

INCIDENCIA DE LA REFORMA POLITICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA *

Por FRANCISCO LLISET BORRELL

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—3. LA ADMINISTRACIÓN PARTICIPADA: 3.1. *La Administración del Estado popular.* 3.2. *La autoadministración.* 3.3. *La participación en las tareas administrativas.*—4. LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO: 4.1. *El poder legislativo.* 4.2. *La Administración pública.* 4.3. *Intervención de los administrados.* 4.4. *Las asambleas regionales.*—5. LA CRISIS DE LA TÉCNICA BUROCRÁTICA-CENTRALIZADA.—6. LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: A) *La institucionalización de la región autónoma.* B) *La máxima descentralización administrativa territorial.* C) *La participación en las estructuras administrativas.* D) *Las estructuras externas de participación administrativa.* E) *La participación relacional:* a) *La información pública.* b) *La denuncia.* La institución del Ombudsman. c) *La acción popular.*—7. CONCLUSIÓN GENERAL.

1. Introducción

Es casi un lugar común en la doctrina el afirmar que todo lo administrativo tiene profundas raíces en el sistema político (1). Ello explica que el concepto de Administración pública sea relativo, variable (2), dependiente en cada momento del concepto que del Estado se tenga. Evidentemente, no es lo mismo la Administración del Estado policía que la Administración del Estado de Derecho, y, dentro de éste, no es equiparable la Administración del Estado liberal decimonónico con la del *Welfare State*.

* El presente trabajo ha obtenido uno de los «Premios Documentación Administrativa» en el concurso convocado sobre «Reforma política y administrativa en la España actual».

(1) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Presupuestos políticos del régimen local», RAP núm. 43, 1964, p. 11.

(2) VILLAR PALASÍ, J. L.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, Madrid, 1974, tomo I, página 52.

En un terreno mucho más concreto, la Administración pública está en función de la Constitución política, es decir, la Administración pública varía y cambia en su significado y en su realidad de acuerdo con las alteraciones políticas del Estado (3).

«La Constitución, que constituye el fundamento del propio ser del Estado, y que se refiere al mismo en su total valoración, caracteriza de forma expresa en sus rasgos esenciales la función administrativa, la Administración pública» (4). En consecuencia, la Reforma política española, como reforma constitucional que es, viene a condicionar, en el más amplio sentido, el conjunto de las instituciones jurídico-administrativas, atribuyéndoles, en algunos casos, una significación radicalmente nueva. Y no puede ser de otra manera si se tiene en cuenta el carácter vicarial y subordinado de la Administración pública al servicio de la comunidad política, cuya dirección corresponde a los representantes y comisionados del pueblo (5).

Las técnicas y las instituciones administrativas, que habrán de cambiar de estilo o habrán de emerger, en alguna forma con la nueva situación política producida por la Reforma, no van a ser interpretadas ahora a la luz de los nuevos textos constitucionales, a cuya elaboración asistimos, sino más bien a la luz de la cultura política que la apertura democrática va consolidando como nueva ideología dominante (6). Lógicamente, limitaremos nuestro estudio a las instituciones jurídico-administrativas básicas, cuya implantación o modulación exige la hora presente, a fin de que los objetivos democráticos no se agoten en los límites de las instituciones constitucionales y órganos esencialmente políticos—Gobierno y Cortes—, sino que se extiendan hasta las últimas ramificaciones de la Administración pública. La democracia no termina en una mera dirección y un control político y social del aparato administrativo, sino que los nuevos tiempos demandan un protagonismo popular en las empresas administrativas. De esta forma, la demo-

(3) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Presupuestos constitucionales de la función administrativa», *RAP* 26, 1958, p. 12, nota 4.

(4) MARTÍN RETORTILLO, S.: *Presupuestos constitucionales...*, p. 15.

(5) VILLAR PALASÍ, J. L.: *Apuntes...*, p. 57, y GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1974, p. 25.

(6) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Administración y Constitución», *RAP* 53, 1987, p. 11.

cracia política se complementa con una democracia administrativa y, a la postre, con una democracia social y económica, sin las cuales las anteriores carecerían de sentido.

2. Evolución de la Administración pública

Sabido es que la Administración pública moderna emerge de los postulados de los revolucionarios franceses (7), y que esa misma Administración pública lleva implícito un desarrollo dialéctico en el que cada avance contradice, en alguna forma, al de la fase anterior. García de Enterría ha demostrado que la Administración pública, desde sus orígenes, lleva el germen de un desarrollo potencial sin precedentes, y la doctrina se ha encargado de analizar hasta la saciedad la transformación de una Administración inicialmente abstencionista en una Administración conformadora de la sociedad.

La sociedad civil se mostró incapaz de hacer frente a los desequilibrios sociales y económicos aparecidos en la segunda mitad del siglo XIX, por lo que tuvo que abandonarse el principio del *laissez faire*, y el poder político hubo de responder al reto de las nuevas circunstancias, consecuencia de la revolución industrial, asumiendo la tarea de una auténtica reforma de las estructuras sociales y políticas. El Estado ya no será más mero guardián del orden público y garante aséptico de los derechos individuales y de la seguridad jurídica; el Estado expande sus fines al sector económico-social, se hace prestador de servicios públicos y garantizador de los nuevos derechos sociales, que no pueden compaginarse con un abstencionismo estatal, sino que demandan una actividad creciente de la Administración pública (8).

