad política. Además, no se trata de una formación partidista de la política, sino exactamente de lo que pretende también la «información administrativa»; es decir, la atracción del ciudadano consciente y colaborador, con sentido de la ciudadanía.

Todavía unas palabras sobre la cuestión de la *publicidad de la Administración*: la amplitud de la colaboración del ciudadano en los cometidos públicos de la Administración depende en buen grado de si existe un principio de publicidad que permita al ciudadano enterarse de lo que ocurre en la Administración. Creo que aquí nos encontramos con una cuestión delicada y no sólo en la República Federal. En mi país, ya simplemente el principio de la *discreción de oficio* pone estrechos límites a la publicidad. La discreción de oficio, impuesta al poseedor de un destino, esto es, al funcionario, está recogida en la ley Fundamental. Según el artículo 61 de esa ley, el

funcionario—aun después del cese en su calidad de funcionario—tiene que guardar discreción sobre las cuestiones que ha conocido durante el ejercicio de su cargo, en tanto no se trate de comunicaciones para la marcha del servicio o de hechos públicamente conocidos. Tampoco puede hacer declaraciones al respecto ante los tribunales si no es con permiso de su superior. No obstante, este permiso (artículo 62) sólo puede ser denegado cuando la declaración pueda perjudicar a la República Federal, o bien cuando fuera susceptible de poner en peligro o dificultar seriamente el cumplimiento de las tareas públicas. Se puede decir, sin embargo, que entre nosotros existen tendencias liberales y que, en la práctica, la balanza se inclina en favor de la información administrativa.

## II

El camino de la Administración hacia el ciudadano, tal como lo he descrito arriba, no carece, naturalmente, de problemas, simplemente por el hecho de que existen muchas posibilidades, con el consiguiente tormento de la elección. Pero me parece que no es menos problemático, y para la consecución de una consciencia cívica no menos importante, el camino que conduce al ciudadano hacia la Administración, que son los medios al alcance del ciudadano para hacer llegar sus ideas hasta la Administración o bien para llevarlas a la práctica.

No pocas veces existe, al menos en el aspecto subjetivo, una cierta *tensión entre el ciudadano y la Administración*. Esto se debe en cierto modo a que ningún Estado y ninguna Administración se puede valer sin llevar a cabo intervenciones gravosas. Esta tensión puede provenir de que la Administración, según la creencia del afectado, permanezca injustamente inactiva, porque no conteste a una pregunta formulada o porque su actividad se le hace gravosa, ya sea porque le exige unos impuestos o porque se los exige al construir su casa, etc.

El principio de la autonomía del ciudadano no sólo es válido en relación con la «información administrativa». El moderno estado de derecho no puede renunciar a conceder al individuo garantías jurídicas frente a la Administración, garantías de las que nos ocuparemos más tarde al hablar de la cuestión del camino jurídico, del camino hacia el juez. Pero esto sólo no es suficiente; aun fuera del camino formal jurídico (como una «última ratio») debe ofrecerse al ciudadano

la posibilidad de enfrentarse con la Administración. Como hemos visto, esto es algo que le interesa también a la propia Administración, que debe procurar conocer las reacciones del ciudadano para, en lo posible, evitar que la cojan por sorpresa.

Los medios de que dispone a este respecto el ciudadano alemán son los que tienen también los ciudadanos de los demás países occidentales. La especial configuración del procedimiento administrativo y de la tutela jurídica, garantizada por la ley Fundamental y extraordinariamente amplia, debe ser dejada aparte por el momento. Por la importancia de estas regulaciones volveremos pronto sobre ellas en una sección especial.

1. No necesitamos decir que el ciudadano que se siente perjudicado por una disposición u otra medida de cualquier organismo tiene la posibilidad de elevar *objecciones* ante el órgano culpable. Con esto no se inicia ningún procedimiento formal. Para la contestación a tal solicitud se aplica lo que he dicho anteriormente sobre la contestación de escritos de los ciudadanos, o sea, ninguna posibilidad de impugnación ante tribunal, pero una obligación por parte de la Administración: contestar al ciudadano.

