

# PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRANCESA \*

Por JEAN RIVERO

Profesor de las Facultades de Derecho  
y Ciencias Económicas de París

1. Todos los países de civilización antigua tienen la misma experiencia: sus herencias, fuente inagotable de riquezas, corren el peligro en un mundo en plena mutación, de frenar o comprometer su adaptación a las nuevas técnicas y estructuras. Quienes comienzan a construir a partir de cero pueden concebir más cómodamente su edificio en función de las necesidades del presente que quienes, ricos en antiguos palacios, intentan adaptarlos con gran dificultad a nuestro tiempo. Es más cómodo acondicionar un aeropuerto en un desierto que en las antiguas llanuras de trigo parceladas por las herencias milenarias. Al igual que el suelo de nuestros campos, el sistema administrativo francés refleja también él una larga historia. Lo esencial de métodos y técnicas fué adquirido en las últimas décadas del antiguo régimen; los principios fundamentales son los mismos que los

---

\* Traducción de Juan Ortiz de Mendivil.

de 1789. El genio napoleónico fundió todos estos elementos en una síntesis potente: a partir del siglo XIX se consideraba a la Administración imperial como situada en el cenit del progreso. Pero los ciento cincuenta años que han pasado desde entonces equivalen a siglos.

La mayoría de los problemas actuales de la Administración francesa traen causa de esta situación. Un sistema acabado, rico en experiencias y tradiciones se ha encontrado progresivamente a causa de la revolución de las técnicas y de la evolución de las ideas y estructuras, investido de tareas para las que no había sido concebido, enriquecido con medios para los que no había cabida en sus métodos de trabajo, enfrentado con un medio humano diferente de aquel al que estaba destinado.

¿Cómo podría, pues, realizarse la necesaria adaptación sin turbación ni daño?

En todos los campos—ya se trate de estructuras, de métodos o en el marco jurídico—es este esfuerzo para responder a las necesidades de hoy, el que plantea a la Administración francesa los problemas con los que se encuentra enfrentada.

## I

2. Las estructuras administrativas pueden ser consideradas desde el punto de vista territorial, de una parte; desde el punto de vista funcional, de otra.

Desde el primer punto de vista, el sistema francés yuxtapone a una Administración asumida por el Estado y sus órganos bajo la autoridad del Gobierno y para el conjunto del territorio nacional una pluralidad de administraciones locales descentralizadas, encargadas de satisfacer las necesidades propias de la colectividad considerada—municipio o departamento—, bajo la autoridad de los órganos elegidos que la representan y comprometen.

La propia Administración del Estado se ejerce en los marcos definidos por la geografía administrativa: sus servicios se reparten a través de las circunscripciones consagradas por la Revolución, siendo sus dos modalidades principales el departamento y el municipio, dotados tanto el uno como el otro de una naturaleza doble: marcos territoriales en los que los Organos del Estado ejercen su competencia, colectividades descentralizadas que subvienen por sí mismas a sus propias necesidades.

Por otra parte, desde el punto de vista funcional, la Administración del Estado —lejos de ser la más importante— se caracteriza por el reagrupamiento de todos los servicios y de todos los órganos que asumen actividades vecinas bajo la autoridad de un ministro. De esta manera cada departamento ministerial aparece como un mundo administrativo autónomo, sin comunicación con sus vecinos, con sus propias responsabilidades, personal y jerarquía.

Así, pues, tanto desde el punto de vista territorial como desde el punto de vista funcional, se plantean hoy problemas y se producen cambios.

3. La geografía administrativa posee sus propias leyes: para la implantación y articulación de los servicios debe ofrecer marcos que le permitan atender eficazmente a las necesidades del pueblo. Durante mucho tiempo, en Francia, el municipio y el departamento han respondido a esta exigencia. El municipio, célula elemental, ha nacido ora de la ciudad o del burgo, ora, en la mayoría de los casos, de la antigua parroquia rural, del agrupamiento de habitantes alrededor de su iglesia, a quien la Revolución ha atraído de la vida religiosa a la vida administrativa.

Comunidad natural, realidad sociológica y psicológica, el municipio parece estar hecho para esta promoción. La descentralización administrativa se apoyaba aquí sobre una conciencia colectiva.