«El Estado moderno—escribe Forshoff (9)—no encuentra la vida social en una situación de orden preformado, sino que, al contrario, el establecimiento y mantenimiento de un orden social adecuado es el cometido más urgente del Estado.» Al Estado libe-

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1972.

(8) ENTRENA CUESTA, R.: «Concepto y clases de Estado de Derecho», *RAP* 33, 1980.

(9) FORSHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, p. 15.

ral de Derecho le ha sucedido, pues, el Estado social de Derecho, que conserva la misma factura, pero ya no el contenido originario (10).

Puede decirse que la culminación del Estado social de Derecho, que tuvo su cristalización en las Constituciones de la posguerra europea, se encuentra en el Estado planificado, desarrollista, de los años sesenta. Los planes económicos fueron, y siguen siendo, el instrumento de conformación social del Estado de la posguerra mundial, trascendiendo cualquier tipo de sistema político (11). Un Estado planificado no ha de ser necesariamente totalitario —a no confundir con Estado conformador, totalizador y con visión y dirección global de la economía—. Los mismos objetivos han podido alcanzarse, en ocasiones, a través de esquemas que en modo alguno responden a regímenes políticos de fuerza, sino estrictamente democráticos (12). De aquí que el Estado democrático, en cuyos albores los españoles nos encontramos, comporta un nuevo ingrediente que añadir al Estado planificador de la economía y cuya naturaleza hay que buscar no por los caminos de la eficacia, sino en los de la participación ciudadana y en los de las garantías de la libertad y de la dignidad personal.

De todo lo dicho se infiere que en la evolución de la Administración moderna cabe distinguir tres estadios sucesivos: el de la Administración abstencionista, el de la Administración conformadora y el de la Administración participada.

3. La Administración participada

3.1 LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO POPULAR

Ya hemos adelantado que la Administración pública está en función de la forma de Estado. La Administración participada corresponde al Estado popular de la misma forma que la Administración conformadora corresponde al Estado social y la Administración abstencionista al Estado liberal (13).

(10) VILLAR PALASÍ, J. L.: «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *RAP* 3, 1950.

(11) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *RAP* 50, 1966, p. 120.

(12) MARTÍN RETORTILLO, S., *op. cit.*, p. 115.

(13) TORNE JIMÉNEZ, JOSÉ: «Algunas ideas políticas sobre el Derecho administrativo y la Administración pública», *Documentación Administrativa* núm. 167, p. 5.

El Estado popular es esencialmente democrático, y la democracia presupone participación, a no confundir con la representación. La democracia directa sería ideal si las comunidades políticas fueran de reducidas dimensiones, como en la *polis* griega o, incluso, en la que sirvió de modelo al pensamiento político de Rousseau. Las democracias occidentales han de ser, por tanto, indirectas o representativas. Ahora bien, ¿es suficiente el requisito de la representación? La Constitución de Weimar y las que en ella se inspiraron introdujeron, junto a las asambleas elegidas, instituciones de democracia semidirecta, como el referéndum y la iniciativa legislativa. Pero ¿es suficiente esta participación que agota su eficacia en el terreno legislativo?

Lo importante en el Estado popular es que el Estado-aparato conecte con el Estado-comunidad a todos los niveles. Para que la representación política sea auténtica se precisa de un consenso general sobre las instituciones establecidas y las pautas de gobierno (14). Pero la representación, aunque sea participada, no basta, porque normalmente se limita a encauzar la participación hacia los órganos legislativos, descuidando a la Administración pública.

3.2 LA AUTOADMINISTRACIÓN

Una excepción al principio de Administración no representativa es la Administración local, que, a diferencia de la Administración del Estado, que se estructura en torno a un criterio burocrático, se asienta sobre el principio de la participación ciudadana por la vía de la representación popular (15).

Sin embargo, la técnica de la autoadministración va ganando terreno día a día, extendiéndose a otros sectores, como sindicatos, y van siguiendo otros grupos de intereses que van asumiendo funciones típicamente administrativas. Se ha dicho (16) que en la autoadministración reside la única democratización posible de las estructuras administrativas.

(14) LUCAS VERDÚ, P.: *Curso de Derecho Político*, II, Tecnos, Madrid, 1972, p. 194.

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1974.

(16) FERNÁNDEZ, T. R.: *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, p. 220.

De todas formas, la técnica de la autoadministración no puede operarse al margen de la representación, dadas las dimensiones que normalmente alcanzan las organizaciones actuales, incompatibles con una democracia directa.

3.3 LA PARTICIPACIÓN EN LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS

Hemos visto que, hoy por hoy, la autoadministración es muy limitada, si bien su porvenir como técnica administrativa es innegable, y que, de otra parte, la autoadministración no puede llevarse a cabo sin representación. La cuestión es ahora si caben otras vías de realización de la democracia en el campo de la Administración que no sean representativas, o incluso, que superen a la representación por lo que ella implica de democracia indirecta (17).

Creemos poder contestar afirmativamente. Aunque la participación política se considera como un concepto ajurídico que debe estar en la base de la representación política, se ha definido la participación administrativa como aquel conjunto de técnicas que hacen posible que los administrados tomen parte en el cumplimiento de los servicios administrativos sin integrarse en los órganos de dirección o de gestión, con el fin de humanizar la burocracia impersonal (18).