2. Según el artículo 17 de la ley Fundamental de la República Federal Alemana, todo el mundo tiene derecho a dirigirse, por separado o en unión con otros, por escrito, con peticiones o quejas a la *autoridad competente* y a la *representación popular* (derecho de petición).

Se trata de un derecho de queja y súplica a disposición de todo el mundo, o sea, no sólo a disposición del alemán. Esto significa que este derecho fundamental está configurado en calidad de *derecho humano general*. Según su esencia, el derecho de petición no es sólo válido para personas naturales, sino también para las jurídicas.

El ejercicio del derecho de petición requiere que el remitente haya sido afectado de algún modo por la actividad o inactividad del organismo. El escrito debe contener un deseo determinado y, al menos, dejar ver que el remitente de la petición exige una intervención del organismo apelado o bien del Bundestag.

Si la petición se dirige a una autoridad debe considerarse competente aquel organismo que esté capacitado para decidir sobre la exigencia del demandante. Si se dirige al Parlamento, entonces el Bundestag está capacitado si se trata de un organismo federal, y si no, el parlamento territorial competente.

Para el tratamiento de las peticiones dirigidas al Bundestag se aplican los preceptos del *Ordenamiento de Asuntos del Bundestag*. Según el artículo 112 de ese ordenamiento de asuntos, el presidente

del Bundestag tiene que enviar las peticiones que le llegan a un comité especial de peticiones o a los comités competentes del ramo. Pero el comité de peticiones vigila en el último caso el tratamiento de las peticiones enviadas a los comités del ramo. El pleno del Bundestag es informado mensualmente sobre las peticiones ingresadas por medio de una visión de conjunto. La información al remitente se realiza después de la decisión del Bundestag. Antes de ello se produce la toma de posición del negociado competente a través del comité de petición (o del comité del ramo), y la decisión de éste sobre la solución que le parezca adecuada. No se prevé una entrevista personal entre el demandante y el comité del Bundestag.

Lo importante es, tanto en el caso del Bundestag como en el de otro organismo, que el órgano a quien se acude está obligado a hacerse cargo de la petición. Además, tiene la obligación de probar la adecuación de la demanda.

También es importante que el Bundestag no tiene competencia para satisfacer *por sí* la queja del demandante. Sin embargo, si lo estima necesario, puede obligar a la Administración, con los medios parlamentarios a su alcance, a hacer lo necesario.

En lo referente a la concesión de respuesta por parte del Bundestag o del órgano apelado, me permito hacer referencia al deber general de contestación a las solicitudes de los ciudadanos. Naturalmente, la respuesta incluye la forma de cumplimiento de la petición. No está prevista obligatoriamente una justificación de la resolución.

He de decir que se hace un gran uso del derecho de petición, especialmente frente a los parlamentos federal y territoriales. Pero debo añadir que no todas las peticiones están fundadas.

3. Aparte de la toma de contacto inmediato con la Administración y del ejercicio del derecho de petición, el ciudadano tiene otras posibilidades muy estimables para enfrentarse a la Administración. Así, por ejemplo, puede acudir al diputado del Bundestag por su distrito electoral para transmitirle sus quejas y exponer su opinión. Si el diputado la estima justa, entonces tiene la posibilidad de convertirla en objeto de una pregunta *en la hora de preguntas y respuestas del Bundestag*. He aquí lo que sucede:

Según el artículo 11 del ordenamiento de asuntos del Bundestag, todo diputado tiene derecho a hacer cortas preguntas orales al Gobierno. A este respecto tiene lugar, según la necesidad, normalmente cada semana, una hora de preguntas y respuestas en el Parlamento. El objeto de la cuestión oral debe ser comunicado al ministro federal competente lo menos tres días antes. La respuesta del Gobierno Federal es aceptada sin mayor deliberación; sin embargo, los diputados

que han planteado la cuestión pueden hacer las preguntas suplementarias que consideren oportunas.

