

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA RELACION ADMINISTRACION PUBLICA-ADMINISTRADOS

Por VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

Sumario: 1. Introducción.—2. Hacia una tercera generación de derechos de los ciudadanos.—3. Asedio a la Bastilla administrativa en Francia: últimos datos.—4. La situación española: propuesta de revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo y otras normas legales.

1. Introducción

En Francia, pionera en tantos campos, y muy principalmente en el administrativo, se viene produciendo desde algunos años, y sobre todo desde los dos últimos, un movimiento de acercamiento de la Administración pública, o, si se quiere, de su visión más concreta, como son las oficinas, a los administrados. Curiosa, pero reveladoramente para nosotros, la imagen de tal movimiento entre los mismos franceses es la de la toma de la Bastilla; consideran que, si bien con la primera de las Bastillas conocidas hubo el cierre del proceso iniciado con la universalmente conocida por Revolución francesa, han persistido luego otras bastillas, menos llamativas que la célebre prisión de París, pero no por eso menos eficaces y duraderas. Una de ellas pue-

de simbolizarse en las oficinas públicas, como los lugares de la fortaleza y resistencia administrativa. En ellas, en sus secretos y reservas, descansa toda una estructura que frecuentemente se presenta al ciudadano —a ese administrado común— como el baluarte inexpugnable semejante al castillo kafkiano. La escena es también universal (1).

La marcha del citado movimiento se viene a insertar en un marco general de revalorización de los movimiento ciudadanos y de participación democrática. Ya hace algunos años, Gregoire (2) vino a señalar cómo los nuevos sistemas políticos eran sucesores de las viejas maquinarias y los nuevos burócratas eran continuadores de los antiguos, pues su poder se derivaba del residual, una vez efectuada la división de poderes; los funcionarios, según él, continuaban la antigua línea de los servidores del rey, al conservar la misma fuente de sus atribuciones.

Sea o no aceptable esta interpretación, lo cierto es que, a través y mediante las oficinas públicas, el poder político —el Estado y demás entes públicos— adquiere unos perfiles determinados, por lo que los vínculos de dependencia y lealtad se subrayan por todos los que visionan dicha realidad. Más aún: al rehuir el ciudadano normalmente el contacto con la burocracia, quizá por intuir la desigualdad de su relación, la organización se recluye o al menos se cierra (3).

(1) En nuestro país, a pesar de todas las reformas administrativas que llevamos, el acercamiento —ni siquiera en los aspectos más elementales— Administración-administrado se ha producido: la burocracia permanece por ello siendo objeto de aceradas críticas, a veces infundadas.

(2) Lo hacía en su conocido libro sobre los orígenes de la Función Pública. Hoy otro autor como es CHEVALIER vuelve en interpretaciones tan sugerentes en su «Balance sobre la participación ciudadana en la Administración francesa», *PUF*, Publ. Fac. Sc. Pol. et Soc. d'Amiens, 1975.

(3) Quiérase o no, las organizaciones, aunque grandes, se mueven con frecuencia por impulsos intuitivos —a pesar de su racionalización—, y su aceptación o rechazo condiciona su posterior comportamiento. Esto se olvida, lo que deriva a su vez en declaraciones críticas generalizadas contra la burocracia, cuando la experiencia histórica demuestra su necesidad permanente. Para todo el mundo constituye un placer hablar mal de la burocracia, que por su abstracción es utilizada como el chivo expiatorio de los males sociales. Resulta demoledor la comprobación del grado de desconocimiento del mundo burocrático, para la gente extraña: romper ese desconocimiento, demoler la persistente barrera que separa a la Administración Pública del público, es una de las premisas de toda democratización profunda de un país. El método tan americano de «puertas abiertas» debería aplicarse con mayor asiduidad en nuestro país, como en todos los demás países, dentro de la Administración.

2. Hacia una tercera generación de derechos de los ciudadanos

Pero ese ciudadano se da cuenta de que en el ejercicio de sus más elementales derechos hay una presencia administrativa que condiciona, limita y casi siempre ordena (4) su ejercicio (piénsese en el ejercicio del derecho de manifestación que pretenden ejercer grupos políticos opuestos: la autoridad tendrá que decidir, en aras del orden público, el ejercicio simultáneo de tales pretensiones jurídicas, señalando en este ejemplo las zonas o calles en las que cada uno de tales grupos podrá ejercitar su derecho fundamental). La mayor o menor intensidad de esa «presencia» administrativa es consecuencia del sistema político-social vigente, pero en cualquier caso siempre existirá; su efecto es trascendental, porque su imprecisión puede significar la misma marginación de esos derechos fundamentales. De ahí que determinados autores y algunas experiencias reclaman la que sería «tercera generación» en tales derechos, bajo la forma de establecer garantías a los otros (se entiende: garantías administrativas bajo un mayor automatismo en el ejercicio de las potestades administrativas, con la consiguiente reducción del ámbito de su discrecionalidad) y la tipificación de auténticos «nuevos derechos», cuyo planteamiento es puramente iniciativo, al ser más una exigencia del futuro que una consolidación del presente; entre tales derechos podría figurar el de acceso a los documentos administrativos.

Como en tantas otras materias, es más fácil la formulación del derecho—o, si se quiere, su simple enunciación—que la relación de su contenido. Es asimismo evidente que la utilidad de un derecho está en función de sus mismas posibilidades de empleo; de nada vale declarar o formular un derecho si se sabe que es puramente teórico y sin realidad alguna (5).

(4) Recordemos que el imperativo kantiano, como modelo de convivencia humana, reclama un árbitro; el que yo crea respetar la libertad de mi prójimo puede obedecer sólo a mi creencia, pero no a la creencia de aquel con quien compulso o cotejo mi libertad, o sea que aun en el más feliz de los mundos un tercero—llámese funcionario, árbitro, componedor o amigo común—deberá estar presente por lo que ocurra...

(5) Recordemos el clásico ejemplo manejado por parte de la doctrina procesalista italiana sobre el supuesto «derecho fundamental» de acudir a los Tribunales, ya que es obvio que si la administración de justicia no es gratuita, la aplicación de tal

En un intento aproximativo de preparar una lista de posibles derechos (6), de aquellos que aquí estamos examinando podríamos incluir los siguientes: el derecho de acceso a los edificios públicos, el derecho de acceso a los documentos públicos en general y administrativos en particular, el derecho de examen de los expedientes administrativos y el derecho de reclamar una actuación de la autoridad administrativa competente. Calificarlos de derechos en un intento de reforzar su eficacia —dotándoles de todos los instrumentos suficientes para su aplicación, legitimándolos en plenitud, precisamente, frente al órgano u órganos que más resistencia ofrecen a su revalidación—; en este caso no nos hallamos en una relación simplemente bilateral, de particular a particular, sino en aquella tan común en nuestros días de un particular y el correspondiente órgano administrativo. Con ellos se busca colocar a la Administración en su verdadero sitio, como una organización de servicio a la comunidad, la cual en su vida diaria tiene recursos para ir enmarcando su actividad dentro del respeto a dicha comunidad, pudiendo así eliminar algunas—o numerosas—reclamaciones *a posteriori* por violación o daño a esos—u otros—derechos e intereses legítimos de los ciudadanos (7).