El departamento, creación revolucionaria, ha sido durante el siglo XIX, mucho más discutido. Se le ha imputado ser artificial, lo que supone olvidar la preocupación que tuvieron sus creadores de respetar los datos de la naturaleza y de la historia. En cualquier caso, el tiempo ha hecho su trabajo, insertando al departamento en las costumbres y en la psicología, confirmando su aptitud para proveer a la acción administrativa del Estado liberal de un marco equilibrado —aunque a escala humana—, bastante amplio, sin embargo, para permitir una acción de envergadura.

Pero el tiempo ha superado este pacto entre las necesidades de la actividad administrativa y los marcos geográficos en los que se ejercía.

4. Plantea el municipio un primer problema. En el país de antigua estructura rural, la concesión a la parroquia rural del estatuto de municipio ha desembocado en la proliferación de células administrativas básicas y en su «miniaturización». Existen en Francia unos 38.000 municipios, los que 23.000 tienen menos de 500 habitantes. Y si lo expuesto no ha planteado problemas en tanto que los «asuntos locales» excedían apenas de la conservación de la fuente pública o del lavadero..., a partir del día en el que el mundo rural, con causa

justificada, ha interpretado como una injusticia el hecho de encontrarse privado de las facilidades existenciales con las que el progreso técnico ha beneficiado a los ciudadanos—la energía eléctrica, el agua corriente, carreteras asfaltadas para el uso del automóvil—, se ha aseverado bruscamente que los medios del municipio—sus posibilidades financieras, sus marcos humanos—no estaban ya a la escala de sus necesidades, agravándose, por otra parte, la desproporción, por el hecho de que la población rural, y, por tanto, los recursos de los pequeños municipios, se empequeñecían en beneficio de las ciudades.

En efecto: simultáneamente, la ciudad se inflaba; desbordando sus límites seculares, la aglomeración urbana englobaba a los municipios de la periferia. Pero la unidad económica y humana que así se constituía, permanecía, desde el punto de vista administrativo, parcelada entre los municipios tradicionales, en tanto que sus problemas no podían resolverse sino en función del conjunto.

De esta manera, el problema municipal se desdobra: reagrupamiento de pequeños municipios rurales para adaptar la célula básica a las nuevas dimensiones de los problemas; creación de estructuras administrativas que se correspondan con los conjuntos nacidos de la urbanización. Varias reformas, especialmente la de 1959, han iniciado las orientaciones necesarias, no sin una cierta timidez, por otra parte comprensible, pues es difícil remodelar por el sistema de autoridad estructuras, incluso pasadas de moda, que se apoyan en la fuerza de la costumbre.

5. En cuanto al departamento, se está de acuerdo en admitir que hoy todavía está adaptado a las tareas de la Administración tradicional, aunque, por el contrario, ofrece un marco mucho más estrecho a la acción económica y social del poder. El desarrollo de las zonas deprimidas, el acondicionamiento equilibrado del territorio, la planificación de las inversiones, no pueden fragmentarse en 89 parcelas, ni en el estadio de la concepción, ni en el estadio de la ejecución. De aquí la aparición de circunscripciones nuevas, superpuestas a los departamentos y que reagrupan a las 21 circunscripciones de acción regional, dotadas de un plan de desarrollo y estimuladas, a partir de 1964, por un prefecto de región encargado de coordinar, con miras a la ejecución del plan, la acción de los prefectos de los departamentos.

La reforma, que se ha efectuado de manera progresiva a partir de experiencias localizadas, no ha encontrado, sin duda, todavía su equilibrio definitivo; piensan muchos que las 21 regiones son aún demasiado estrechas, y proponen reagrupamientos más amplios, al-

rededor de ocho o nueve grandes metrópolis, susceptibles de servir de moldes a la expansión desmesurada de la región parisiense.

6. Esta, además, está sufriendo un profundo cambio; para remediar una «subadministración», debida a la discordancia entre las estructuras antiguas y la afluencia de población, ha sido necesario, al mismo tiempo, crear nuevos departamentos, pequeños para el territorio y muy importantes para el número de los administrados, y reagrupar a todas las colectividades de la región parisiense en un *district*, órgano aún mal definido, encargado de concebir un desarrollo equilibrado de este vasto conjunto y asegurar, sin duda, su realización en el futuro.