La pregunta oral es un instrumento de todos los diputados; sin embargo, no deja de tener importancia como medio del ciudadano para afirmarse frente a la Administración. Concede al diputado una rápida posibilidad de orientación. Con ello se pueden solventar de modo fácil y rápido múltiples situaciones locales o regionales, en su mayoría de carácter administrativo. El diputado, en razón de la respuesta que le dé el Gobierno, se encuentra rápidamente en situación de decidir si debe llevar más adelante o bien desestimar por infundado el deseo del ciudadano. Por otra parte, la hora de preguntas y respuestas obliga al jefe de la sección administrativa y a su Administración a informar sobre el asunto, es decir, a poner las cartas sobre la mesa.

En la hora de preguntas y respuestas se tratan casi exclusivamente asuntos administrativos; así, por ejemplo, muchas veces la cuestión de si se debe construir una calle determinada o cuándo se va a terminar otra.

4. Como un método más, al menos indirecto, de influir sobre la Administración puede servir la *pequeña pregunta en el Bundestag*. Está también regulada en el ordenamiento de asuntos del Bundestag (artículo 110). Los miembros del Bundestag—tienen que ser al menos diez—pueden exigir del Bundestag en un término de catorce días informe escrito sobre determinados hechos. Para ello es necesario que las preguntas le sean entregadas por escrito al presidente del Bundestag. También de este modo es posible mover a la Administración a que haga públicos ciertos procesos administrativos. No obstante, el Gobierno Federal no está obligado a dar respuesta. Sin embargo, no dejará de responder, tanto más cuanto que los diputados consultantes están capacitados, cada uno de por sí, a plantear de nuevo la pregunta en la hora de preguntas y respuestas. No podemos tampoco pasar por alto que el Gobierno Federal en conjunto, en última instancia, está sometido al control parlamentario, y que difícilmente puede negarle una respuesta.

Por otra parte, la pequeña pregunta no conduce a un debate en el Parlamento, sino que es solucionada por medio de la respuesta escrita. Esto la diferencia de la gran pregunta, que conduce a debate en el Parlamento, pero que en la mayoría de los casos se refiere a cuestiones políticas.

5. En la sección sobre la información del ciudadano ya he aludido a la importancia de los *grupos de interés*. No se puede negar que a través de esos grupos y asociaciones de interés el ciudadano

dispone de otra, y no insignificante, posibilidad de construir a la Administración, y que con ayuda de aquéllos puede ejercer una influencia notable. De hecho, la influencia de los grupos organizados actúa fundamentalmente tanto sobre el legislativo como sobre la Administración. Ya he aludido a las diversas posibilidades de ejercer influencia. Pero también la propia Administración, no importa que sea en casos particulares con un grupo de interés en calidad de colaborador o de antagonista, trabaja en conjunto con estos grupos, discute con ellos proyectos de ley, les informa de planes importantes de la Administración, etc.

En parte, la intervención de los grupos de interés en ciertos asuntos está determinada por la ley. Como ejemplo aludo a una prescripción de la ley Federal de funcionarios (art. 94), según la cual las organizaciones superiores de los sindicatos afectados han de tomar parte en la preparación de regulaciones generales sobre las condiciones jurídicas de los funcionarios. Este precepto se basa en que el derecho constitucional garantiza a los funcionarios un derecho de asociación.

La intervención consiste en que los sindicatos tienen posibilidad de tomar partido y de plantear y justificar sus ideas sobre las regulaciones previstas. Sin embargo, existe una necesidad de acuerdo.

6. Yo, como funcionario, consideraría como una omisión no aludir a los medios de que dispone el funcionario frente a la Administración en caso de conflicto.

Según el artículo 56 de la ley Federal de funcionarios, éstos tienen plena responsabilidad personal por la adecuación jurídica de su actuación profesional.

Deben poner en seguida de manifiesto cualquier duda acerca de la *adecuación jurídica* ante su inmediato superior. Si éste confirma la orden, el funcionario debe cumplirla, a no ser que su cumplimiento sea imposible. El funcionario puede exigir por escrito la confirmación, a efectos probatorios. En casos particulares, el funcionario debe renunciar a pedir la decisión del superior en caso de que éste le exija un cumplimiento inmediato. En este caso, el funcionario queda libre de su responsabilidad.