No obstante, conviene aclarar, como más adelante tendremos ocasión de ver con mayor detalle, que existen dos clases de participación administrativa: la *relacional* y la *orgánica* o estructural, según que los administrados se limiten a intervenir en alguna de las fases del procedimiento administrativo o, trascendiendo la actuación administrativa, penetren, en alguna forma, en el aparato estatal, en representación de los administrados para humanizar la burocracia impersonal y para insuflar en la organización administrativa el aire y las aspiraciones populares en relación con los servicios que aquélla ha de gestionar.

(17) LLISET BORRELL, F.: *La actuación urbanística de los particulares*, Madrid, 1974, caps. I y II.

(18) KHOSLA, J. N.: «La participación de los usuarios o de las personas directamente interesadas en la Administración», Table ronde de Barcelona 23-27 junio 1969), preparatoria del XV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, 1971.

Sebastián Martín Retortillo (19) se hace eco de esta problemática que supone una incorporación de las fuerzas sociales en el aparato administrativo. En primer lugar, dice, se ofrecen una serie de cauces nuevos por los que discurrirán las relaciones entre la Administración y los administrados: informaciones, encuestas, procedimientos de consulta, requerimientos, actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de sujetos, procedimientos de queja, sometimiento a información pública o a informe de los grupos organizados de determinados proyectos o propuestas de decisiones administrativas, acogida de sugerencias, publicidad de la Administración. Todos estos temas plantean una rica problemática jurídica que deberemos ir desbrozando de cara a un futuro inmediato si se quiere que exista una mutua comprensión entre la comunidad política y su aparato de poder.

Pero los nuevos fenómenos no acaban aquí, en la modificación de las relaciones entre Administración y administrados, sino que las fuerzas sociales penetran en el aparato estatal, llegando, incluso, a institucionalizarse en el seno de la Administración, junto al elemento funcional, sobre todo para funciones de asesoramiento y consulta.

En estos fenómenos cristaliza (20) el impacto de los distintos grupos sociales en las estructuras y en la gestión del propio Estado, a veces con una preparación técnica superior a la de los funcionarios, y cuyo control es necesario para garantizar que, en todo momento, prevalezca el interés general.

4. La determinación del interés público

4.1 EL PODER LEGISLATIVO

A los órganos legislativos les corresponde definir la idea de interés público que el Estado persigue en cada momento (21). Y es obvio que así sea, ya que el Parlamento o las Cortes constitu-

(19) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Administración y Constitución», *RAP* 53, 1967, p. 30.

(20) MARTÍN RETORTILLO, S., *op. cit.*, p. 31.

(21) BOQUERA OLIVER, J. M.: *Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1972, p. 10.

yen el órgano de expresión de la voluntad general, a través de la que en un Estado democrático se canaliza la definición del bien común, el interés general o el interés público.

4.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pero también es cierto que el interés público no siempre es rigurosamente precisado en la norma que, en ocasiones, se ve obligada a conceder un margen de apreciación a la Administración pública, la que con sus decisiones concretas, reglamentarias o singulares, completa la determinación legal. De esta forma, se descende del concepto de interés público como principio político, que se instrumenta en la norma como composición de intereses privados contrapuestos en una auténtica función de arbitraje entre los diferentes grupos, al interés público como concepto legal, subordinado a una atribución legal de potestad administrativa discrecional que ha de ejercerse, no obstante, dentro de unos límites prefijados (22).

Sabido es que la discrecionalidad no puede equipararse a libre arbitrio, y que el ejercicio de la potestad discrecional ha de hacerse con lo que resulte de las circunstancias, datos e informes que consten en las actuaciones administrativas (23). Pues bien, el problema que ahora traemos a colación es el de si la participación popular en el procedimiento administrativo puede, en alguna forma, matizar el interés público en cada caso concreto, introduciendo elementos de juicio que habrán de ser tenidos en cuenta por la Administración y, en su caso, en vía jurisdiccional, por los Tribunales contencioso-administrativos.

4.3 INTERVENCIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

Está claro que la Administración pública no puede monopolizar la determinación del interés público, ni siquiera cuando la ley le atribuye poderes subjetivos de apreciación. Precisamente, en este supuesto es cuando se justifica la participación popular

(22) SAINZ MORENO, F.: «Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico, en Civitas», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 8, marzo 1976, pp. 66 y 67.

(23) S. T. S. de 2 de junio de 1967, *Aranzadi* 2550, ponente señor Pérez Frade.

y el tener en cuenta la opinión de los simples interesados, a los que la ley no protege directamente por no ser titulares de ningún derecho subjetivo o interés legítimo y que no tienen otros canales para hacerse oír, al margen de la prensa, que la información pública, la denuncia o la acción popular (24).

El interés público no es, pues, el interés de la Administración pública ni ésta puede libérrimamente determinarlo cuando aparece investida de la potestad discrecional. La Administración pública aparece, en relación con esta materia, limitada por arriba por la concepción del interés público expuesto por la ley, como producto final de una opinión pública, y que los administradores no pueden transgredir, y por abajo por las matizaciones que de aquella concepción pueden hacer la pluralidad indeterminada de personas afectadas, cuya intervención en el procedimiento administrativo debe garantizarse.