7. No es suficiente modificar la geografía administrativa para resolver el problema de la administración local; queda por saber qué relaciones van a formarse en torno de las nuevas entidades locales y los órganos motores del Estado. El antiguo dilema centralización-descentralización se plantea hoy en términos más agudos que nunca. Los censores de las «libertades locales» denuncian de buena gana la coincidencia de una tendencia autoritaria en las políticas y de una tendencia «tecnocrática» en los administradores, lo que lleva a reducir constantemente el margen de iniciativa de los electos locales. En realidad, el problema no puede reducirse a este simple esquema. Las antiguas delimitaciones entre «asuntos locales» abandonados a la descentralización y necesidades de importancia nacional dependientes de la Administración del Estado y de la centralización, son hoy en día arbitrarias y poco coherentes. Sin duda, todo debe ser reconsiderado, menos sobre la base de un reparto de tareas entre el Estado y las colectividades que sobre la de una cooperación con miras a su ejecución.

La opción en favor de la centralización plantea otro problema: el de la desconcentración del poder de decisión. Que el Estado decida. Y surge aquí el problema: ¿quién decidirá por él? La tendencia más visible de estos últimos años se manifiesta en favor de la desconcentración: transferir la decisión del escalón central, del ministro al representante local del Estado. Las reformas de 1964 han hecho del prefecto departamental y del prefecto de región los principales beneficiarios de este movimiento. ¿Se ha emprendido verdaderamente este camino? La tendencia centralizadora se encuentra en Francia tan enraizada en la tradición, que las administraciones parisienses han recuperado hábilmente, mediante los procedimientos de la técnica administrativa, el ejercicio real de las competencias que los textos legales han querido transferir a sus representantes locales.

8. De esta manera, toda la esfera de la Administración local, ya se trate de cuadros territoriales o de órganos llamados a decidir, se encuentra en pleno movimiento; nunca, desde hace siglo y medio —excepción hecha de las piezas del sistema administrativo, que, fuera del empuje descentralizador, no había sido afectado por la evolución—, se había conocido una efervescencia semejante.

9. Aparentemente, las estructuras funcionales de la Administración del Estado se han puesto menos en duda; los departamentos ministeriales continúan siendo el marco esencial de la acción. Pero existen señales indicativas de que en este marco, en el que existía exclusivismo y rigidez, se ha replanteado el problema de la evolución de las tareas del Estado. De entre estas tareas, las hay que no encuentran su lugar en los marcos tradicionales, o que, a causa de la multiplicidad y solidaridad de sus aspectos, se oponen al cerceamiento que la compartimentación ministerial infringe a la acción. Es el caso del desarrollo de la industria atómica: la necesidad de una política coherente se imponía; sin embargo, todos los ministerios interesados—Industria, Defensa Nacional; Educación Nacional, del que depende la enseñanza superior, e incluso Asuntos Exteriores, sin olvidar las finanzas—no podían apreciar más que un aspecto. Fué necesario sustraer la materia a la competencia de los antiguos cuadros para que se crease el Comisariado General de la Energía Atómica, a las órdenes directas del primer ministro, e independiente de todos los restantes. En el mismo sentido, la planificación económica afecta a la totalidad de los aspectos de la vida nacional; de aquí la amplia autonomía de su Comisariado General.

10. Una tendencia a la superación del marco ministerial aparece, pues, de acuerdo con las nuevas tareas del sector económico y social, ya que estas tareas, por su carácter global, implican la convergencia y la coordinación de todas las acciones. Intentar desarrollar una región supone, con el desarrollo de todos los medios públicos—transportes, caminos públicos, telecomunicaciones, infraestructura urbana—, una política económica destinada a estimular la implantación de las industrias y a valorizar la producción agrícola; una política escolar adaptada a los nuevos equilibrios demográficos. Todos los servicios desempeñan un papel, todos deben actuar concertadamente; el tiempo de los compartimentos estancos, en el que cada ministerio tenía el prurito de perseguir «su» política en un régimen de autonomía casi feudal, está decididamente periclitado.