De la responsabilidad personal del funcionario por la adecuación jurídica de su actuación profesional emana su obligación de realizar una prueba concienzuda. Esto tiene también validez cuando el funcionario debe llevar a cabo una actuación profesional por orden de su superior. Sin embargo, no se podría coordinar con la necesidad de una Administración regulada si el funcionario pudiera rechazar toda actividad profesional que le fuere encomendada y que según

su criterio no fuera jurídicamente justa. De aquí la regulación de procedimiento descrita.

7. Marginalmente, me permito mencionar todavía la *institución del comisario del ejército*. Fué creada en 1957 por una ley federal especial. El cometido de este comisario es velar porque se mantengan en vigor entre los soldados los derechos fundamentales válidos y los principios sobre la educación de éstos. Por ello, tiene que investigar las quejas de los soldados o las comunicaciones de los miembros del Bundestag a este respecto y aclarar el asunto. Puede exigir informe y acceso a las actas, tanto del Ministerio Federal de la Defensa como de todos los órganos y personas dependientes. Además, puede visitar todas las tropas, planas mayores y oficinas administrativas de la Bundeswehr sin aviso previo.

El comisario del ejército es un órgano auxiliar del Bundestag, al que tiene que informar anualmente sobre sus experiencias.

### III

Una de las garantías jurídicas más importantes que tiene el ciudadano frente a la Administración es la casi *perfecta tutela jurídica* que le concede la ley Fundamental.

El artículo 19, párrafo 4, de la ley Fundamental reza así:

«Si alguien es dañado en sus derechos por el poder público, tiene abierto el camino jurídico. En tanto que no esté justificada otra competencia, se dispone de la vía jurídica ordinaria.»

Esta determinación es, a causa de la comprensiva cláusula general, una de las más importantes de la Constitución alemana. Se la denomina la reina de los derechos personales. Está basada en el conocimiento de que la garantía constitucional de los derechos personales sólo tiene un verdadero valor en caso de que el afectado en sus derechos pueda reclamar protección de parte de un tribunal. Además, esta prescripción no sólo se aplica a los atentados contra los derechos personales, sino también contra toda intromisión que atente de forma objetiva contra la esfera de los derechos del individuo. Hay que tener en cuenta que el detentador no sólo puede resultar perjudicado en sus derechos por actuaciones positivas, sino también por un comportamiento negativo de la Administración. Así, pues, este precepto de la ley Fundamental es también aplicable en caso de omisión punible.

Vía jurídica significa vía de tribunales. El camino jurídico ordinario, que debe tener validez subsidiaria, es el camino de los tribunales civiles. Sin embargo, no puede ser tomado en consideración cuando ciertas leyes generales o especiales prescriben el contencioso-administrativo. Este es siempre, prácticamente, el caso.

Los *tribunales administrativos* a los que conduce la vía contencioso-administrativa se han constituido en Alemania en una rama judicial especial. Sin embargo, antes de poderse iniciar la vía contencioso-administrativa hay que llevar a cabo un *procedimiento previo* destinado a dar oportunidad a la Administración para corregir las faltas cometidas. Los preceptos decisivos a este respecto se encuentran en un ordenamiento de tribunales administrativos promulgado en 1960. Allí se determina (art. 68) que antes de la elevación de una impugnación (ésta es la queja dirigida a la eliminación de un acto administrativo) hay que probar la adecuación jurídica y la conveniencia del acto administrativo en un procedimiento previo.

Esto no se aplica cuando una ley general excluye el procedimiento previo, cuando el acto administrativo ha sido promulgado por un ministerio y en algunos otros casos que aquí no interesa enumerar.

Esta norma vale también para la queja de obligación—ésta es la queja contra la Administración para que ejecute un acto administrativo—, cuando la petición de ejecución ha sido rechazada por la Administración.

