

*Guía del Ciudadano.* Presidencia del Gobierno, Madrid,  
1984, 688 pp.

La Administración está para servir a la comunidad social sobre la que se inscribe; o, como dice con acierto el texto constitucional en su artículo 103.1, «sirve con objetividad los intereses generales». Esto es así, por pura definición, en el terreno de la teoría; porque luego, en la práctica, sabemos por experiencia que *se invierten* los fines y el aparato burocrático y administrativo se dedica a satisfacer, muchas veces, objetivos particulares o de grupos o a conseguir metas desviadas de los intereses colectivos.

Es difícil, por no decir imposible, que la Administración esté en situación de *permanente disponibilidad* para atender las demandas de los admi-

nistrados si vive encerrada en su torre de marfil, si se encastilla distanciada de los ciudadanos, si vive replegada sobre sí misma. En muchas ocasiones, las instituciones públicas dan la impresión de que han sido creadas para su propia autocomplacencia, más que para resolver los problemas, cotidianos o excepcionales, del hombre de la calle. Parece como si la Administración, y los funcionarios a sus órdenes, quisieran segregarse del mundo de los demás para ubicarse en ámbitos alejados de la convivencia humana que es donde, en definitiva, se plantean los retos, los asuntos, las exigencias que constituyen la trama esencial de la sociedad en que vivimos.

Hoy, frente a esta tentación que acosa incesantemente a la Administración y la arrastra muchas veces hacia posiciones de prepotencia o aislamiento, lo que se reclama es precisamente todo lo contrario: es decir, se entiende que los organismos oficiales y los servidores públicos deben caracterizarse por su sentido de la *comunicación*, del *diálogo*, de la *participación*. Frente a concepciones defensoras de una Administración opaca y despegada de su propio contexto económico-social, se imponen las nuevas concepciones que apuestan por una Administración que informa, que tiende canales de negociación a los administrados, que abre vías crecientes de reciproca colaboración con todas las fuerzas sociales.

La Administración española debe ser enjuiciada desde las perspectivas que se acaban de exponer. Dentro de un marco democrático y pluralista como es el que define nuestra Constitución, es preciso que el muy amplio espectro de instituciones, organizaciones y estructuras públicas se esfuercen por presentar ante los ciudadanos una imagen dotada, por supuesto, de eficacia pero también de transparencia y comunicabilidad que rompa barreras, elimine obstáculos y supere recelos tradicionales.

En este planteamiento cobra su verdadero sentido la publicación, por la Presidencia del Gobierno, del libro *Guía del Ciudadano* que es un intento dirigido a informar a los españoles sobre aspectos básicos y habituales de su comportamiento como súbditos y como ciudadanos. En palabras del ministro de la Presidencia del Gobierno, Javier Moscoso, en la presentación del libro, estamos ante «un primer paso, de un proyecto más amplio que se está elaborando como Programa de Información Institucional, y cuya aspira-

ción última es la de llenar esos vacíos y silencios crónicos en que con excesiva frecuencia se desenvuelven las relaciones administrativas»; y a través del cual «se abre una vía de comunicación directa con las distintas áreas administrativas a las que con más frecuencia, y en mayor medida, hemos creído que se encaminan las demandas sociales».

Un equipo de colaboradores, bajo la dirección y orientación de Antonio Farjas Abadía (director), Clara Gómez Sánchez y Juan Carlos Tuderini Martín, ha confeccionado el libro con un estilo lo más aseQUIBLE posible, a base de un lenguaje llano y de un diseño atractivo, en el que no faltan, como pinceladas cargadas de significativo humor, los dibujos de Peridis. A lo largo de sus páginas, se ofrece una información actualizada (no exenta, en ocasiones, de errores inevitables en este tipo de experiencias) sobre el Registro Civil (1), Documentos Personales (2), Educación (3), Servicio Militar (4), Vehículos (5), Transportes públicos (6), Correos (7), Trabajo (8), Seguridad Social (9), Ayudas complementarias de la Seguridad Social y Asistencia Social (10), Renta (11), Construcción y vivienda (12), Justicia (13), Juventud, cultura y tiempo libre (14) y Participación (15). A su vez, en cada uno de estos epígrafes, se establecen subdivisiones temáticas con el fin de descender a una exposición más pormenorizada y exhaustiva que ayude al lector a resolver sus dudas sobre normativa aplicable, tramitación a seguir, organismos competentes, modelos de formularios a utilizar, etc.; siempre con el loable propósito de ayudar a los sufridos administrados a transitar, con ciertas garantías de seguridad, por la complicada y muchas veces laberíntica y casi insalvable legislación administrativa española.

Otros datos de interés sobre la obra que se comenta es que, en su primera edición, se han lanzado 20.000 ejemplares, de los cuales la mitad fueron destinados a los diferentes Ministerios que, de alguna manera, tienen más directas relaciones con el público. Dicha edición ha sido encomendada al Instituto Nacional de Administración Pública, mientras que la distribución corre a cargo del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. También en las librerías está a la venta, por el precio de 600 pesetas, aunque uno, en su fuero interno, opina que habría que pensar en sistemas prácticos y flexibles en virtud de los cuales este tipo de publicaciones alcanzara una difusión masiva, debidamente programada y, en la medida de lo posible, gratuita.

