

# EL CIUDADANO Y LA ENTIDAD ESTATAL—REFLEXIONES AL MARGEN DE LA DISCUSION SOBRE LA DEMOCRATIZACION

JANUSZ LETOWSKI\*

1. El presente trabajo, el cual contiene algunas reflexiones sobre la posición del ciudadano, frente a las instituciones estatales, ha sido producto de la discusión que en este momento se está efectuando en la literatura polaca y se centra en torno a la ampliación de los principios democráticos en los que se basa el funcionamiento del aparato estatal y del ámbito de los derechos cívicos. Esta discusión se está desarrollando no sólo en Polonia o en los países socialistas sino que, al parecer, en todo el mundo. En la situación de Polonia dicha discusión cobró un nuevo impulso a principios del año 1976, cuando se produjo la novelización de la Constitución.<sup>1</sup> Sin em-

bargo, es característico que por el hecho de haber sido dominada esta discusión por los representantes del derecho público, fundamentalmente por los especialistas en el derecho constitucional —cosa que puede ser comprensible pero que, por lo tanto, no es digna de elogio— su alcance ha sido visiblemente limitado. Al abordarse el tema: “El ciudadano y el Estado” se analizan fundamentalmente la posición que éste tenía frente a los órganos de poder constitucionales y de la administración estatal, así como los aspectos relativos al control del funcionamiento de estos últimos y a las garantías de los derechos cívicos.

Está bien que se haya dado esta discusión y también que se le haya otorgado un carácter tan amplio, pero, al mismo tiempo, se deja observar que un vasto bloque de problemas al cual podríamos denominar “el ciudadano y las entidades de la economía estatal”, inclui-

---

\* Instituto del Estado y del Derecho, Academia Polaca de Ciencias, Varsovia.

1 Véase el trabajo monográfico de W. Sokolewicz, *La Constitución de la RPP después de la novelización en 1976*. Varsovia, 1978.

das tanto la administración económica como las propias empresas estatales, ha quedado fuera de ella. Por supuesto, un jurista experto en la Constitución, con disgusto rechazaría cualquier sugerencia sobre alguna vinculación, por lo más esmerada que sea, con el sistema de las entidades arriba mencionadas. . . Y ello se debe a numerosas causas. Sin embargo, a consecuencia de este punto de vista desaparece del ámbito del derecho constitucional, y también de la discusión sobre los derechos cívicos, una cuestión de suma importancia social. Hoy día ya podemos correr el riesgo y plantear la tesis de que quizás haya pasado algo injusto, porque aquellos problemas requieren un análisis hecho precisamente desde el punto de vista de la protección de los derechos que el individuo posee dentro del Estado. A esta tesis quisiera dedicarme en este trabajo.

2. El hecho de que en las condiciones del Estado socialista las tareas económicas se encuentran en la gestión estatal, y que en esta situación la administración del Estado asume la responsabilidad por los resultados de la política económica que lleva al cabo, constituye uno de los irrefutables principios del régimen.<sup>2</sup>

A pesar de que la discusión sobre la cuestión relativa a la óptima distribución del derecho para tomar decisiones económicas de diferente significado y el contenido entre distintos niveles administrativos, así como el alcance de la autonomía parcial o completa de determi-

nados órganos y entidades, se está llevando a cabo ya desde hace años, el propio ámbito de las tareas, deberes y competencias de los órganos administrativos, vistos en su conjunto dentro de la esfera económica, queda fuera de la discusión. En este sentido, los problemas fundamentales que hoy día enfrenta la administración se refieren también a la administración económica y, en consecuencia, ejercen la influencia sobre su posición y actividades.

¿De qué problemas se trata?

El primer grupo lo constituyen asuntos concernientes a la democratización y la co-participación, participación de los ciudadanos, en la ejecución de la administración. En la actualidad se critican las tendencias burocráticas en la administración, así como el anonimato e impersonalidad de las posturas frente al ciudadano; la centralización, la jerarquización, la desaparición del diálogo y la toma de importantes decisiones concernientes a los lineamientos fundamentales del desarrollo por un grupo cerrado de políticos y especialistas, así como la existencia del "secreto administrativo" en todos los niveles, desde los actos ministeriales hasta los asuntos de mínima importancia. Esta crítica provoca reacciones contrarias, sobre todo durante los periodos políticamente difíciles: la administración proclama el principio de consultas y de diálogo, busca ciertas formas de acuerdos y habla del desarrollo del control social en todos los campos posibles. No es mi intención analizar la esencia de este fenómeno ni presentar algunas evaluaciones. Basta constatar que tal problema existe y la administración económica no está

<sup>2</sup> Los siguientes autores dejan constancia de ello: Z. Rybicki, *Administración económica en los países europeos—miembros del Come*. Varsovia, 1975. T. Rabska, *El derecho administrativo dentro de las relaciones económicas*, Varsovia, 1977.