Mediante tales derechos podría conseguirse ese acercamiento de la Administración-administrados, descendiendo aquélla de su alto dosel y perdiendo, al menos, sus apariencias de herede-

derecho es problemática. El ejemplo podría ampliarse; pensemos brevemente en la escasa, por no decir nula, eficacia que en nuestro país ha tenido el llamado «derecho de petición», concebido en la anterior legislación también como fundamental, y a pesar de ello, tan teórico (relativamente pocos españoles llegaron a ejercitarle).

(6) Es obvio que chocamos con el obstáculo de usos administrativos puesto que ¿bajo qué rúbrica colocar tales derechos? Llamarles «derechos administrativos» no resulta correcto, considerado su empleo en otras órbitas de la Administración; llamarles «derechos de los administrados», tampoco, al ser demasiado genérico y englobador de todos los que pueden afectar a un sujeto; pero dejemos de momento esta problemática cuestión y sigamos el viejo consejo socrático: «Dejemos las palabras y seremos más ricos en sabiduría.» En cualquier caso, la semántica no puede enfrentarse con el ámbito de mayores libertades y derechos para los administrados.

(7) La mayoría de la doctrina se ha concentrado en los que podrían estimarse derechos perfectos—siguiendo la terminología civilista—, quizá porque su evidencia les muestra más nítidamente en todas sus etapas. En cambio, han marginado estos otros derechos, cuya naturaleza se hace por ello polémica y controvertida. Además, estos derechos, siguiendo una imaginaria penal, serían como el limbo que a su vez protege esos otros derechos perfectos, encajados en el núcleo del patrimonio de su titular.

ra de los antiguos poderes absolutistas. Bosquet señala (8) cómo mientras, por un lado, el Estado pretende humanizarse mediante «la humanización de los procedimientos administrativos y el derecho de acceso a los documentos administrativos», por otro, acentúa su absolutismo tecnocrático, resaltando su condición de «poder único», que rehúsa las explicaciones y los debates dialécticos, exigiendo ser juez inapelable, soberano e infalible de lo que es bueno para los ciudadanos. «La Administración aún sigue encastillada, dando la impresión de cierto *pressing* cuando acude a campañas informativas o divulgadoras, o como cuando lleva a cabo cualquier información pública, porque continúa apegada a tradiciones y costumbres propias de épocas pretéritas, como heredera de antiguas fórmulas, en claro contraste con los nuevos tiempos» (9).

La crisis de la representación por la Administración pública de los intereses generales es un hecho confirmado reiteradamente por la realidad; así, Chevalier subraya esa condición de la no exclusividad de dicha representación, por cuanto característica de nuestro tiempo es que los mismos representados busquen otras delegaciones o su misma autorrepresentación; la democratización profunda de las instituciones conduce a las parcelaciones de la un día predominante representación pública del interés general. El mismo cambio plural de denominación (intereses públicos o generales) connota los cambios experimentados en un intento de revalorizar la propia defensa de los intereses propios de grupos, más o menos mayoritarios, no identificables, ni identificados con los intereses de toda la colectividad. La misma doctrina española participa de estos juicios de valor; así, S. Muñoz Machado (10) escribe lo siguiente, en base a su cita de Chevalier: «Como ha escrito Chevalier con agudeza, durante mucho tiempo ha sido la noción de interés general (al que la Administración, por definición, sirve) la que ha tenido de prin-

(8) M. BOSQUET: «L'Etat, au volant» (*Le Nouvel Observateur* núm. 781, 4 de noviembre de 1979).

(9) Normalmente, las campañas informativas oficiales responden a una presión de movimientos o grupos planteando la necesidad y urgencia de una información que casi siempre llega tarde.

(10) S. MUÑOZ MACHADO: «El gobierno y la Administración regional», p. 378, en la publicación colectiva *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, 1978.

cipio de legitimación al aparato de la coacción pública: la Administración estaba obligada a actuar en el sentido del interés colectivo del conjunto de los ciudadanos. Disponía para ello de una legitimidad derivada, mediatizada por el sistema político y resultante del control de los representantes de la nación. Desde hace unos años, este sistema de legitimación funciona bastante peor en los regímenes parlamentarios; el debilitamiento ostensible del peso político de las asambleas y la influencia cada vez mayor de la alta Administración en la dirección de los asuntos públicos debilita el argumento extraído de la apelación al control democrático de aquélla; *la ideología del interés general*, sobre la que hasta ahora se ha fundamentado la acción administrativa, debe ser renovada, y... *la ideología de la participación* es la que pueda *sustituirla con ventaja.*» Asimismo, María Angeles Pernaute Monreal (11) escribe sobre este particular lo que sigue: «... no es posible concebir a la Administración de hoy día como un instrumento del Estado para gestinar intereses comunes a toda la sociedad, o como un cuadro orgánico, servido por funcionarios profesionales que tienen atribuidas las funciones más importantes a gestionar en interés de la comunidad...»

También Peyrefitte (12) señala la pérdida de sacralización del Estado tras un largo período de divinización, y escribe sobre los hábitos administrativos del secreto y silencio, si «el secreto es guardián de lo sagrado. El Estado sigue tomando sus ejemplos de la Iglesia. Y, a partir del Estado, el modelo se difunde en toda la sociedad...», aunque observa cómo esa multiplicación de tareas y funciones asumidas por el Estado repercute en el

(11) MARÍA ANGELES PERNAUTE MONREAL: *El poder de los Cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, INAP, col. Publicaciones del ..., serie B, 1978. La autora añade: «... se está ante una realidad muy distinta, cual es la de haberse convertido en un instrumento (la Administración Pública) al servicio de los intereses de la burocracia, entendida como reducido grupo de hombres que detenta el máximo poder dentro de la estructura estatal». Resulta interesante comprobar la identidad o analogía de situaciones presentadas en los diferentes países.

(12) A. PEYREFITTE: *Le mal français*, Ed. Plon, 1978. Véanse especialmente capítulos 8, 33 y siguientes. El autor, como buen francés, ahora el Estado centralista, reitera la semejanza orgánica Iglesia-Estado (de ahí su visión sobre el aspecto del Estado), lamentando la pérdida de su prestigio, aunque reconoce la necesidad del cambio y, por tanto, la de un mayor acercamiento Administración-administrados. Los antecedentes que expone no pueden ser más reveladores de la hipertrofia estatal desde hace siglos en Francia; con Luis XVI hacían falta papeles para todo. (Hay traducción española, publicada por Editorial Plaza-Janés.)

paralelo e intensivo crecimiento de oficinas y funcionarios, con la consiguiente repercusión en la claridad y transparencia de los servicios administrativos frente a los administrados: «Lo que justifica—según él—*el crecimiento de las oficinas: el volumen de los archivos se eleva en proporción geométrica...*» Este autor nos llama la atención sobre el carácter ilimitado que puede tener el secretismo administrativo, que puede alcanzar así cotas más extremas que las del tradicionalmente conocido como secreto de Estado (13), así como los poderes reales que demuestra la vida diaria que convierta en auténticos depositarios de la gestión social; para Peyrefitte, el poder de las oficinas, de los despachos funcionariales, es tan grande como el de los principales personajes estatales: «su iniciativa enmarca a la todopoderosa jerarquía monolítica del poder político».