11. El problema está planteado; no completamente resuelto. Sin embargo, aquí también han sido trazadas direcciones de investigación. La primera dirección consiste, de una parte, y a escala central, en

el desarrollo de la acción coordinadora del primer ministro y de sus servicios; se apoya, de otra, en los esfuerzos —sensibles en el Gobierno constituido por el señor Pompidou el 6 de enero de 1966— tendentes a una estructuración ministerial más coherente y recogida.

Otras tentativas afectan más a los métodos de trabajo que a las estructuras; frecuentemente, se trata del estudio de un problema en Comité interministerial, o de la creación, para resolverlo, de un grupo de trabajo de composición ecléctica.

La voluntad de facilitar el paso de funcionarios superiores a través de los diversos ministerios, ya afirmada en el reclutamiento y formación común garantizada por la Escuela Nacional de Administración a partir de 1945 y confirmada en el reciente estatuto de administradores civiles, emana de la misma preocupación de «descompartimentación».

12. A escala local, la oposición teórica entre la administración de *gestión*, permanente en el tiempo, limitada en su objeto, y la administración de *misión*, temporal, pero perseguidora de un vasto objetivo, se traduce en ciertas experiencias: «misiones», compuestas por funcionarios dependientes de diversos servicios, actúan «en equipo» con gran libertad —conocidos son los resultados—, ya sea para la consecución de una gran empresa de acondicionamiento del territorio o para la revalorización turística del litoral de Languedoc. Es, sobre todo, el prefecto, a partir de la reforma de 1964, quien aparece en el departamento y la región como el coordinador por excelencia de la acción de los servicios del Estado. En su persona la unidad se establece, garantizándose las necesarias convergencias. Los poderes tan fuertes de los que está provisto son suficientes para vencer la doble y frecuente injusta desconfianza que pesa sobre él, proveniente de los servicios colocados bajo su autoridad: desconfianza de los técnicos ante un «aficionado»; desconfianza de los liberales ante un «político»... Es ello deseable, pues la disparidad de las acciones locales va directamente contra las misiones del Estado.

## II

13. Los métodos tradicionales de la Administración francesa plantean, en la actualidad, los mismos problemas de adaptación y de renovación que sus estructuras, y por las mismas razones.

De entre estas razones, la más material y visible consiste en la aparición de nuevos medios que revolucionan las técnicas tradicionales heredadas de la edad precientífica. La Administración pública

no puede rehusar la plenitud de eficacia que se le ofrece; si así lo hiciera, se condenaría al anacronismo, y se enfrentaría con las actividades privadas, que usan ampliamente de estos medios, en una situación inaceptable de inferioridad. Por ello, este enriquecimiento replantea no solamente el problema de las costumbres, que frecuentemente no son sino rutinas, o el de las tradiciones, algunas de mucho valor, sino también —y más directamente— el de los procedimientos y formas de acción.

No hace tanto tiempo que la máquina de escribir ha sido aceptada en el Consejo de Estado, tradicionalmente inclinado hacia la escritura manuscrita. Ello no ha alterado, sin embargo, las reglas y los métodos de trabajo de la alta Asamblea. Existen, sin embargo, innovaciones que plantean problemas de mayor gravedad.

14. Recordemos, como primer ejemplo, el desarrollo de los medios de información y de las técnicas que permiten su utilización. Los datos estadísticos, en todos los campos que se relacionan con lo económico y social, facilitan a la decisión, de ahora en adelante, bases objetivas de las que carecíamos hasta hoy. No es suficiente crear servicios que permitan recogerlas e interpretarlas; es necesario adaptar a este nuevo dato el proceso de la decisión. Es esto lo que implica, en numerosos campos, la demanda de expertos. ¿Se trata, por ejemplo, de fijar las bases de un aumento de remuneración del personal de las empresas públicas? Procedimientos de comprobación existen, cuyo papel es determinar objetivamente el desfase de las remuneraciones en relación con los salarios del sector privado o con la elevación del coste de vida. La decisión final continúa siendo discrecional: el poder no acordará sino lo que le parezca compatible con las necesidades de su política económica y financiera, pero esta elección se hará a plena luz, a partir de bases científicamente definidas.