Se ha dicho (25) que la responsabilidad que la Administración asume en estos casos no es la del político, que debe encauzar y dar expresión a la opinión pública, sino la del experto que pone sus conocimientos al servicio de la ejecución adecuada de una idea. Pero es innegable que, en muchas ocasiones, al administrador se le obliga a adoptar decisiones con un marco de discrecionalidad tan amplio que contrae, frente a los administrados, una verdadera responsabilidad política, motivo por el cual resulta, por demás, beneficiosa —no sólo en aras de la determinación más correcta del público interés sino también en aras de obtener, a priori, un consenso en la interpretación que habrá de darse del mismo— la búsqueda en la base de la opinión pública formada a la luz del problema concreto, nunca oponible, sin embargo, a la opinión pública más generalizada en su expresión, que sirvió de motor a la norma que ahora se trata de aplicar.

En consecuencia, conviene modular adecuadamente el artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado, según el que «la Administración asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general», en el sentido

(24) LLISET BORRELL, F.: *La actividad urbanística de los particulares*, Madrid, 1974, página 340.

(25) SAINZ MORENO, *op. cit.*, p. 75.

de que este interés general no es tarea exclusiva de la Administración, sino que en su consecución, con arreglo a la ley, están llamados todos los interesados, en especial esta figura olvidada de protección jurídica que es el administrado simple (el usuario del parque urbano que se destruye, de la playa que se contamina, de la montaña que se degrada), y cuya presencia resalta un Derecho administrativo del porvenir que va sustituyendo, gradualmente, aunque sólo en el terreno de las ideas, al Derecho administrativo tradicional o burgués (26).

4.4 LAS ASAMBLEAS REGIONALES

Al margen de la penetración de los particulares en la tarea de la determinación del interés público, cuyas directrices han sido fijadas por la ley, hemos de hacer otra consideración en torno al mismo tema, y es la del nuevo regionalismo, asentado sobre la crisis de la técnica burocrática-centralizada de gobierno. García de Enterría (27) postula que la voluntad general se concrete a dos niveles distintos: el estatal y el regional, con lo que aparece el nuevo fenómeno de las leyes regionales, cuya vigencia implica la derogación automática de leyes estatales en una determinada esfera de competencia.

La descentralización del poder legislativo o descentralización de Cortes se erige en elemento básico de un regionalismo político que no se contenta con una mera descentralización administrativa, y que trata de dar una definición del interés público, en materias concretas, que puede diferir del concepto del interés público elaborado en otras regiones, entendido ahora no como concepto legal al que la Administración regional, provincial o municipal habrá de sujetarse, sino como principio político que alimenta una idea diferenciada del bien común.

(26) SANTAMARÍA PASTOR, J. M.: *La génesis del Derecho Administrativo*, Sevilla, 1974, y NIETO, ALEJANDRO: «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», *RAP* núm. 76, 1975.

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre la región», en el diario *El País*, del 21 al 26 de septiembre de 1976.

5. La crisis de la técnica burocrático-centralizada

El Estado se presenta—ha dicho García de Enterría (28)— como un simple *compositum* estructural del que interesa retener, y no difuminar, sus elementos reales y sustantivos. Estos elementos son el *Parlamento*, como órgano del pueblo; los *Tribunales*, como órganos del Derecho, y la *Administración pública*, como organización no representativa al servicio de la comunidad.

La democracia directa, como forma óptima de gobierno, al menos teóricamente, sólo es posible en comunidades de reducidas dimensiones que ni a nivel político—la *polis* griega— ni a nivel administrativo—el Consejo abierto— son ya de fácil localización. Por ello, el ideal de gobierno queda hoy reducido a la democracia indirecta, en la que las Asambleas representativas se integran por una porción reducida de ciudadanos que, en nombre del pueblo, titular originario del poder, fijan las directrices para el gobierno de la comunidad. Pero estas Asambleas no pueden gobernar por sí solas, y necesitan el apoyo de una Administración sin la cual están condenadas a la ineficacia más absoluta (29).

Como es sabido, la aparición de una poderosa burocracia centralizada va unida al nacimiento del Estado moderno, esa formación política ligada al Renacimiento y de la que todavía somos tributarios por más que no dejemos de hablar de su crisis. El constitucionalismo no sólo no dio el golpe de gracia a esa Administración burocratizada, sino que, paradójicamente, como ha demostrado García de Enterría, según hemos adelantado, marcó con fuerte impulso su expansión futura hasta nuestros días. El crecimiento de los fines del Estado ha apoyado esta expansión, sin que sea significativo, al objeto de nuestro estudio, el que las estructuras burocráticas tradicionales, férreamente jerarquizadas, reciban de los adelantos tecnológicos el impacto de las estructuras tecnocráticas, presididas por la razón técnica y no por la razón estrictamente jurídica en que se había amparado la Administración tradicional (30).

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1974, p. 26.

(29) SABINE: *Historia de la teoría política*, México, 1945, p. 91.

(30) GARCÍA PELAYO: *Burocracia y Tecnocracia*, Alianza, Madrid, 1974.

Lo cierto es que, en los albores de los años setenta, la idea-fuerza de la *participación* alumbró una nueva luz en la evolución de la Administración pública occidental, a la que ya nos hemos referido anteriormente, y a la que no podemos sustraernos si la Reforma política en que estamos inmersos pretende realmente una homologación con Europa (31).

La tensión burocracia *versus* órganos representativos se resuelve en un Estado democrático de nuevo cuño, que supone una clara culminación de un nuevo orden de convivencia que tiene su expresión en el Estado de Derecho, en el Estado popular y en el Estado regional a favor de los órganos del pueblo, que ya no pueden reconducirse a una mera Asamblea parlamentaria o Cortes, sino que, dadas las gigantescas proporciones de un Estado moderno y la necesidad impuesta por los tiempos actuales de acentuar la participación, se hace precisa una distribución del poder a todos los niveles como garantía de la libertad ciudadana.