La conclusión que saca (14) es que «las reglas minuciosas que rigen la Administración están hechas para limitar el poder del príncipe, por lo que sólo el *fait du prince* puede limitar el endiosamiento de la Administración...». El aparato del Estado, sin preocupación de las molestias que ocasiona a los hombres, o las riquezas que absorbe de la nación, prosigue la operación hasta su fin... A su poder infalible todo está permitido: metódicamente anárquico, se sobrecarga de expedientes...» Entre sus remedios, propone colocar el nombre de cada funcionario delante de su ventanilla, despacho o mesa (15), por cuanto, a mayor anonimato de los administradores, mayor irresponsabilidad de los mismos y mayor menosprecio de los administrados, que se ven, por ello, sumergidos en un ámbito donde la relación personal no puede establecerse, al ignorarse el mismo nombre (datos personales) del funcionario a quien se dirige.

(13) Así, nos cuenta el siguiente suceso: a pesar de su condición de ministro, no pudo averiguar los entresijos de una inspección, porque el agente inspector alegó la condición secreta de la inspección, y del expediente instruido; «era más que un secreto de Estado, un secreto de Administración, ni siquiera el Gobierno tenía acceso a la documentación». Otra anécdota real es la siguiente: otro ministro tuvo que decir a sus peticionarios que la cuestión—cambio de estatuto de los mineros—sólo podía resolverse si el funcionario... se hiciera aliado de los interesados. «Tratad de convencerle». Todo un signo sobre el poder real burocrático.

(14) El libro está lleno de anécdotas demostrativas del poder real de «las oficinas públicas», siendo de interés su lectura, por tal motivo.

(15) Lo que es usual en el mundo anglosajón; los filmes anglosajones nos muestran el habitual empleo de las correspondientes tarjetas de identificación de cada empleado. En nuestro país, se practica en algunas empresas y servicios.

No obstante, Peyrefitte se da cuenta de que todo es consecuencia del mundo en que la Administración pública se inserta, pues los primeros partidarios del secretismo vienen a ser los propios gobiernos, a quienes place operar por sorpresa, ya que «el secreto es la condición de su iniciativa..., los secretos del Gobierno son a veces secretos de polichinela y la Administración está toda envuelta en el misterio». El resultado es que cada día es mayor el secreto y más ineficaz y nulo el acceso a los *dossiers* (16): «La extraordinaria complejidad administrativa parece mantenerse para desanimar a los administrados. Francia se ha convertido en un país donde casi es imposible dar a conocer a sus ciudadanos cuáles son sus derechos... La general ignorancia (sobre cuestiones administrativas) perpetúa el sistema burocrático» (17).

«El sistema burocrático es una jerarquía autoritaria de Derecho, pervertida por una indisciplina de hecho; las oficinas se apoyan en su anonimato y en su número para eludir cualquier sanción real... La burocracia no se contenta con sustituir al poder político, colocado por encima de ella, sino que tiende a sustituir a los propios administrados, situados debajo de ella. Ofrece medios ilimitados a la rigurosa pasión de bien común que anima a sus mejores hombres... Ni la desaprobación de la historia ni la impaciencia de los ciudadanos obstaculizan el sentimiento de infalibilidad que propugna la Administración...»

(16) El autor destaca sus repercusiones parlamentarias; ni siquiera los funcionarios competentes pueden ser requeridos a las «audiencias públicas», «es sólo el ministro quien acude, que para la oposición, es un adversario, que se evade; para su partido, un amigo, a quien no se pone en dificultades. El Parlamento... la única institución que podría romper el secreto de los despachos, ayuda a su protección. Los diputados se sienten frente a sus electores responsables de la Administración... pero carecen de los medios para exigir su responsabilidad; de pronto, el sistema se asocia con la irresponsabilidad».

(17) Es extraordinariamente interesante su descripción del verdadero papel de un jefe de un Departamento ministerial, aludiendo a las múltiples firmas diarias: «Varios cartapacios se me ofrecían (el autor alude a su etapa de ministro de Educación) a la firma ¿qué sentido podía revelar este gesto? ¿qué medio tenía de comprobar que este o aquel profesor, del que ignoraba todo, podría representar un buen papel? La responsabilidad incumbía a un ciego y los verdaderos responsables de la decisión se escamoteaban en los repliegues del sistema. Estábamos en el centro de un ritual simbólico... Mediante la firma, yo confería por este gesto irrisorio, pero decisivo, el sello de la autoridad del Estado. Dos razas de hombres: los que preparan las decisiones y los que las ejecutan; los primeros son los que preparan y presentan los *dossiers* que excluyen toda alternativa. De ahí que los políticos asumen una responsabilidad por actos ignorando sus consecuencias. *Para la Administración, están sólo para pronunciar sus discursos, aprobar sus planes y autenticar sus actos.*»

Este autor imputa a dicho sistema la congelación, o sea la falta de progreso de los llamados derechos fundamentales, desde el mismo estallido de la Revolución francesa: «consolidando el poder burocrático, la República quedó lejos de las monarquías europeas en el ejercicio práctico de las libertades...», confirmando la generalizada opinión sobre la función restrictiva de toda burocracia, tanto en el terreno de los hechos como en el de la experiencia histórica. Ante semejante situación, es plausible todo planteamiento revisor que de forma continua inste por una actualización de los mecanismos de acercamiento y aproximación del administrado a la Administración, y principalmente en sentido inverso. Abogaríamos, por nuestra parte, por analogía con el país galo, por una revisión permanente de todos aquellos mecanismos previstos con tales fines en la Ley de Procedimiento Administrativo, como podrían ser las relativas a aquellos aspectos que se contemplan en otro apartado de este trabajo (18).

3. Asedio a la Bastilla administrativa en Francia: últimos datos (19)

Una ley de 17 de julio de 1978 consagra la libertad de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos. La ley ha pasado, sin embargo, inadvertida, y es, no obstante, una revolución. En adelante, la comunicación es la regla, y el secreto, la excepción. Es la alteración total de un principio secular detrás del cual se ocultaba la Administración. Es también, sobre todo, el reconocimiento de una nueva libertad pública. Los progresos en tal campo han sido tan escasos en nuestra época, que hay que recibir con aplauso esta nueva libertad moderna, inteligente, a la medida de los males de nuestra sociedad centralizada. Ello forma parte de lo que se ha dado en llamar ya «la tercera generación de los derechos del hombre», que des-

(18) El libro de PEYREFITTE es un magnífico balance, dentro de una perspectiva histórica, de las nefastas consecuencias tanto de una excesiva centralización como de una excesiva burocracia (tanto monta, monta tanto). Su ejemplo bien podría tenerse a la vista en nuestro país, si queremos mejorar la suerte del sufrido ciudadano español.