Segundo ejemplo: los técnicos de acción económica. El Estado dispone hoy de una gama de medios que le permite actuar sobre la evolución general de la economía con una agilidad y una discreción que no poseían los procedimientos tradicionales (tomados del Derecho público clásico) de la tarificación autoritaria o de la contingencia. Pero la puesta a punto de estos procedimientos «de incitación», según la fórmula más frecuentemente aplicada, supone una profunda renovación, incluso en la psicología del personal.

En fin, para no hacer más larga la enumeración, paréceme suficiente evocar los problemas planteados por la introducción de las máquinas electrónicas en el procedimiento administrativo para que aparezca inmediatamente la amplitud de las adaptaciones neces-

rias: redistribución de competencias, discriminación entre lo que se puede dejar a la máquina y lo que debe continuar siendo reservado al juicio del hombre, adaptación y formación de órganos; no nos encontramos, en definitiva, sino en el nacimiento de esta revolución.

15. Si los medios han cambiado, también ha cambiado el medio social. Y los cambios aquí son infinitamente diversos.

Afectan, en primer lugar, al administrado, en tanto que al individuo. Una población que contaba todavía en el siglo XIX con una apreciable proporción de analfabetos se encuentra en la actualidad ampliamente escolarizada, y su nivel de cultura se eleva con la prolongación de los estudios y el desarrollo de la información por la radio y la televisión. Esto ha provisto a la acción administrativa de indudables facilidades y ha facilitado también en el administrado el desarrollo de exigencias; al poder comprender, acepta menos fácilmente el ser mandado según el método autoritario. La majestad de la Administración, potencia oscura y trascendente, no le impone ya en la misma medida. El desarrollo, en el seno de las administraciones, de los servicios de relaciones públicas, encargados de explicar el sentido y el porqué de las reformas y de conciliarlas con el espíritu público, es revelador de este nuevo dato, cuya virtualidad está lejos de haber sido explicada en todo su alcance.

16. Pero también la estructura de la sociedad se ha transformado. La sociedad, preponderantemente rural, es en la actualidad una sociedad predominantemente industrial y urbana; sociedad fuertemente jerarquizada, ha sido remodelada por ciento cincuenta años de democracia; sociedad, finalmente, individualista —y es éste, quizá, el movimiento más profundo—, se halla reestructurada en cuerpos y grupos intermediarios, inúmeros, multiformes, frecuentemente poderosos, según el proceso de «socialización» magistralmente analizado por la encíclica *Mater et Magistra*.

De ello se derivan, al mismo tiempo, nuevas funciones que se corresponden con las nuevas exigencias, nuevas posibilidades. En el tipo rural, el individualismo y, sobre todo, el sentimiento democrático mantenían vivo, frente a la Administración, un sentimiento de desconfianza y de sospecha que iba a la par del temor reverencial al que antes hacíamos referencia.

El «Estado-gendarme»: la fórmula mediante la que se designa clásicamente al Estado del siglo XIX tiene un sentido muy concreto. A los ojos del administrado de aquel tiempo, es el gendarme, con su imponente bicornio y sus botas altas, el gendarme respetado, pero también temido, cuyo contacto se rehuía, quien encarna a la Administración.

Parece, pues, que, con ayuda de la socialización, el sentimiento democrático tiende a adquirir hoy otro carácter. El ciudadano—ya lo hemos visto—que puede y quiere comprender, desea extender la participación que constituye el sentido profundo de la democracia, de la decisión política, a la decisión administrativa. Por ello, si no puede, sino raramente—y en tanto que individuo—, participar a la elaboración de la decisión administrativa que le va a regir, la posibilidad de participación la vuelve a encontrar a través de los cuerpos a los que se encuentra agregado. El grupo profesional, económico, social, provee a la Administración de un interlocutor bastante fuerte para reclamar y obtener el diálogo, bastante estructurado para hacerlo útil. No se administra una sociedad socializada con los mismos métodos autoritarios que imponían la decisión del poder a un océano de individuos.

17. A sociedad nueva, necesidades nuevas. Parece inútil extenderse sobre la extraordinaria ampliación de la noción de interés general, y sobre los caminos abiertos, en el dominio económico y social, a la acción de la administración. Pero es aquí donde reside, sin duda, la fuente esencial de los problemas de hoy.