La apuntada distribución del poder ha de producirse necesariamente en los siguientes planos: en el *técnico* (la clásica división de poderes, dogma político desde Montesquieu), en el *ideológico* (partidos políticos) y en el *territorial* (regiones, provincias y municipios). Y como sea que esta última forma de división del poder conduce, por definición, a una forma de Administración participada —que no otra cosa es la Administración local—, los nuevos planteamientos políticos desembocan inexorablemente en la institucionalización de las regiones autónomas y en el desplazamiento por éstas, en gran medida, de la Administración periférica del Estado, en los sectores de incidencia marcadamente económica y social, sin perjuicio de la dirección global de la economía por parte del Estado, que habrá de garantizar la salvaguarda del principio de igualdad ante las cargas públicas y en la prestación de los servicios públicos (32).

La crisis de la técnica burocrático-centralizada, que la nueva idea de la participación amenaza con acantonar en la cúspide del Poder ejecutivo, implica la potenciación de la Administración local y la institucionalización de la región autónoma. De

(31) WALDO: *La Administración pública del cambio social*, Madrid, 1975.

(32) LLISET BORRELL, F.: «Regionalismo indirecto», en *Correo Catalán* del 9 de octubre de 1974, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Artículos sobre la región*.

esta forma, las asambleas populares pueden encontrar otros medios de manifestación, distintos del Parlamento o suprema Asamblea, en cada uno de los ámbitos territoriales definidos por la nueva Constitución, con lo que quedarán abiertos unos canales de representación política de la mayor eficacia si se piensa que estas entidades territoriales han de tener, a su vez, una representación en el Senado o Cámara Alta de las Cortes (33).

No obstante, la Administración local y el nuevo regionalismo no agotan las posibilidades de participación en la Administración pública de los particulares. El hallazgo de otras técnicas participativas es un postulado no tanto de las nuevas ideas como del hecho cierto de que los representantes, una vez elegidos, se incrustan de tal forma en las estructuras administrativas, que una paulatina mentalización en las técnicas de mando los burocratiza y los distancia de la base que los eligió. La representación, por tanto, no resuelve, ni siquiera si tiene lugar en las estructuras intermedias del poder, la clásica disociación entre gobernantes y gobernados, lo que obliga a buscar nuevas técnicas de aproximación entre ambos.

De una parte, tenemos las modalidades colaboradoras que van dirigidas a recabar la participación de los administrados en la adopción de decisiones de pública relevancia, suministrando así no sólo mayor información sobre las necesidades reales y el apoyo o resistencia que pueden encontrar las medidas proyectadas, sino una valiosa ayuda en el momento de la ejecución, removiendo obstáculos que no son fácilmente eliminables por la vía autoritaria o imperativa (34).

En segundo lugar, ha de mencionarse la técnica de «adjunción de profanos», que si en un origen fue una fórmula excepcional y complementaria de las técnicas estrictamente funcionariales, con el fin de rectificar compensatoriamente los esquemas burocráticos, acaba con un apoderamiento por las fuerzas sociales de misiones otrora estatales (35).

(33) Véase Ley 1/1977, para la Reforma Política, de 4 de enero («BOE» de 5 de enero).

(34) MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, p. 57.

(35) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Administración y constitución», *RAP* 53, pp. 29 y 30, y FERNÁNDEZ, T. R.: *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, p. 56.

Junto a la flexibilización de nuestros esquemas institucionales, en los que pasan a integrarse auténticos representantes de las fuerzas sociales, y en relación con lo que acabamos de indicar, merece citarse asimismo, como medio de participación, el que el Estado tome conciencia de las múltiples organizaciones democráticas existentes en la sociedad, con lo que el individuo, a través de los grupos en que naturalmente está enmarcado, superando su aislada impotencia, podría orientar las tareas de la Administración, participando en sus cometidos con doble beneficio para ésta, en cuanto ve aquí multiplicarse sus medios de acción y anima sus estructuras de auténtica vida social... (36).

6. Los medios de participación en la Administración pública

Está claro, como resumen de lo que hemos venido afirmando a lo largo de este trabajo, que para que el hombre sea dueño de su propio destino, árbitro de su propia vida y de su contexto social, no es suficiente con una democracia monista canalizada únicamente a través de las Cortes. Se había creído que con sólo democratizar la función legislativa mediante el sufragio, como la judicial mediante los jurados, se conseguiría cuanto puede apetecerse en el sentido de interesar a todos en la obra del Estado, pero se dejaba la obra administrativa organizada autocráticamente (37). Se ha visto que esta democracia no es suficiente. Hoy el ciudadano extiende su participación de la decisión política a la decisión administrativa (38).

Martín Mateo (39) proclama la vuelta a Von Stein, en cuanto a la integración Estado-sociedad, mediante lo que él llamaba libre administración, que se caracterizaba por la participación activa de grupos de ciudadanos en la adopción de decisiones de carácter político, participación que ha de estimarse mucho

(36) MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, p. 56.

(37) MESA MOLES SEGURA: *Participación de los administrados en la obra de la Administración*, Granada, 1932.

(38) RIVERO, J.: «Problemas actuales de la Administración pública francesa», *Documentación Administrativa* 100, p. 122.