El procedimiento previo consiste en que el ciudadano eleva protesta contra el acto administrativo que le perjudica ante el organismo que lo ha realizado. Entonces el organismo o suprime el acto administrativo o se produce una decisión de protesta. Este ha de ser emitido por el organismo inmediatamente superior, salvo si tal organismo no existe (por ejemplo, en el acto administrativo de un ministerio).

Si la protesta es rechazada o si no se decide sobre ella en un plazo adecuado (al menos tres meses), entonces se puede elevar la queja. Lo mismo sucede cuando la petición de ejecución de un acto administrativo no es decidida en un plazo conveniente. También aquí el afectado debe esperar al menos tres meses para presentar queja.

Tras las experiencias obtenidas en Alemania en este tiempo, el procedimiento previo y el contencioso-administrativo han demostrado bien su valía. El procedimiento previo ofrece al organismo la oportunidad de reflexionar si se debe llegar a un proceso o no. La rama judicial especial con jueces de una especial experiencia ga-

rantiza que las decisiones del tribunal se asientan sobre la práctica, es decir, que también los intereses de la Administración pública son justamente apreciados y considerados.

La perfecta tutela jurídica tiene, naturalmente, su reverso. Coloca a todos, en caso de intervención o en caso de una omisión culpable, en la situación—tras la realización del procedimiento previo—de acudir al juez. Esto sobrecarga a los tribunales, cuesta dinero y plantea dificultades a la Administración. Sin embargo, en Alemania esta carga se paga con gusto. La fuerte tutela jurídica da confianza al ciudadano en la integridad de su esfera individual, ya que obliga a la Administración a actuar con cuidado.

#### IV

Ahora, para terminar mi charla, quisiera hacer alusión a una parte más amistosa de la relación entre el ciudadano y el Estado. Dicha relación afecta en primer lugar a los empleados públicos (funcionarios y empleados), sin excluir por ello a los demás ciudadanos. En 1961, el Gobierno Federal, animado por los buenos ejemplos que tuvieron lugar en la economía privada y en algunas ramas administrativas técnicas, ha establecido para toda la Administración federal un *plan de propuestas*, y lo ha convertido en una institución permanente para favorecer el interés en la simplificación, la mejora y el abaratamiento de la Administración. El decreto del Gobierno Federal llama a todos los empleados federales a presentar propuestas. Sin embargo, no se opone, como se deduce de las directrices promulgadas al efecto, a que participen también en él personas ajenas.

*Organización y procedimiento:* En toda gran sección (ministerio y autoridades dependientes) se ha formado una comisión de al menos tres y lo más siete miembros, que si bien está compuesta por funcionarios de la sección, decide de forma independiente sobre las propuestas de mejora. Su decisión también es vinculante para el ministerio que ha de conceder el premio. Adjunto a la comisión hay un administrador al que hay que enviar las propuestas, y que recoge la opinión de las secciones competentes para aplicarlas a enjuiciar la utilidad de éstas.

La altura de los premios se determina según un plan preestablecido. En él se parte de juicios a ser posible objetivos, como el grado de mejora, la amplitud de aplicabilidad, los resultados, etc. Dentro de estos puntos queda una holgura suficiente para que el comité

puede evitar una vinculación paralizante de las normas. Sólo para los ahorros exactamente calculables se ha previsto un porcentaje fijo, 10 por 100 de la suma anual, siempre que no exceda de la cantidad máxima de 10.000 marcos.

El plan de contabilización de premios ha resultado un instrumento estupendo para enjuiciar con rectitud las propuestas.

El plan de propuestas ha encontrado un eco positivo en la República Federal Alemana. En la Administración federal—excluyendo el cuerpo de correos, ferrocarriles y el ejército—hay alrededor de 115.000 empleados, que elevaron, hasta finales de 1963, 1.183 propuestas; esto es, alrededor de un 25 por 100 fueron reconocidas aplicables y premiadas (en su mayoría, premios en metálico y raras veces en libros). Los premios pagados hasta la fecha han oscilado entre los 50 y los 1.500 marcos.

La tendencia, pequeña al principio, a enviar propuestas está creciendo visiblemente. La altura y frecuencia de los premios han sido causa determinante a este respecto.