La *Guía del Ciudadano* no va, por supuesto, a resolver por sí misma el tema siempre abierto, y discutido, de la reforma administrativa. Hay que valorar las cosas como son y como se merecen; sin incurrir en afirmaciones hiperbólicas y desmesuradas que rozan la falsedad cuando no se revisten de claros tonos demagógicos. En este sentido, el libro es una idea aprovechable y útil pero solo si la encajamos dentro de un cuadro de medidas y fórmulas que apunten al núcleo de los grandes problemas y de los principales temas que, en la actualidad, se hacen presentes en la conformación y funcionamiento de nuestra Administración. Por eso, este tipo de iniciativas son dignas de encomio y merecen ser impulsadas desde las órbitas del poder; pero a condición de que no nos quedemos a mitad de camino, ni nos conformemos con sugerencias y propuestas que, en su propia naturaleza, son limitadas y de efectos muy acotados y concretos.

Es tanto lo que hay que mejorar, y que rectificar, en el ámbito de la Administración española en todos sus niveles, que cualquier idea, medianamente sensata y razonable, que se ponga en marcha, hay que aceptarla con interés. El Gobierno socialista, cuando en octubre de 1982, accedió al poder por el mandato de las urnas, asumió la tarea ya reflejada en su oferta electoral de realizar una política de aproximación de la Administración hacia los administrados. En esta línea pueden incluirse, entre otras actuaciones, la Orden de 21 de mayo de 1984 («BOE» núm. 122) por la que se aprueba el Programa de Simplificación de Trámites Administrativos, en la Administración del Estado, para 1984. En su parte general, el citado Programa, se orienta en tres frentes como son la revisión y control de formularios en uso, la mejora de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y la aplicación de medidas de racionalización de la gestión; mientras que la parte singular se explicita en la fijación de determinados objetivos referentes a procedimientos, trámites y tipos de organización específicos a revistar por los respectivos Departamentos ministeriales. Y si la Orden citada de 21 de mayo apunta a una finalidad muy determinada que no es otra que la lucha, siempre difícil e interminable, contra el papeleo que abundantemente se genera en todos los campos de la Administración, la *Guía del Ciudadano* aspira, por su parte, a poner en mano del «ciudadano de a pie» un instrumento de información y orientación a fin de que conozca no solo sus deberes sino también sus derechos ante las instancias oficiales de cualquier tipo.

Ambas metas, la supresión del papeleo y la aportación de un mayor grado de transparencia administrativa, son

*esenciales* en este país para contribuir a modernizar *todo* el aparato del Estado. Ciertamente que las dos, consideradas en sí mismas, resultan parciales e insuficientes; pero si las unimos a otras acciones de un mayor calado y de más honda repercusión, como puedan ser la reforma de la Función Pública o la remodelación de la Administración del Estado, entonces su virtualidad inicial se incrementa y empieza a alcanzar su dimensión renovadora.

Otros países, también, sienten la preocupación urgente de poner a punto su dispositivo administrativo y burocrático. Quiere decirse, pues, que nos encontramos ante una *exigencia común y generalizada* que trata de adaptar la Administración a los nuevos tiempos, ya que, como ha escrito Michel Crozier, «las organizaciones que no cambian se marchitan». El caso de Francia, por ejemplo, es bien aleccionador ya que este país está desarrollando un conjunto de medidas de toda índole para potenciar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, apelando a la creación de Comisiones como la de simplificación de formalidades que afectan a las empresas (CFE); a la implantación de centros como el de registro y revisión de formularios administrativos (CESIA); a la experiencia de «La Administración a vuestro servicio» (AVS); a la aprobación de la carta de las relaciones entre Administración y usuarios; a la impulsión de campañas de mentalización sobre aspectos diversos de la actividad administrativa; etc.

Todo ello viene a demostrar que *todas* las Administraciones, con arreglo a sus peculiaridades nacionales o geográficas, viven actualmente un momento de cambio como respuesta adecuada a las transformaciones del medio social en que viven. Nuestro país no puede ser ajeno a esta corriente, ya que una sociedad tan en ebullición como la española tiene que propiciar, por los medios a su alcance, la dinamización de la Administración para que no se convierta en un factor de retroceso social ni en un elemento de paralización y estancamiento.

No todo, por supuesto, se puede conseguir en un día ya que se trata de reformas que requieren una lenta maduración; pero tampoco hay que desconfiar de las propias posibilidades y dejar que transcurran las fechas sin decidirse a actuar. Es, pues, cuestión de programación, de valoración de alternativas, de planificación ordenada de medios con que se cuenta y de fines que interesa conseguir. Y, sobre todo, debe reconocerse que estamos ante una clase de reformas que sólo son viables si hay detrás de ellas una *auténtica y firme voluntad política*, capaz de sostener contra viento y marea el empeño de sacar adelante una cosa, en apariencia tan trivial, como un libro para informar a los ciudadanos o, tan importante, como el estatuto de la Función Pública.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA  
GUISADO