(19) Este apartado se ha confeccionado en base a diferentes fuentes y textos, publicados en diarios y revistas del vecino país.

pués de los derechos naturales de 1789 (primera generación) y los derechos económicos y sociales de 1946 (segunda generación) da al ciudadano de hoy los medios de resistencia a la opresión tecnocrática.

Pero esta libertad de acceso a los documentos administrativos es igual que las demás libertades públicas; no basta con proclamarla en un texto, sino que se necesita conquistarla con los hechos, y en este terreno la Administración, obligada a aplicar la ley, continúa operando como si no existiese. Frente a las solicitudes que le son enviadas opone la sistemática negativa de no haberlas recibido. Como prueba tenemos la ofensiva declarada por la Asociación Ecológica «Amigos de la Tierra», minuciosamente preparada, frente a distintos ministerios.

En el Ministerio del Medio Ambiente, cuando una delegación de dicha asociación se presentó para obtener una respuesta sobre los distintos documentos concernientes a la protección de la naturaleza, los establecimientos dañinos y las centrales nucleares, se produjo la locura. El Gabinete del ministro se excusó en base a que los documentos requeridos para ser vistos estaban «bajo la inspección general de servicios». En los pasillos del Departamento se hablaba de «una maniobra». El jefe de los Servicios de Información del Departamento se precipitó, disculpándose así: «Se ha tomado buena nota de vuestra solicitud, pero no está bien cumplimentada...; hay a estos efectos ya un formulario tipo previsto.»

He ahí el remedio para salir del *impasse*: ¡hay un formulario tipo! La maniobra lo que busca es ganar tiempo. La Administración debe responder dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud; pasado dicho plazo, el administrado puede pedir la intervención de una comisión, llamada Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, que tiene un mes para resolver. Exigiendo una instancia por escrito y en el modelo oficial, se retrasa el comienzo del plazo y se complica así la tarea de los ciudadanos. Para reventar esta maniobra del impreso oficial, los miembros de la citada asociación anticipan la fecha de los formularios; entonces se les promete una contestación dentro de quince días. Han pasado los quince días y aún siguen esperando.

En el Ministerio de Industria se emplean otras tácticas dilatorias; se prefiere tanto el desprecio oficial como la negativa clara y tajante. Este Departamento es una muralla, o un foso, como se quiera juzgarlo. Comienza por hacer esperar a los solicitantes, en la calle, bajo un frío polar y bajo la vigilancia de la gendarmería; al cabo de un cuarto de hora, un representante del Gobierno acepta recibirlos. La respuesta es clara: «*Los documentos pedidos no son comunicables (y, por tanto, no pueden ser vistos ni examinados), dado que afectan al secreto de las deliberaciones del poder ejecutivo, del Gobierno.*» En efecto, estamos ante una de las excepciones limitativamente enumeradas por la Ley, que se opone a la comunicación de algunos documentos. Pero, arguyen los peticionarios, ¿incluso, como en este caso, de un informe sobre la refrigeración por vía seca, dentro de la medidas de aceleración del programa nuclear?

La pregunta deja al funcionario sorprendido, pues comprende bruscamente que los representantes de la Asociación «Amigos de la Tierra» disponen ya de algunos documentos que reclaman. Esto es el colmo. De repente, la teoría de los conjuntos, que permite a la Administración pública rehusar todo un *dossier* si una sola pieza no es comunicable, se hunde. Pero la práctica permanece.

En el Ministerio de Cultura, por el contrario, la acogida es perfecta. Incluso se ha llegado a preparar un documento sobre la situación en que se encuentra el expediente solicitado, mas el expediente queda invisible. Según explicaciones embarazosas encaminadas a reconocer que todos los documentos están separados del expediente, que todavía nada se ha decidido verdaderamente, que el Consejo de Estado está a punto de tomar una decisión, que se propone un proyecto de Ley; en síntesis, que no hay documentos presentables. Tras la teoría de los conjuntos, he aquí la teoría de las partes. Mucho más peligrosa, pues todo lo que no es decisión es trámite, y cuando la decisión se ha tomado es demasiado tarde.

Un funcionario hace entonces esta declaración antológica: «En el supuesto de que la Administración fuere obligada por la ley a comunicar un documento, podría siempre hacerse justicia, porque ¿no dispone ya del poder ejecutivo?»

Muy urbano, nuestro burócrata, ingeniero agrónomo, acompaña su gesto con la palabra. Y no falta más que esto: la teoría del «brazo de honor», o sea el que la Administración actuase como un juez. Lo peor es que tenga razón, pues el juez francés, como se sabe, no dispone de poder alguno de interdicción, que sería el único instrumento que podría forzar a la Administración a plegarse en sus decisiones.

He aquí las razones para las reacciones de los administrados de base, pero no hay que creer que con ellos se hayan agotado los recursos de la imaginación administrativa. A los ciudadanos les espera un auténtico combate, sin hablar de la facultad pura y simple de negar la existencia de un documento (en la residencia del jefe del Estado se había formulado una demanda de petición para ver y examinar el Informe Ventejol, sobre el gravamen fiscal de las grandes fortunas, y se respondió oficialmente que no había copia del informe). Es preciso mencionar la propensión de los servicios a tirar pelotas a la calle, jugando literalmente a hacer de tampones. De este modo, el Ministerio del Medio Ambiente pretende que sus dictámenes no pueden ser comunicados más que por parte de sus destinatarios; con otras palabras, para conocer su juicio sobre la agrupación parcelaria en Bretaña o el proyecto de una central nuclear en Alsacia, o la futura creación de una autopista en el Languedoc, es preciso casi dar la vuelta a Francia, lo que es inadmisibile, si tenemos en cuenta que «todo» está en París. ¡Para una vez que la centralización administrativa podría servir a los administrados...!

Pero hay algo más grave todavía, y es que la ley prevé la consulta *in situ* de los documentos en todos los centros oficiales, incluida la residencia del primer ministro; todo se ha hecho de tal modo que el conocimiento directo en el lugar donde habitualmente se encuentra el documento se ha vuelto imposible, de tal forma que la secretaría general del Gobierno afirma, en respuesta a una petición, que «la ley de 17 de julio de 1978 no ha modificado la regla de simple conveniencia, según la cual aquel que desea obtener una cita no puede fijar por sí mismo ni el día ni la hora». Una libertad no se otorga sobre citas.

La última actuación gubernamental: los servicios de la Documentación francesa son los encargados de comunicar y dar

traslados de los documentos del jefe de Gobierno, pero, al igual que la más bella mujer del mundo no puede dar más que lo que ella tiene, los citados servicios no poseen más que los documentos oficialmente publicados, lo que significa que la Ley no ha hecho absolutamente nada en las prácticas y usos de la Administración...