Seguramente no he abarcado la totalidad de este tema; todavía se podría decir mucho acerca de las posibles alternativas para informar al ciudadano, para solucionar la situación de tensión entre el ciudadano y la Administración o, finalmente, respecto a la cuestión de la cooperación entre el ciudadano y la Administración.

Tampoco puedo afirmar que estas cuestiones hayan sido mejor resueltas en mi país, y que pueden ser ejemplos a imitar. También entre nosotros queda algo que hacer, por no decir mucho. Siempre será así. Además, el tan complejo ámbito de las relaciones entre el ciudadano y la Administración permite muchas soluciones, que en un país son valoradas de distinta forma que en otro. Seguro que hay muchos buenos caminos. Hay que decidirse.

## ANEXOS

1. Extracto de la ley Fundamental.
2. Extracto del ordenamiento de asuntos del Bundestag alemán.
3. Extracto de la ley Federal de funcionarios.
4. Ordenamiento de tribunales administrativos.
5. Decreto sobre el establecimiento de la Central Federal para Servicio de la Patria (hoy Central Federal para Formación Política).
6. Decreto del Gobierno Federal sobre el plan de proposiciones.

7. Boletín de la Oficina de Prensa e Información (seis ejemplares).
8. Folleto *Deutsche Politik* 1963.
9. Folleto *Leistung und Erfolg* 1962.

#### EXTRACTO DE LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

##### ARTICULO 17

Cualquiera tiene derecho a dirigirse por escrito, individual o colectivamente, con peticiones o quejas a las secciones competentes y a la representación popular.

##### ARTICULO 19

1) En la medida en que, según esta ley Fundamental, un derecho civil pueda ser limitado por una ley o sobre la base de una ley, la ley debe tener validez general y no particular. Además, la ley debe nombrar el derecho personal indicando el artículo.

2) En ningún caso debe ser afectado un derecho personal en su esencia.

3) Los derechos personales son válidos también para personas jurídicas nacionales en tanto que, según su esencia, sean aplicables a éstas.

4) Si alguien es perjudicado en sus derechos por el poder público, tiene a su disposición la vía judicial. En tanto que no esté justificada ninguna otra competencia, se puede acudir a la vía judicial ordinaria.

#### EXTRACTO DEL ORDENAMIENTO DE ASUNTOS DEL BUNDESTAG ALEMAN

##### ARTICULO 110

##### *Pequeñas preguntas*

1) Los miembros del Bundestag, en un número que corresponda a una fracción, pueden pedir al Gobierno Federal informes sobre hechos determinados en pequeñas preguntas.

2) El presidente pone las preguntas admitidas en el orden del día en cuanto el Gobierno Federal está preparado para dar contestación. Si el diputado no está conforme con la respuesta escrita o si no se produce ésta en el plazo de catorce días, la pregunta puede ser aireada en la hora de preguntas y respuestas.

## ARTICULO 111

*Preguntas orales-hora de preguntas y respuestas*

Todo diputado está capacitado para dirigir al Gobierno Federal cortas preguntas orales. Para esto debe quedar disponible, según la necesidad, pero al menos una vez al mes, una hora de un día de sesión a proponer por el Consejo de Mayores (Altstenrat). El objeto de la pregunta oral debe ser comunicado al ministro competente con lo menos tres días de antelación. La respuesta del Gobierno Federal ha de ser aceptada sin mayor controversia, pero el demandante puede hacer las preguntas secundarias necesarias sobre el objeto afectado.

## ARTICULO 112

*Peticiones*

1) El registro de todas las peticiones se realiza a través del buró competente del Bundestag. El presidente transmite las peticiones al comité de peticiones o a los comités del ramo afectados. El comité de peticiones se informa continuamente sobre la ventilación de las peticiones enviadas a los comités del ramo; las peticiones pueden ser enviadas ulteriormente a otra comisión.

2) Los diputados que entregan una petición deben, si así lo solicitan, ser llamados a las deliberaciones del comité con voto asesor.