libre de él. Todo lo contrario, tanto más que justamente en el campo económico se destaca un elemento, el cual podríamos determinar como algo opuesto al principio de la democratización, la participación o, incluso, el humanismo en la administración: la tendencia a incrementar la eficacia y la habilidad del funcionamiento, pues la base para evaluar cualquier entidad económica, cualquier empresa estatal, no lo es el diálogo que ésta mantiene con sus clientes, o bien, el grado de la democracia y el humanismo en sus funciones, sino los impersonales efectos financieros de su trabajo, calculables matemáticamente, como el más importante caso de la ganancia. Hace poco tuve la oportunidad de leer un texto producido por un conocido jurista, especialista en las cuestiones económicas, quien *expressis verbis* constataba: "La diferencia entre un órgano administrativo y la empresa estatal consiste, principalmente, en el hecho de que el primero se guía en su trabajo por el interés social, en tanto que la segunda lo hace por los efectos económicos, o sea, las ganancias". Creo que este señor no sólo tiene razón, sino que también aborda un problema increíblemente importante: ¿En qué medida es posible, en las condiciones del régimen socialista, establecer el límite entre el interés social y la ganancia? Por otra parte, después de tantos años de discusión sobre la necesidad de afianzar los métodos económicos en nuestra economía, esta pregunta quizás sea inconveniente. . .

Otros asuntos, que al mismo tiempo constituyen el segundo grupo de cuestiones son: la

descentralización, la autogestión y el problema de la igualdad. En el mundo contemporáneo dichos problemas aparecen bajo diferentes denominaciones, tales como la regionalización, la descentralización, la coordinación, la planificación central y muchas otras, según el nivel al cual se refiere tal descentralización, o sea según los eslabones del poder local, las entidades económicas, los establecimientos e instituciones públicas, las diferentes asociaciones y otros organismos. En la actualidad, la tendencia universal hacia la descentralización es un fenómeno que se produce a escala mundial, aunque, observando la situación de algunos países, resulta difícil abstenerse de la constatación que, desde el punto de vista de los organismos centrales, la esencia del problema la podemos caracterizar de manera bien lacónica: ¿Cómo descentralizar los problemas y preocupaciones, preservándose el poder y el derecho a tomar decisiones?

Igualmente se discute el problema de las contradicciones naturales existentes entre la necesidad de reforzar ya no sólo las intervenciones, sino también las decisiones centrales sobre los asuntos económicos y sociales básicos por una parte, y la aspiración a la autonomía expresada por los organismos locales y entidades económicas, por la otra. A veces da la impresión de que algunas de estas contradicciones son virtualmente inseparables porque se basan en la oposición de intereses. Hace algunos años se descentralizó el derecho a establecer los precios de numerosos productos, transmitiéndolo a las empresas, y en la actualidad, prácticamente estamos retirando

esta decisión, cosa que de forma bien clara expresó públicamente el Presidente de la Comisión Estatal de Precios, porque resulta que las entidades aprovecharon el mencionado derecho para acumular ganancias injustificadas, cometer abusos y elevar los precios por encima del nivel justificado.<sup>3</sup> Surge la pregunta de si, al conocerse la situación en el mercado no era posible prever este fenómeno, tanto como cualquier empresa en el mundo lo haría precisamente. La democratización y la descentralización en beneficio de una empresa pueden perjudicar de manera directa los intereses de la otra. Y éste es un fenómeno normal.

Aquí surge otro problema, y no menos importante. Frecuentemente la tendencia hacia la descentralización no va a la par con las aspiraciones de la igualdad, las cuales, en las condiciones del régimen socialista, encuentran, en gran medida, su fundamentación ideológica. La igualdad, provocada entre otros, por el desarrollo de los medios de difusión masiva y, sobre todo, por la televisión, y expresada a través de la consigna "tengo el derecho a poseer lo que posee mi vecino porque también estoy trabajando duro", es comprensible. Ello se refiere a diferentes sectores de la vida social, y en las condiciones del régimen socialista puede adquirir la importancia de un principio básico, especialmente respecto a cuestiones tales como la educación, la protección de la salud, el acceso a la cultura y el arte, las condiciones de descanso y de trabajo, etc. Pe-

ro las tendencias de igualdad son, paralelamente, la fuerza motriz de la uniformidad y no de la diversidad y, a consecuencia de ello, se convierten en un contrapeso natural a las tendencias de descentralización.