Sin embargo, los representantes de la citada asociación no se desaniman, y afirman que irán hasta el fin, por cuanto que se trata de una cuestión de principios, considerándose como la vanguardia de millones de ciudadanos que chocan diariamente con la arbitrariedad de la Administración: «Los documentos que reclamamos nos interesan, pero lo que nos interesa por encima de todo es el fin del secreto administrativo.» Por este motivo se disponen a plantear ante la Comisión ya mencionada las distintas negativas que les han sido opuestas. Intransigentes, impugnan asimismo la manera con que se ha organizado el funcionamiento de la ley, así como el de la Comisión, en cuyas deliberaciones puede participar a título consultivo un representante de la Administración pública, según ha dispuesto un decreto reglamentario, lo que representa mantener la desigualdad entre el administrado y la Administración, al estar en diferente plano. Realmente, estamos ante una violación de los derechos de la defensa y de un ataque de la imparcialidad de este organismo, razón por la cual han presentado un recurso contra dicho decreto ante el Consejo de Estado.

Los ejemplos podrían multiplicarse, porque la realización de todos los requisitos y trámites para la total virtualidad de los pretendidos derechos de acceso del particular a las autoridades administrativas suponen una larga cadena de hándicaps que tiene que ir superando sucesivamente para, probablemente, no alcanzar su punto final (20).

(20) Las razones —o sinrazones— del fracaso pueden residir en detalles tan nimios como los de inexistencias de copias, o inexistencia del expediente por su remisión a otro órgano, su constancia en otro Negociado u oficina, un retraso en el envío del respectivo Registro General, etcétera (incluso la falta de existencia o de presencia del funcionario encargado del manejo del expediente). La exposición de esta variedad de circunstancias nos conduce al alucinante cuadro burocrático en el que a veces la existencia o inexistencia de un papel motiva profundas alteraciones en la marcha de los asuntos ordinarios. Normalmente, estas alteraciones, se producen

En ese mismo país, y apenas transcurrido un año de la anterior ley, se sigue pensando que la mejora de las relaciones entre la Administración y el público es una prioridad de la acción gubernamental (y no sólo del Gobierno presente, sino de cualquier otro que le reemplace). De ahí que constantemente se produzcan nuevas tentativas; así, en los últimos días de abril de 1979, en la Asamblea Nacional francesa se abordó la discusión del proyecto de ley sobre las distintas medidas programadas para la mejora de las relaciones entre la Administración pública y el público.

En su informe, el ponente, M. Aurillac (del partido giscardiano), recuerda cómo la abertura de la fortaleza administrativa es uno de los objetivos prioritarios asignados por el presidente de la República al Gobierno. El secretario de Estado de la Presidencia del Gobierno reconoce que en sus relaciones con los servicios públicos «el usuario se siente, por regla general odiado o al menos despreciado» por estos últimos. En 1975 se empezaron a constituir los comités de usuarios, y en 1979 se presentó, más tarde de dicha discusión parlamentaria, un conjunto de proyectos para definir los derechos de los administrados y permitir que los ciudadanos sean mejor protegidos y mejor informados frente a la Administración.

En cuanto al texto objeto de esa discusión, es el resultado legislativo del reciente programa de simplificación administrativa, que comprende un centenar de medidas, esencialmente reglamentarias, de las que algunas exigen la aprobación legislativa. Este proyecto recoge asimismo una serie de proposiciones formuladas por el mediador (21), Aimé Paquet, «lo que testimonia la eficacia de su función de corrector de entuertos». De las dieciséis disposiciones del proyecto, siete provienen del programa de simplificación administrativa y nueve del mediador. Todas ellas se han reagrupado en un texto único por razones de eficacia.

por la dirección política de la organización administrativa, causante de todas sus disparidades, rétrazos, preferencias. Mientras la dependencia siga viva, la impresión caótica de esa organización administrativa seguirá dándose con la misma astiduidad.

(21) Algo parecido al defensor del pueblo (el *ombudsman* en los países nórdicos).

En el debate general, Alain Richard (del partido socialista), estima que, a despecho de su título ampuloso, éste es un texto vacío, incluso peligroso, que aumenta todavía más los atropellos de los administrados. En su opinión, se habían podido aumentar las mejoras facilitando el trabajo de los tribunales administrativos. Para otros parlamentarios, como el independiente Zeller (no inscrito, del Bajo Rin), las nuevas medidas son, «indudablemente, oportunas», y aunque se han introducido ya en ellas algunas mejoras, persisten cinco defectos principales que han caracterizado y caracterizan las relaciones entre la Administración y el público, como son: «la complicación de los mismos procedimientos y el excesivo papeleo, plazos demasiado largos, poderes exagerados, distancia entre la Administración y el ciudadano y las deficiencias en materia de recursos».

Para Constauss, del Partido Comunista, «el texto presentado, ante todo, crea ilusiones, porque su campo de aplicación es muy estrecho y la simplificación que producirá será mínima o nula». Al mismo tiempo denuncia concretamente la complejidad y complicación de los formularios administrativos, constatando cómo las corporaciones locales se enfrentan también con la burocracia y sus demoras. A su juicio, «es para asegurar su poder cómo el Gobierno mantiene el dominio del reglamento... Un poder cada vez más concentrado en el presidente de la República y dominado por el gran capital no puede llevar a cabo una verdadera reforma administrativa que exige democratización y descentralización, libertad y autogestión». Para Barthe (también del PC), la lentitud administrativa se explica tanto «por la insuficiencia de los efectivos como, principalmente, por la oscuridad y complejidad de los textos». Para Bolo (del RPR), no son buenas las relaciones entre las administraciones y las empresas, y denuncia «el peso de las limitaciones que gravan la gestión de estas últimas». «El anonimato aboca a la irresponsabilidad de la Administración» y además las insuficiencias del poder legislativo permiten a la Administración disponer de grandes poderes. Para Charretier (gaullista), «el texto (en discusión) simplifica y aligera procedimientos, suprime desigualdades irritantes y permite a los ciudadanos acceder a nuevas fuentes de información». A todas las anteriores objeciones respondió el secreta-

rio de Estado, señalando que, aunque el texto no resolverá todos estos problemas, «se da un notable impulso hacia lo esencial», o sea a la mejora de las relaciones Administración-administrados.

4. La situación española

A pesar de sus deficiencias, Francia no dejar de ser un paradigma, puesto que revela ser un engranaje en constante estado de revisión, a diferencia de nuestro país, donde el Estado—o el legislativo—sólo se ha preocupado por mejorar los aspectos formales o exteriores, pero no aquellos de carácter interno, que son los que en definitiva repercuten sobre el *timing* de los procedimientos administrativos. La existencia de una Ley de Procedimiento Administrativo ha significado algunas mejoras en determinados sentidos, aunque no de modo general ni total, considerándose que en determinados puntos no se aplica o está aún en período de rodaje.

Se ha conseguido la unificación de los procedimientos—al menos, en toda la Administración—que anteriormente existían en todos los ministerios, lo que tiene importancia en orden a plazos y recursos; pero donde se revelan más sus fallos es el campo que estamos estudiando, de la participación popular en tales procedimientos.

Ha existido un intento desde las alturas por uniformar prácticas procesales, conformándose con el respeto a una apariencia legal y dejando su práctica a los mismos órganos administrativos, dándose aquí, como en el campo legislativo, guardando las oportunas distancias, aquello de: «Dadme la ley, que yo haré el reglamento.» En este supuesto, la versión de este último se ha producido con la operatividad real de una multiplicidad de sentidos interpretativos dados a la ley por los distintos y múltiples servicios administrativos (22), con independencia, por supuesto, de preceptos funcionalmente en desuso, por desuso de la

(22) Es una referencia común y corriente, la cita constante a estas prácticas; afirmación como la de que «esto allí (añ aquel Ministerio) se hace de esta otra manera...». Se repite como dato revelador de tales prácticas.

misma Administración o por sus mismas resistencias a cualquier intromisión particular.