(39) MARTÍN MATEO, *op. cit.*, en nota 36, p. 66.

más amplia, más pormenorizada y más reiterada que la que se constreñía a la simple emisión del voto para la elección de representantes y parlamentarios.

Si estamos de acuerdo con estos principios básicos como informadoras de una posible Administración pública española, emergida del nuevo Estado democrático que ha de alumbrar el proyecto de Reforma política, conviene precisar cuáles habrán de ser las técnicas que pueden instrumentar y hacer operativos dichos principios. A título meramente enunciativo, y a modo de conclusiones finales de este estudio, aventuramos las siguientes:

A) LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REGIÓN AUTÓNOMA

No vamos ahora a analizar con detalle la problemática regional. Bastará con hacer una remisión a trabajos anteriores que recogen los principios inspiradores del nuevo regionalismo, a saber:

a) Diversidad territorial, a fin de adaptar la región a las peculiaridades territoriales.

b) Autonomía constituyente, en el sentido de que cada región tenga capacidad para formular su propio estatuto, que deberá ser homologado por el Estado, bien sea por las Cortes si recoge una autonomía política, bien por el Gobierno si se limita a una autonomía administrativa.

c) Descentralización, bien meramente administrativa, bien añadiendo el plus de una descentralización política que implica una o las dos siguientes: descentralización de Cortes, en el sentido de que pueda dictar, dentro de su propia esfera de competencia, leyes regionales susceptibles de derogar a medida que vayan entrando en vigor las leyes estatales sobre las materias «devueltas» en el ámbito del territorio regional; y descentralización del Tribunal Supremo, en el sentido de admitir un Tribunal de Casación que garantice el ajuste de las sentencias dictadas en el ámbito regional a las peculiaridades del mismo.

d) Complitud espacial, en el sentido de que no existan territorios con Gobierno regional y otros sin él, para lo que no parece adecuada la técnica de las comisiones de régimen es-

pecial, mientras no exista en la Constitución una institucionalización general de la región autónoma.

e) Negación de toda exención, inmunidad o privilegio y consagración del principio de justicia social, que postula un trato desigual de los desiguales, por lo que las desigualdades de régimen que afecten al conjunto del Estado deberán apoyarse en desigualdades reales: económicas, geográficas o de otra naturaleza (40).

B) LA MÁXIMA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

No sólo la región ha de ser la beneficiaria de la descentralización de funciones estatales, sino que, para evitar que se constituyan núcleos de centralización regional, la transferencia de funciones estatales debe recorrer, en aras de una mayor eficacia y de una mayor participación ciudadana, todos los niveles de las estructuras administrativas hasta la municipal.

Esta descentralización demanda, a su vez, en el escalón municipal, en cuanto se trate de municipalidades urbanas, la configuración de los distritos urbanos, cuyo motor habría de ser la Junta de distrito, de composición, por supuesto, democrática, y la institucionalización de los comités de barrio, como órganos de relación de los vecinos con la organización del distrito y, a través de ella, con los órganos del Gobierno municipal (41).

C) LA PARTICIPACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

Responde esta nueva forma de participación, que se va generalizando, a la denominada técnica de *adjunción de profanos*. Vienen a ser un correctivo de la burocracia impersonal, y consisten en la incorporación de las fuerzas sociales en las estructuras administrativas, que por esta vía dejan de ser exclusivamente burocráticas y funcionariales.

(40) LLISER BORRELL, F.: «Significación político-administrativa de la región», *Documentación Administrativa* núm. 169.

(41) Véase la base 21 («Municipalidades urbanas») del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 1972, retirado de las Cortes.

Esta técnica parece adecuada para acciones o proyectos concretos, a cuya formulación o puesta en práctica pueden los particulares interesados, particularmente conocedores del tema, aportar consentimiento, ideas y experiencia. En términos generales, esta técnica coincide con la denominada por Burke (42) estrategia de la *extensión de equipo*, en la que los equipos encargados de la elaboración de un plan pueden aprovechar la experiencia de determinados individuos, auténticos expertos en problemas de la comunidad o del territorio, que pueden reclutarse por sus conocimientos especiales, o por su representatividad en la comunidad. Estos individuos actúan voluntaria y libremente, y llegan a actuar como intermediarios calificados entre los administrados y el organismo gestor, facilitando el conocimiento de las decisiones a los administrados y recogiendo sus aspiraciones y sus exigencias (43).

Esta participación puede comportar una incorporación transitoria a órganos de competencia general (juntas de distrito) o específica (individuos que representan a los usuarios en un órgano de un servicio municipalizado), a órganos decisorios (como el anterior, muy difícil de encontrar en la Administración del Estado), de asesoramiento (comisiones de nuestros abandonados Planes de Desarrollo) o de control o vigilancia (detectados en muchas fundaciones públicas del servicio de carácter deportivo o cultural, a nivel municipal, por supuesto).

D) LAS ESTRUCTURAS EXTERNAS DE PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA

No puede establecerse con carácter general si estas estructuras de fuerzas sociales, que se encuentran al margen, aunque funcionalmente paralelas a la Administración pública, constituyen el origen de un proceso de administrativización o la culminación de un proceso de signo inverso que podríamos denominar de descentralización social (44).

(42) BURKE: «Citizen participation strategies», en *Journal of the American Institute of Planners*, septiembre 1968, vol. XXXIV, núm. 5.