Una palabra los resume, y es ésta: la de flexibilización. Frente a las nuevas tareas, el método administrativo clásico, esencialmente fundado sobre la decisión elaborada en el secreto y cuyo carácter obligatorio no poseía otro resorte que el de la sanción, se revela inadecuado. Inadecuada, también, la rigidez de los controles que la Administración, preocupada por la regularidad jurídica y financiera más que por la eficacia económica y humana, se impone a sí misma.

18. Desde el momento en que se ha emprendido la vía de la gestión económica, la Administración ha tenido que sustituir sus técnicas propias por las del Derecho privado y, principalmente, por las del Derecho mercantil. Se trata de la revolución iniciada entre las dos guerras mundiales con la teoría del establecimiento público, industrial y mercantil, sometido en principio al Derecho privado y al juez común, revolución que se extendió a partir de 1945 con el desarrollo de las empresas públicas. Menos conocida y más actual es la utilización, cada día más frecuente, de las técnicas que la acción administrativa ha tomado del Derecho de sociedades: participaciones en empresas privadas de colectividades o empresas públicas; creación de sociedades de Estado, o de sociedades que agrupan, con miras a una tarea común, a personas públicas, procedimientos estos todos que manifiestan la misma intención de hacer más liviana la acción de la Administración.

Y esta voluntad la volvemos a encontrar incluso en las administraciones encargadas de las tareas tradicionales del Estado; también en ellas las antiguas obligaciones parecen incompatibles con la preocupación de eficacia que les es propia. Frecuentemente sucede que, con el fin de extender su actividad a un campo vecino a aquel que los textos le asignan, pero no previsto en ellos y a los que la actualidad le lleva a inmiscuirse, una administración puede hacer surgir, junto a ella, una asociación privada, regida por la ley de 1901, que asuma la acción necesaria sin las obligaciones jurídicas y financieras que la paralizarían.

19. El proceso de flexibilización adopta un aspecto diferente en relación con las funciones económicas y sociales más ambiciosas que le asigna el Estado; no ya la gestión directa de las empresas económicas, sino el remodelaje y orientación de todas las estructuras económicas e incluso sociales del país. Planificación, acondicionamiento del territorio; no existen hoy entre las preocupaciones de la Administración encabezamientos de capítulos más esenciales.

Así, pues, se da una incompatibilidad entre la naturaleza de estas grandes misiones y la técnica clásica de la decisión autoritaria. En una economía que rehusa por principio la estatización total, la planificación indicativa es la única concebible; por ello, sus recursos no pueden hallarse sino en las técnicas de incitación, anteriormente evocadas, y sobre todo en un cierto método de elaboración que busque la adhesión de quienes se constituirán en sus ejecutantes. Tal ha sido desde el principio la fórmula adoptada por Jean Monnet: los diversos grupos económicos en el cuadro de las «comisiones de modernización» están llamados a deliberar, con los técnicos de la planificación, sobre los objetivos y las directrices propias de su rama. En el mismo sentido, es vano esperar que la coacción pueda determinar la masa innumera de iniciativas y comportamientos que implica la modificación de los equilibrios entre regiones insuficientemente desarrolladas y zonas de atracción natural. También aquí, junto a la incitación, es necesaria una cierta dosis de adhesión, lo que implica la elaboración concertada, el que el poder explique sus elecciones, la asociación de los interesados en su ejecución; métodos todos que se enfrentan directamente con el rigor de los procedimientos clásicos. La aspiración a la participación, el desarrollo de los grupos intermediarios, reúnen y respaldan aquí a los imperativos de las nuevas tareas.

20. Naturalmente, ese movimiento profundo hacia una mayor agilidad ha de suscitar resistencias. Resistencias de dos clases. La tradición centralizadora y la preocupación por la regularidad formal

están demasiado ancladas en la Administración para no provocar reacciones enérgicas frente a innovaciones juzgadas como peligrosas. Sabido es cómo las administraciones centrales han reaccionado, intensificando progresivamente sus controles, contra la autonomía de gestión de las empresas públicas. En el campo financiero y contable, toda la potencia del Ministerio de Finanzas, toda la autoridad del Tribunal de Cuentas, se han puesto al servicio del respeto a las normas tradicionales, entendidas en su sentido más conservador. ¿Prudencias necesarias? ¿Rigores no conciliables con una auténtica eficacia? Discutible. Pero los frenos continúan echados.