Por ello, consideramos necesaria la revisión de los siguientes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo; todo el capítulo IV del título III y especialmente de los siguientes aspectos; en su artículo 62 se reconoce el *derecho de conocer* (así específicamente calificado por la misma Ley) a los interesados en un expediente administrativo, «... en cualquier momento, el estudio de su tramitación...». La imprecisión jurídica existente sobre el pretendido sujeto de tal derecho motiva el retroceso y la práctica inoperancia del artículo en cuestión, conociendo algún caso de departamento ministerial donde la solución fue alternativamente pendular, inclinándose, por una parte, a la solución amplia—cualquier interesado que alegase su simple interés tendría semejante derecho—y, por otra, a la solución restringida, y para nosotros claramente atentatoria, de todo el significado de dicho precepto; los interesados serían sólo los que fuesen titulares de un derecho posiblemente afectado por el procedimiento abierto. La remisión en este caso sería parcial al artículo 23 de la misma Ley, no reconociendo la menor ampliación—al menos, procesalmente—de la esfera de actuación de los administrados.

El artículo 62, en su actual redacción, no puede ser más generoso, al extender, como lo hace, el presunto derecho de conocimiento (derecho de/y/a información) a cualquier estado de la tramitación en un procedimiento administrativo abierto. Sin embargo, hay que reconocer alguna ambigüedad en él, lo que ha permitido pronunciadas regresiones que es necesario corregir si queremos que la Ley de Procedimiento Administrativo, justamente en estos aspectos más concordes con su misma denominación, sean aplicados de acuerdo con los signos progresistas de nuestra época, reduciendo la rigurosa ciudadela de los burócratas y de los administrativistas de oficio (tan empleados en cuestiones de alto cortuno tan aparatosas como ineficaces a nivel popular y general (23).

(23) Pocos se fijan en la fuga doctrinal en nuestro país hacia tales elevados temas (movida por la oportunidad histórica del recién constitucionalismo), los deslindes en la aplicación de esa Ley que fue saludada en su día por esa doctrina, con

¿Qué contenido es atribuible a la expresión «estado de tramitación»? Lejos del viejo brocardo interpretativo de oscurecer lo claro, sino, al contrario, de iluminar la penumbra—o, al menos, eliminar ambigüedades—, tal expresión no se contesta con una simple información sobre la etapa o situación del respectivo expediente, sino también sobre el contenido de tal situación, o, en otras palabras, a la pregunta del administrado sobre cómo se encuentra su expediente, la respuesta no puede limitarse a una leve indicación, como la de «encontrarse pendiente de resolución» o «en fase de prueba», porque entendemos que, conforme a los parámetros del presente modesto trabajo, al administrado (interesado) se le debe acercar más a lo administrativo, a lo que se administra; que cuando ejerce como interesado es lógico que la información sea mayor, por lo que la respuesta debería ser más completa y alusiva al contenido: sentido de las pruebas de haberse éstas efectuado, dirección de la resolución, de existir propuesta, minuta o borrador, etc. (24).

Las preguntas sucesivas que podríamos formularnos ahora, admitido esto último, serían las siguientes: ¿qué puede considerarse como tramitación?, o ¿hasta dónde puede decirse que un procedimiento—un expediente—se encuentra en tramitación? Las respuestas a estas preguntas condicionan la amplitud del derecho por el que venimos postulando: una primera aproximación de contestación sería ésta: «mientras haya algún trámite pendiente», ¿qué es un trámite o qué se entiende por trámite en la Ley de Procedimiento Administrativo? Al parecer, según sus previsiones, trámite puede ser todo «... antes de la resolución definitiva del asunto» (art. 77, final del primer párrafo), lo que se confirma en el mismo párrafo y artículo, al establecerse que «en *todo momento* podrá reclamarse contra los defectos de tramitación...»; trámite, pues, puede ser todo, menos la resolu-

gran satisfacción, apenas llaman la atención de algún curioso marginado, más preocupado por la igualdad de todos en el terreno de los hechos que por la exposición de elevados puntos de mira sobre elevadas cuestiones de alta política (política constitucional), quizá sea porque sus más conspicuos representantes ocupan cargos constitucionales.

(24) Una de las más frecuentes negativas burocráticas de los respectivos funcionarios es a proporcionar información alguna alegando que la resolución está hecha, pero pendiente de publicarse. No rigiendo el secreto sumarial, no resulta concebible este «secretismo» que tanto desdora el buen nombre de la actividad administrativa.

ción definitiva. ¿Y cuál será ésta? La resolución es una etapa del procedimiento administrativo; de ahí que el título IV de la citada ley lleve la rúbrica general «procedimiento», cuyo capítulo IV, «Terminación», enumera la resolución entre las formas de poner fin a aquél, regulándole en sus artículo 93 a 95. Por lo que nos interesa al tema, la resolución definitiva es la que, además de reunir los requisitos específicos del primero de estos artículos, deberá contener los propios y genéricos de los actos administrativos (arts. 40 a 46). Por lo tanto, para nosotros, la única resolución «definitiva» que impedirá el acceso informativo de los interesados en los procedimientos administrativos sujetos a la Ley de Procedimiento Administrativo es la expresa, con lo que: 1.º, mientras no tenga los requisitos previstos de eficacia (artículos 45 y 46), cabe que los interesados pueden ejercer su derecho a conocer el estado de tramitación de su expediente o procedimiento, y 2.º, mientras no haya una resolución expresa, la desestimación a efectos contenciosos (arts. 94 y 95) no excluye ese ejercicio, pudiendo los interesados seguir interesándose por sus asuntos en las oficinas públicas.

Creemos que esta interpretación cambia radicalmente la excesiva quietud de nuestras oficinas administrativas, al mismo tiempo que descubrimos un verdadero motor contra su inercia, puesto que la Administración sabrá que, mientras no resuelva expresamente, los administrados—interesados—pueden incidir (25). En resumen, entendemos que tramitación es todo el procedimiento administrativo, excluido el acto de iniciación (ya que sin él no habría ni procedimiento ni tramitación) y el acto de resolución definitiva y expresa (ya que sin él el procedimiento administrativo sigue abierto) (art. 94, 1 y 3).