(43) FERNÁNDEZ, JUAN JULIO: «Instrumentación del planeamiento», en *Ciudad y Territorio*, 3/1973, p. 14.

(44) LISET BORRELL, F.: *La actividad urbanística de los particulares*, Montecorvo, Madrid, 1974.

Lo cierto es que existen entidades privadas a las que, sea por disposición general, sea por acto singular de transferencia, se les asignan funciones administrativas, en otro tiempo impensables, como emanadas de una organización no administrativa (45).

Se trata de organizaciones de gestión autónoma, de autogestión y base privada, cuya utilización por la Administración pública se nos antoja un medio idóneo para conseguir el objetivo de integración entre Estado y sociedad de que anteriormente hablábamos.

Lo que ocurre es que, a veces, la forma jurídica de la organización adquiere una vestimenta jurídico-pública, debido tal vez, como alguien ha apuntado, al prejuicio dogmático de que la actividad administrativa no puede ser realizada sino por administraciones públicas. Tal ocurre con las juntas de compensación en este sistema de actuación urbanística, colegios profesionales, cámaras de Comercio, etc.

Incluso en ocasiones se llega a una administrativización total, como se indica en el primer párrafo de este epígrafe. Tal es el supuesto teórico de las comunidades locales menores, constituidas con urbanizaciones turísticas en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 1972, retirado luego de las Cortes, que para la misma finalidad hubieran sustituido, de aprobarse dicha Ley, a las asociaciones de propietarios de viviendas de temporada previstas en la Circular de la Dirección General de Administración Local de 1965, al amparo de la Ley de Asociaciones Civiles.

Tomar conciencia de las organizaciones democráticas existentes en la sociedad y contar con ellas sin administrativizarlas, salvo en los supuestos necesarios, podría ser muy beneficioso para la Administración, que vería disminuir, en aras de una mayor eficacia, la natural resistencia a su acción, y, lógicamente también, para los ciudadanos, que se verían por esta vía más libres y dueños de su vida y de su destino.

(45) T. R. FERNÁNDEZ: *Derecho administrativo. Sindicatos y autoadministración*, p. 28; NEGRÍN, J. P., y LLISET, F.: *La actividad urbanística de los particulares*, cit., capítulo II.

E) LA PARTICIPACIÓN RELACIONAL

La Administración pública puede ser contemplada desde dos perspectivas distintas: desde la de la organización y desde la de su actividad. Las repercusiones orgánicas y estructurales de la Administración pública derivadas de la reforma política en marcha han sido estudiadas en los apartados anteriores. En el presente iniciamos un somero análisis de los medios de participación en la actividad administrativa.

La participación relacional de los administrados es mucho más antigua que la orgánica en el terreno de los hechos y en el dogmático, pero la nueva etapa de la Administración participada postula evidentes modificaciones de las instituciones tradicionales, tales como la información pública, la denuncia y la acción popular.

a) *La información pública*

La información pública, entendida tanto en un sentido amplio de transparencia informativa (boletines informativos, exposiciones, entrevistas públicas, libre acceso a las dependencias públicas, servicios de información, iniciativas y reclamaciones) como en un sentido restringido de fase del procedimiento administrativo (art. 87 de la Ley de Procedimiento administrativo), no constituye sólo una garantía para los derechos e intereses legítimos de los particulares—base del Derecho administrativo tradicional burgués—, sino una garantía para los administrados simples, para los ciudadanos no propietarios ni titulares de industrias o comercios, a quienes pueden afectar, sin embargo, los proyectos sociales que inciden en su entorno, en forma de servicios o en forma de restricción del patrimonio cultural, paisajístico o ambiental.

Téngase presente que la aprobación de estos proyectos públicos suele ser, al menos en cuanto a su puesta en ejecución, una actuación discrecional de la Administración pública, por cuyo motivo debe ésta recabar no sólo los elementos de juicio, exclusivamente técnicos de su burotecnocracia, sino también los pareceres de los administrados afectados, aunque no sean titulares de bienes o intereses materiales directos. Ya hemos ade-

lantado que los tribunales han de tomar también en cuenta los antecedentes para interpretar si la medida o decisión adoptadas son conformes al interés público, y de aquí la conveniencia de que la Administración pública justifique muy adecuadamente sus decisiones si éstas se apartan de un parecer mayoritario de administrados afectados, interpretado según las reglas de la sana crítica. He aquí un camino para evitar que prosperen decisiones administrativas arbitrarias, abusivas o sencillamente no razonables.

b) *La denuncia. La institución del Ombudsman*

La denuncia es, como dice González Pérez (46), un acto del particular por el que se ponen en conocimiento de un órgano administrativo hechos que determinarán la incoación de un procedimiento administrativo. El denunciante no es *parte* en el procedimiento administrativo, de forma que se limita a poner unos hechos ilegales en conocimiento de la Administración pública capaces de motivar una reacción jurídica de ésta, al margen de la legitimación—titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos—del sujeto denunciante (47).

Sin embargo, puede ocurrir que la Administración pública no quiera actuar, porque el artículo 70,3 de la Ley de Procedimiento Administrativo le obliga tan sólo a acusar recibo, pero no a resolver, en cuyo caso la legalidad y el interés público quedan lesionados y sin posible reparación.

Por ello, opinamos que la denuncia administrativa debería estar conectada a una institución análoga al del *Ombudsman* escandinavo que, a modo de ministerio fiscal, acogiese las denuncias fundadas de los particulares o administrados simples y formulase la acción pública correspondiente o estimulase a la Administración para exigir, en su caso, las responsabilidades que procedieren (48).