La tendencia hacia esta otra forma de flexibilización en que consiste la participación de los interesados en la decisión suscita una nueva resistencia. Se duda en emplear, en cuanto está mal definido, el término de tecnocracia. Existe, sin embargo, en numerosos administradores, y entre los más dinámicos, una cierta confianza en su ciencia y en sus métodos, un sentimiento de poder al emplear las técnicas modernas, una certidumbre de encontrar únicamente en el razonamiento, a partir de datos científicos, la solución de cada problema administrativo, extremos estos que parecen constituir la esencia del espíritu tecnocrático.

Es igualmente innegable que la propia extensión de las actividades públicas impone, bajo pena de incoherencia, una cierta dosis de normalización y de racionalización. Los diversos ministerios, hasta fecha reciente, fijaban libremente los pliegos de condiciones-tipo de sus contratos. Los particulares, contratantes con la Administración, llamados cada día más frecuentemente a tratar con ella, han sido los primeros que han deseado que las condiciones generales de las transacciones fuesen definidas por todos los ministerios en términos idénticos, habiendo respondido la reforma de los mercados públicos a este deseo.

21. Encontrar el justo equilibrio entre la agilidad necesaria y el no menos necesario rigor; entre la preocupación por la eficacia y la voluntad de regularidad; entre la participación democrática y la competencia del técnico; entre la adhesión y la autoridad. Esta es la investigación que domina hoy en todos los problemas derivados de los modos de acción de la Administración.

## III

22. Los problemas que se plantean en el campo de la sumisión de la Administración al Derecho, mediante la intervención del juez, son menos acuciantes, y abren perspectivas menos nuevas. Si nos decidimos a evocarlos brevemente, se debe a que una vista panorámica de la Administración francesa quedaría incompleta si se omitiese el dato esencial de la permanencia del marco jurídico que se esfuerza en proteger al ciudadano contra la arbitrariedad del poder.

En este ámbito, lo ético, tanto como lo técnico, posee una estabilidad que lo mantiene al abrigo de las nuevas tendencias evolutivas que han sido señaladas en estas páginas. Sin embargo, también aquí se plantean una serie de problemas.

23. Es el primero un problema de simplificación. La dualidad de las jurisdicciones ordinarias y administrativas se halla inscrita demasiado profundamente en la tradición francesa, como para poder ser replanteada. Ofrece además ventajas que frecuentemente han sido puestas de relieve; especializado en el conocimiento del fenómeno administrativo, el juez de la Administración parece más indicado que el juez ordinario para conciliar los derechos y las libertades de los ciudadanos y las necesidades de la acción del poder. Pero la diversificación de las actividades administrativas y el amplio campo que se abre en el futuro, en el ámbito económico, al derecho privado y al juez ordinario, han oscurecido progresivamente las líneas, en otro tiempo límpidas, según las cuales las competencias se repartían entre las dos clases de jurisdicciones. La Jurisprudencia, para enfrentarse con estas dificultades, ha depurado sus análisis, elaborado criterios de una sutilidad algunas veces hermética; multiplicando las excepciones a los principios y las excepciones a las excepciones. En la práctica sucede que el litigante se extravía y que el propio juez devana mal la madeja. Encontrar el juez: al comenzar el litigio, es ésta la tarea que se impone al litigante y, frecuentemente, la más difícil. Si el resultado es un cierto desencantamiento frente a la idea de recurrir al juez, la huida ante la protección que éste ofrece constituiría una grave amenaza para la sumisión de la Administración al Derecho. Una primera reforma ha venido, en 1960, a acelerar el procedimiento de solución de los conflictos de competencia; otras están proyectadas. Se trata también aquí de conciliar una tradición: la de la protección jurisdiccional del administrado y la eficacia que requiere la civilización de hoy.