Otro punto a reformar del citado artículo 62 es el de las mal llamadas «oficinas de información», verdadero camelo administrativo, por utilizar un lenguaje comprensible a todos. Es lamen-

(25) Curiosamenté, por otra vía, tenemos confirmación de nuestra tesis; el propio artículo 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo admite a efectos de información pública una «publicación» *sui generis* que prácticamente generaliza frente a todos los que nosotros particularizamos. Además, el artículo 94,3 juzga como «deber» el que tiene la Administración para «dictar una resolución expresa», debiendo corresponderle el derecho que postulamos (mientras no se cumpla, el interesado tendrá el derecho de conocer el estado de tramitación de sus asuntos).

table que tales oficinas sean meramente lectores de datos orientadores, que se encuentran en cualquier listín público, salvo excepciones. Su balance es lo suficientemente negativo como para urgir su reforma en uno de los dos sentidos: su supresión—eliminando de raíz una fachada engañosa que no cumple su objetivo—o su revisión. Acaso, su estado es atribuible, sintomáticamente, al sempiterno recelo administrativo al contacto con el público. Casi, casi, podríamos decir que todos los signos, expuestos en torno a la crisis (para nosotros, permanente como constante hitórica) de las relaciones (siempre, desde ángulos de enemistad) Administración-administrados, se reflejan y adquieren ecos a través de esas oficinas de información (que muchas veces no tienen de tales más que el nombre).

Curiosamente, el proceso seguido por tales oficinas ha sido revelador de su ineficacia: generalizadas con toda premura a todos los departamentos ministeriales con evidentes signos de distinción en su mismo montaje (y hasta aparatosidad), lentamente han ido convirtiéndose en las cenicientas, tanto de los departamentos ministeriales como de los edificios administrativos en que se cobijan (26). Su reorganización es tan evidente, que tiempo perdido es el actual mantenimiento, y mientras no se produzca su actualización. Su cometido no puede reducirse a proporcionar una información ya tabulada o censada, sino más personal y directa, debiendo ser, entre otras cosas, tanto orientadora sobre los asuntos planteados (con pleno conocimiento por todo su personal de las disposiciones vigentes en materia de procedimiento administrativo) como localizadora de los expedientes objeto de información (lo que exige una buena coordinación con los restantes servicios administrativos, que apenas existe

(26) Su marcha ha sido la común del movimiento de reforma administrativa iniciado por las mismas fechas de aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo; el refrán castellano de «mucho ruido y pocas nueces» es su triste fin. Por aquella época—y fruto también de esa campaña falsamente orquestada de acercamiento Administración-administrado—aparecieron publicadas las primeras «Guías de la Administración española», editadas por la Presidencia del Gobierno (guías que prácticamente han dejado de editarse desde hace algunos años). Todo un símbolo, las Oficinas de información, reiteradamente contempladas en la Ley de Procedimiento Administrativo, como en los artículos 33, 34, etc., constituían una base importante en toda la reforma administrativa de los años cincuenta, y en cierta medida eran un estandarte, a manera de amplificadores, de la misma. Parodiando a Montesquieu, diríamos que eran las «bocas que anunciaban la reforma».

hoy día) (27). Frente al tradicional recelo demostrado por la Administración al contacto con el público (todo funcionario sabe algo de dicho recelo), las oficinas de información, bien equipadas en toda clase de medios, dignificadas y realzadas en su función, deben presentarse a los administrados como centros de amplia y profunda transparencia informativa sobre las competencias y actividades del departamento a que están adscritas (28).

Otro artículo necesitado de reforma es el 26, eliminando sus actuales cautelas limitativas, bastando que durante la instrucción del procedimiento se advirtiera la existencia de interesados, para que, no habiendo comparecido en el mismo, se comunicara a dichas personas la tramitación del expediente. Con tal redacción y contenido, la Administración se colocaría en el mismo plano que hace colocar a los administrados, cuando son éstos los que sufren las consecuencias de su actuación jurídica; si es conocida y empleada la fórmula «sin perjuicio de tercero» en la concesión de numerosos derechos por la Administración, dicha fórmula exige el equivalente de «interés» por los administrados, cuando normalmente la actuación administrativa es sólo en apariencia unilateral o bilateral, dado que al final, como una bola de nieve, sus efectos repercutirán necesariamente sobre terceros. Justamente creemos que este artículo, como otros de la Ley de Procedimiento Administrativo, parece inspirarse en la creencia de que un procedimiento, cualquier procedimiento, el procedimiento administrativo en general, enmarca una relación Administración-iniciante o actuante, relación que normalmente se mantiene durante su tramitación, hasta su resolución, como si ambas partes considerasen de su particular incumbencia el asunto planteado y sólo a ambas partes afectase, cuando en el fondo así no sucede, puesto que cualquier

(27) Con la creación generalizada en nuestros días de los Gabinetes de Prensa, se ha privado a estas oficinas de poderosos medios, privándolas también de todo contacto exterior, quedando reducidas tales oficinas a la información puramente interna, restringida, de carácter inmediato y de contacto o relación con el solicitante de información. Paradójicamente a tales oficinas acuden algunos administrados que llevan «información previa» procedente de los comunicados de prensa de tales Gabinetes.

(28) La publicación *Lunes Económico* publica normalmente un baremo cualificado de dicha transparencia, ocupando normalmente los últimos lugares la información procedente de los Ministerios (y esto, a pesar de los Gabinetes de Prensa), ver el de 8-8-1980.

derecho o situación reconocida significa por de pronto que tal reconocimiento incidirá en el mundo ya de los derechos y situaciones ya existentes (29).

Paralelamente, la comparecencia de los administrados ante las oficinas públicas a que se refiere el artículo 28 debería facilitarse, ya que en su actual redacción responde a ese recelo del que venimos hablando; al contemplarse en él únicamente las comparecencias de carácter obligatorio. Se parte de la premisa de que los administrados acuden a las oficinas públicas cuando se les requiere para ello (en virtud de una disposición legal y reglamentaria) (30), por lo que tales particulares relacionan la comparecencia con el cumplimiento de un deber impuesto (en el fondo, a esto responde generalmente la molestia que sienten ante la realización de cualquier trámite burocrático o la consecución de cualquier salvaconducto administrativo); además del citado precepto parece deducirse que la comparecencia sólo se producirá cuando sea obligatoria, como si la Administración no tuviese interés en otras comparecencias ni a los administrados, como hemos dicho, se les suponga más interés en ellas que cuando se les obliga. Como se ve, una visión perfecta por las dos bandas a la hora de regular aspecto tan llano como es la presencia de los administrados en las oficinas públicas. El enfoque sería muy distinto de preverse una comparecencia potestativa, acompañada de otra específica, obligatoria, en los casos así previstos en el ordenamiento jurídico.

Para nosotros también el artículo 23 es de un elevado juridicismo, cargado de desconfianza ante las intromisiones «populares», restringe con demasía con sus «calificaciones» jurídicas las intervenciones de terceros, que lógicamente podían preverse

(29) Ejemplifiquemos con un caso real: abierto un concurso de traslados, uno de los participantes renuncia de tres plazas solicitadas a dos de ellas, quedando una, que a su vez es la única solicitada por otro concursante. Dada la mejor condición de aquél, se queda sin tal plaza; aquella renuncia fue aceptada, sin más, por la autoridad competente, sin que se notificase al otro concursante de la renuncia, que tan directamente le afectaba.