(46) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964.

(47) LLISET BORRELL, F.: *La actuación urbanística de los particulares*, Madrid, 1974, p. 337.

(48) PELLÓN, R.: «¿Un Ombudsman para España?», *DA*, 170, 1976, p. 99.

c) *La acción popular*

Bien contados son los supuestos en que nuestro ordenamiento acoge la acción popular, entre los que destaca la acción pública en materia de urbanismo.

A la hora de enjuiciar esta institución, no puede echarse en saco roto el que si cualquier interesado puede presentar instancias y recursos en vía administrativa, e incluso en vía contencioso-administrativa, no le hace necesariamente colaborador de la Administración en mayor medida que lo es un actor que funda su demanda en la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo (49). Se sabe que la acción popular ha sido utilizada, en ocasiones, como un elemento de auténtico *chantaje* al autor de una infracción urbanística, desistiéndose de la demanda una vez que se han conseguido los efectos deseados. En estos casos, la acción popular ha servido perfectamente a unos vituperables intereses particulares, y el interés público ha continuado lesionado.

La denuncia, en la forma indicada anteriormente, sirve mejor a la defensa del interés público que la acción popular, institución ésta que debería ser de nuevo instrumentada, tal vez en forma colectiva, a través de corporaciones y asociaciones que eliminasen aviesas intenciones y actuaciones poco escrupulosas, como cauce de defensa no sólo de los intereses colectivos de los asociados, sino también de los directa o indirectamente públicos (50).

7. Conclusión general

En el actual momento de cambio en nuestro país no sólo está implicada una cuestión política—la transformación de un Estado autocrático en democrático, con las consecuencias de alcanzar una unidad de jurisdicción y una auténtica independencia del poder judicial; la movilización ideológica de la población a través de los partidos políticos y la institucionalización de la región como respuesta a la pluralidad de comunidades cultu-

(49) LLUSET BORRELL, F.: *Op. cit.*, p. 342.

(50) BOQUERA OLIVER, J. M.: *Derecho administrativo y socialización*, Madrid, 1975, p. 144.

rales o «nacionalidades» hispánicas—, sino que otras cuestiones económicas, sociales y de mentalidad están en la base de las mutaciones que agitan nuestra vida en la hora presente.

Por ello, y sin que haya sido nuestro propósito el ocuparnos de los agentes, factores y condiciones de ese cambio social amplio en el espacio y en el tiempo, ni de la naturaleza acelerada de ese cambio, ni de los efectos generales en las instituciones tradicionales que informan nuestra vida—familia, religión, sistema educativo—, no podemos menos de hacernos eco de ese trasfondo oscuro y vital que nos mueve con una extraña y poderosa fuerza y que en alguna forma habrá de configurar: la reforma política.

Nuestro estudio se ha centrado, como punto de partida, en la reforma política en curso y en el impacto que esa reforma habrá de producir, en forma manifiesta o latente, con toda la carga cultural desde la que emerge, en la Administración pública española, cuya nueva versión ya se dibuja en nuestro horizonte histórico como un tipo radicalmente nuevo, que no encaja en los esquemas recibidos y aceptados por las generaciones dominantes en este momento crítico de nuestra historia.

La disidencia de los revolucionarios franceses respecto de la versión ortodoxa del principio de la división de poderes fue el germen de una Administración pública poderosa, que, no obstante, mientras estuvo vigente el principio liberal de no intervención—*laissez faire*—, se limitó a velar por el orden público (51). Desde sus orígenes, la Administración contemporánea es, pues, una potencia conformadora de la sociedad, sólo atemperada por aquel principio informador aludido del Estado liberal. Esta potencia, por tanto, no podía operar hasta que las revoluciones sociales del pasado siglo—francesa, de 1848, y española, de 1868—y, con mayor propiedad, la consagración constitucional de los derechos sociales—constituciones rusa y mejicana, Weimar y española de 1931—rompiesen definitivamente las barreras que separaban Estado y sociedad. Con todo, la conformación social se hacía, en esa nueva fórmula del Estado social de Derecho, desde el aparato administrativo, sin que la penetra-

(51) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Taurus, 1972, pp. 9 y 31.

ción de los particulares en las esferas del poder hubiera trascendido el poder legislativo, cuyos proyectos, con la ocupación mayoritaria de escaños por las clases populares, fueron invadiendo sectores hasta entonces desconocidos por el Estado, pero cuya gestión se encargaba en exclusiva a la Administración como garante único del interés público.

Con lo dicho echa de verse que entre el Estado liberal de Derecho y el Estado social de Derecho hay sólo un cambio de actitud y de acción con respecto a la sociedad, sin que la sociedad adquiriera—antes al contrario—protagonismo alguno en el seno del Estado social. Pues bien, el Estado del futuro en el mundo occidental parece habrá de ser el llamado Estado popular, en el que la sociedad adquiriera, por definición, dentro del propio Estado, y no separada de él, como ocurría en el Estado liberal, un auténtico protagonismo que se instrumenta a través de la idea, la nueva mentalidad y las técnicas de la participación.

El signo de nuestra Administración pública en los próximos años será, en consecuencia, la participación, porque no otra es la tendencia que preside la evolución de las administraciones públicas propias de los Estados democráticos occidentales.