24. También alrededor de la eficacia gravita el segundo grupo de problemas planteados por la jurisdicción administrativa. Conocida es la audacia de la que ha sabido hacer alarde la jurisdicción administrativa, en su esfuerzo secular de limitación del poder, y el desenfado frecuente de sus afirmaciones de principio. Pero el juez parece más preocupado algunas veces por el progreso jurisprudencial que el azar le plantea que por la *restitutio in integrum*, frecuentemente deducida por el litigante. En el terreno de la responsabilidad, el Consejo de Estado, riguroso en cuanto a los principios, se ha mostrado durante mucho tiempo parsimonioso en la evaluación de las indemnizaciones, aspecto que continúa siendo para la víctima el punto esencial. En estos últimos años parece orientarse hacia una apreciación más justa del daño. Pero la anulación mediante el recurso por exceso de poder no acarrea siempre el efecto práctico que implicaría la autoridad de la cosa juzgada, ya sea porque el remedio es demasiado tardío, una vez que la decisión haya agotado su efecto, ya sea porque la Administración obtiene del Parlamento que este último adopte en forma legislativa la disposición reglamentaria anulada, ya sea porque la Administración rehusa llegar a las consecuencias de la anulación, aunque no fuese sino por temporizar. Frente a esas resistencias a la cosa juzgada, el juez se encuentra poco armado, e incluso, puede ser, poco preocupado por un enriquecimiento de su arsenal de armas, que le conduciría a enfrentarse con la Administración sin muchas posibilidades de éxito. Sin embargo, la jurisprudencia más sabia y más generosa no es sino un juego intelectual si las decisiones mediante las que se afirma no conducen a reponer concretamente la situación de quien ha depositado su esperanza en el juez. El problema de una ejecución más segura de las decisiones condenatorias de la Administración está planteado de aquí en adelante; su solución condiciona en gran medida el mantenimiento del prestigio que el juez administrativo francés ha sabido conquistar.

#### IV

25. La imagen de la Administración francesa que acabamos de esbozar evoca menos la arquitectura que el cinematógrafo; la estabilidad de los edificios clásicos, su majestad, su simetría, no son más que recuerdos; todo es movimiento, y las secuencias se suceden, borrando una a la otra.

Es, sin embargo, este mismo desorden el que autoriza hoy un cierto optimismo, pues el desorden es signo de vida. Sería necesario

alarmarse si frente a la evolución del mundo el aparato administrativo permaneciera cristalizado en su tradición y no hubiese iniciado su *aggiornamento*. Además, las circunstancias políticas facilitan la empresa; la estabilidad gubernamental permite llevar a cabo con continuidad una obra de amplio aliento; la disminución de la presión de los elegidos, si corre el peligro de dejar el campo libre a la tecnocracia, autoriza al menos reformas que hubiesen sido prohibitivas en el tiempo de las preocupaciones electorales a corto plazo.

Otro elemento nuevo y positivo: la obra de renovación se lleva a cabo de manera consciente, voluntaria y reflexiva, y en el seno mismo de la Administración el fenómeno administrativo se ha convertido, con mucho, en un tema de estudio e investigación. El desarrollo de la ciencia administrativa, el análisis lúcido de los problemas, el método experimental aplicado a ciertas soluciones experimentadas localmente antes de ser generalizadas, todo ello ha creado una atmósfera intelectual favorable.

Pero los esfuerzos emprendidos estarían abocados al fracaso si la preocupación científica y el progreso de las técnicas hiciesen perder de vista lo que continúa siendo en definitiva lo esencial, es decir, el fin asignado a la acción administrativa. La tendencia incoercible de los dirigentes del poder político ha sido y será siempre el ponerse al servicio de la potencia del Estado. Los propios administradores están expuestos a otra tentación: señalarse como metas supremas el funcionamiento regular y armónico del aparato y la comodidad de los que lo conducen. Para los técnicos, la tentación toma otra forma: la pasión por la «hazaña» técnica, por la solución más elegante a los ojos del especialista.

Todas estas tendencias se encuentran en la psicología administrativa francesa, pero en el plano de lo inconsciente y de lo formulado. En la zona de la conciencia clara, la afirmación que prevalece es la subordinación de la Administración a la persona y su vocación al servicio de los hombres. Sobre este punto, la herencia del humanismo cristiano, la tradición democrática se incorporan a los imperativos de una sociedad en evolución. No existe otra luz para esclarecer los difíciles adelantos de una administración en busca de su forma futura.