(30) En los últimos años, la experiencia prueba lo contrario; son los particulares los que acuden en masa bajo agrupaciones y representaciones diversas, a las oficinas públicas, para hacer visible sus reclamaciones, siendo la autoridad administrativa la más reticente en la admisión de estas comparecencias. Creemos que tímidamente a estas nuevas modalidades de presencia del público alude el artículo 105, a), de la Constitución.

con la mera referencia general a los interesados (31), siendo suficiente la aplicación de la misma rúbrica del título II de la Ley, «Los interesados», puesto que es obvio que el mero interés hay que considerarlo como normal para el conocimiento de la tramitación del procedimiento administrativo; ya que se requieren determinados conocimientos para su intromisión. Por lo expuesto, estimamos que todo el título II debería ser objeto de una profunda revisión, que dada su posición fundamental dentro de la Ley, repercutiría muy favorablemente en todo lo que venimos postulando acerca de eliminación o reducción de los posibles límites existentes por ahora frente a los administrados para su mejor —y mayor— acceso a los despachos administrativos (32).

El artículo 33 marcaba ya la pauta de lo que debían ser las oficinas de información, con una excesiva racionalización, de acuerdo con los esquemas tecnocráticos de la época, hasta el extremo de configurarles como un medio de difusión y personalización —local y personal— de los distintos Departamentos ministeriales (33), cayendo pronto en la inoperancia paralelamente a la falta de interés administrativo en las mismas. Sobre su funcionamiento, en materia de horarios, según prevé el artículo 37, también habría que ampliar sus dotaciones (tanto de material como de personal), habilitando todas las vías posibles para estimular su función y su eficacia, siendo ambas plenamente medibles y, por consiguiente, perfectamente comprobables en su productividad y operatividad.

En cualquier caso, por encima de los aspectos parciales destacados, al ser la Ley de Procedimiento Administrativo una de las Leyes juzgadas de básicas en nuestro ordenamiento jurídico,

(31) Tal como está sirve de base para actuaciones restringidas de los entes públicos: piénsese que según tal precepto es imprescindible la previa calificación jurídica del «interés» del solicitante.

(32) Es absurdo pensar en una práctica generalizada frente a la que el actual artículo 23, actuaría de filtro (como tampoco hay un ejercicio intensivo de la acción popular en todos los casos en que se le ha reconocido). Ningún interesado —por el motivo que sea— dejará de acudir, así como cualquier no interesado acudirá a las oficinas por falta de motivo. En cualquier supuesto, la ampliación de los posibles interesados repercute —y repercutirá— en la buena marcha, en todos los aspectos, y sobre todo en los procedimentales, del correspondiente procedimiento, o expediente administrativo.

(33) El tema, no despreciable, que plantea su evolución es el interés por la transparencia que pueda tener la organización administrativa, montada y estructurada sobre conflictos de atribuciones, tanto como sobre cuestiones de competencia, lo que resulta inconcebible desde cualquier plano de O. y M.

y en función de los sustanciales cambios producidos en los condicionamientos sociopolíticos que un día le sirvieron de base (34), parece obligado su *aggiornamento*, mediante su derogación y su sustitución por otra nueva, siendo evidente que las nuevas circunstancias políticas demandan un mayor intervencionismo popular en todos los procedimientos administrativos, y en especial aquel que por ser más común y general sirve de pauta a todos los demás y a los mismos sujetos de la relación Administración-administrados. La reforma es tanto más necesaria cuanto más dispar y disfuncional se está revelando la norma vigente frente a una realidad social que postula creciente relevancia en todos los órdenes de la sociedad española de nuestros días. Por nuestra parte hemos querido subrayar aquellas de sus zonas que ofrecen más probabilidades para ir buscando ese mayor acercamiento del administrado (cualquier ciudadano) a su Administración, a la administración pública de su país, que es la encargada de gestionar sus intereses—cuando tienen algún matiz general o afectan a la cosa pública—y los de sus restantes conciudadanos. Consideramos urgente, pues, la promulgación de la Ley a que se remite el artículo 105 de la Constitución, en su totalidad; luchando así contra la inercia probada en este tema, donde por algunos se juzga suficiente la participación «política» y por otros se sigue creyendo en el carácter reservado de la actuación administrativa. Acaso, el *impasse* actual—que deseamos sea coyuntural, con la mínima duración posible—se apoye tanto en una misma valoración del aparato burocrático como en su deliberada marginación por aquellos que, elegidos democráticamente, orillan los procedimientos y sistemas que no responden a sus coordenadas, aunque comprendemos que en semejante actitud radique el espólón que levante los convenientes proyectos de reforma o revisión y por los que nos hemos declarado fervientes partidarios.

También es obvio que la reforma o revisión, entre otros, de los preceptos señalados de la Ley de Procedimiento Administra-

(34) Véase M. BELTRÁN: «El fracaso necesario de la "reforma administrativa" tecnocrática», Diario 5 Días, 12 de junio de 1980. Aunque la Ley de Procedimiento Administrativo prevé una revisión periódica de su contenido, prácticamente sigue incólume desde hace década y media; sólo con ocasión del quinquenio se produjo la prevista revisión.

tivo, repercute en otras partes del ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, la Ley de Prensa (35), en su aspecto concreto regulando la información oficial, aunque en este caso estamos todavía ante el previsto y no realizado desarrollo reglamentario, que ahora cuenta con el mandato constitucional como es el del artículo 20, donde por un lado se reconoce y protege el derecho «... a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...» y, por otro, se garantiza el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público a los grupos sociales y políticos significativos; en otros artículos se constitucionaliza este derecho de información oficial, como el 51, 2, que establece que «los poderes públicos *promoverán la información... de los consumidores y usuarios...*». Esperemos que puesta en funcionamiento la máquina legislativa, avance en el terreno de la revisión total y de la coordinación de todas las piezas del ordenamiento jurídico vigente en un momento determinado, momento presente o futuro. La ya citada Ley de Prensa califica de «derecho» el que tienen algunos medios—periodísticos y de difusión—para obtener información oficial, por lo que su extensión más generalizada puede incardinarse perfectamente en el marco propuesto y previsible de acercamiento Administración-administrado (36).

(35) La Ley de Prensa de 18 de marzo de 1966, tan cuidadosa y «administrativa» en otros aspectos—véase, como muestra su artículo 62, sobre el derecho de rectificación—, en algunos deja al albur el ejercicio del derecho de información de los administrados, como es en este supuesto, en donde la pretendida obligación de informar oficialmente se deja en manos de la misma organización encargada de cumplirla (como es la Administración). Algo que para muchos estudiosos se les ha pasado y sobre lo que llamamos la atención para evitar posibles reincidencias.

(36) Puede ser que éste sea uno de los derechos más necesitados de medidas previsoras; de alcance universal, puesto que la Declaración de Derechos Humanos, de la ONU, ya lo recoge: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión: *este derecho incluye... el de investigar y recibir informaciones y opiniones...*», su regulación en nuestro sistema jurídico ha sido precaria y ambigua; el momento de su concreción ha llegado. Recordemos, casi a título anecdótico y aunque nos parezca hoy extraño, que una Ley del anterior régimen como es la de *Secretos Oficiales*, de 5 de abril de 1968, proclama el «*principio de publicidad*» (que correlativamente desde nuestra perspectiva exige el derecho de información de los administrados) en toda la actividad de los órganos del Estado.