## ARTICULO 113

1) Los informes de los comités sobre peticiones han de ser presentados al Bundestag en una visión conjunta, al menos una vez al mes. Además de eso, el comité de peticiones emite un informe oral sobre sus actividades.

2) Los informes de los comités sobre las peticiones deben terminar con una propuesta que generalmente reza así:

a) Enviar la petición al Gobierno Federal para que la considere, la sopesé como material o para que la conozca.

b) Declararla liquidada por medio de una determinación sobre otro objeto.

c) Considerar liquidadas las peticiones a través de la declaración del Gobierno.

d) Pasarlas al orden del día.

e) Declararlas como inapropiadas para ser debatidas en el Bundestag.

3) Los cuadernos sinópticos son distribuidos impresos y puestos en el orden del día, pero sólo se debate cuando se ha de decidir.

4) Al demandante le es indicada la forma de liquidación de su petición por el presidente o por un comisionado. Esta comunicación debe estar, a ser posible, acompañada de razones.

## EXTRACTO DE LA LEY FEDERAL DE FUNCIONARIOS DE 1 DE OCTUBRE DE 1961

### ARTICULO 56

1) Sobre el funcionario recae plena responsabilidad personal por la adecuación jurídica de sus actividades profesionales.

2) Las reservas contra la juridicidad de las órdenes recibidas debe presentarlas inmediatamente el funcionario a su inmediato superior. Si la orden es mantenida y continúan las reservas del funcionario acerca de su adecuación jurídica, éste tiene que dirigirlas al superior inmediatamente superior al otro. Si éste confirma la orden, el funcionario debe cumplirla en caso de que el comportamiento ordenado sea punible y esto le sea conocido, o bien si el comportamiento ordenado atenta contra la dignidad humana; está libre de responsabilidad personal. Si así se desea, se puede exigir la orden por escrito.

3) Si el superior exige la inmediata ejecución porque existe peligro en el retraso y no se puede pedir a tiempo la decisión del superior siguiente, entonces es válido el párrafo 2, apartados 3 y 4.

### ARTICULO 61

#### *Discreción de oficio*

1) Aun después de terminar su relación como funcionario, éste tiene que guardar discreción sobre funciones. Esto no afecta a las comunicaciones propias del funcionamiento del servicio o a hechos que son públicamente conocidos o que por su naturaleza no necesitan secreto alguno.

2) El funcionario, sin permiso, no puede declarar sobre tales asuntos ni ante tribunal ni fuera de él. El permiso correspondiente lo concede el superior o, cuando se ha terminado la relación funcional, el último superior.

3) Aun después de la terminación de su condición de funcionario, éste, a petición de su superior o de su último superior no puede publicar escritos, dibujos, representaciones o apuntes de cualquier tipo sobre procesos profesionales, aun cuando se trate de reproducciones. La misma obligación afecta a sus familiares y herederos.

4) Queda intocado el deber del funcionario, basado en la ley, de denun-

ciar actividades punibles y de, en caso de peligrar el ordenamiento libre y democrático, favorecer su conservación.

#### ARTICULO 62

1) El permiso para declarar como testigo puede ser denegado cuando la declaración puede perjudicar a la Federación o a un estado alemán, o cuando por ello se pondría en grave peligro o se dificultara grandemente el cumplimiento de las tareas públicas.

2) El permiso de establecer un dictamen puede ser denegado cuando la concesión pudiera ser perjudicial para los intereses profesionales.

3) Si el funcionario es parte o acusado en un proceso ante tribunal o si su presentación puede servir para la defensa de sus intereses justos, entonces la autorización, aun cuando se hayan cumplido las premisas sentadas en el párrafo 1), sólo puede ser negada cuando así lo exigen ineludiblemente las consideraciones profesionales. Si es denegado, entonces el superior debe proteger al funcionario en lo que permitan las consideraciones del servicio.

4) Sobre la denegación del permiso decide la autoridad inspectora superior.

#### ARTICULO 94

Las organizaciones superiores de los sindicatos competentes deben participar en la preparación de regulaciones generales sobre las condiciones jurídico-funcionariales.