Aceptamos con gusto la consigna sobre la descentralización territorial, pero no aceptamos la existencia de regiones ricas y pobres, universidades u hospitales mejores y peores o las diferencias en el abastecimiento y en el nivel de los servicios. La descentralización o incluso la autonomía administrativa y financiera simplemente implica la existencia de tales diferencias. ¿Cómo, entonces, conciliar estas tendencias opuestas? He aquí uno de los problemas fundamentales que se plantean ante la administración contemporánea, y la administración económica tampoco está libre de él. Así pues, también este elemento tiene que ejercer una visible influencia en la formación de las relaciones entre el ciudadano y la institución. Históricamente, la solución de este problema en la Polonia Popular está hipotecada a múltiples intentos de superar la contradicción fundamental que radica en las bases de la posición de una empresa estatal, en las condiciones de un estado socialista. Todavía no hemos podido dar una respuesta concreta a la pregunta: ¿qué es lo que se requiere de una tal empresa? ¿Debe ser ésta una entidad económica autónoma, cuyo único objetivo es la ganancia, o bien, un organismo productivo o de servicios que atiende al público? A consecuencia de numerosos intentos de resolver este problema, intentos que son nada libres de choques y tormentas, prevalecen éstos u otros

3 Entrevista con el Presidente de la Comisión Estatal de Precios, publicada por el semanario *Polityka* del 26 de junio de 1969.

elementos en dependencia de los conceptos políticos generales, la situación social, las condiciones generales en el mercado, las posibilidades financieras del Estado y otras circunstancias. Las tendencias de descentralización y la consigna de "métodos económicos" son luego corregidas mediante las decisiones generales o incluso ocasionales, dirigidas al sentido totalmente contrario. El jurista, con su sistema de conceptos y su instrumental legislativo, resulta ser incapaz de intervenir, porque la situación en la que le toca actuar es nada estable; más bien tiene que moverse en el medio de las tendencias emanadas de diferentes motivos y que se entrecruzan; tendencias que no forman un modelo coherente.

En esta situación, también la cuestión de la posición del ciudadano frente a la entidad económica es frecuentemente hipotecada a los resultados de aquellas tendencias fluctuantes y aspiraciones inconsecuentes. Y si hoy día abiertamente se puede hacer la pregunta: "¿existe un *unctim* real entre el problema del ciudadano y el poder y el del ciudadano y la empresa —lo cual evoca los fundamentales asuntos relativos a las garantías constitucionales de los derechos cívicos— ello es el resultado de las contradicciones de las que ya hemos hablado.

3. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el cual reiteradas veces ha encontrado su comprobación en la literatura, esta situación no debería despertar dudas. El sistema de los órganos que ejercen el "poder" está limitado por la Constitución: los que operan en nombre y a cuenta del Estado, o sea,

al sistema de órganos representativos, administrativos y judiciales, aunque, desde el punto de vista puramente teórico, la propia calificación de órganos administrativos y judiciales, en tanto que son órganos que ejercen el poder, también puede parecer dudosa. Así pues, dicho sistema es cerrado y las empresas estatales indudablemente no son su parte integrante. No obstante, si tomamos en cuenta el punto de vista general, corriente, el cual se basa en los aspectos más bien sociológicos y no estrictamente jurídicos, tal situación deja de ser muy clara. Con el concepto del poder, en el sentido más amplio de la palabra, podemos identificar cualquier situación, en la que el sujeto dispone de la posibilidad real de determinar, en forma imperativa, la situación o el comportamiento del otro, incluso cuando se trata del derecho ilegal del más fuerte. En la situación en que este estado de cosas es legalizado, aunque sea parcialmente, por cualquier prescripción legal vigente y no sólo por el derecho público o penal, esta posibilidad real adquiere una sanción oficial, incluso cuando no existe ninguna autorización formulada *expressis verbis*. Más aún, el hecho de que esta legalización, incluso parcial o incompleta, se convierte, por lo general, en el objeto de una interpretación ampliadora, es una circunstancia universalmente conocida y reiterada, que a veces ha sido objeto de análisis por parte de los sociólogos y politólogos. Parece que justamente en caso de una empresa estatal poseedora de un monopolio particular, se da el caso evidente de una semejante regularidad.

Por supuesto, no existe ni puede existir ninguna ley constitucional con base en la cual algunas empresas estatales como, por ejemplo, ferrocarriles, correos, empresa de comunicaciones, de seguros, teléfonos y otras semejantes, puedan considerarse como órganos que ejercen el poder en algún sentido público—legal. Sin embargo, inclusive a la luz de las leyes vigentes, podemos mencionar situaciones en las que dichos organismos tienen derecho a recurrir a las formas de expresión imperativas. Existen leyes que permiten a los órganos administrativos locales transferir el derecho a expedir órdenes administrativas a los directores de las empresas.<sup>4</sup> Hay empresas, por ejemplo, la de ferrocarriles, autorizadas a mantener sus propios destacamentos de policía armada, para no mencionar ya numerosos casos de identificación legal de algunos trabajadores, usualmente los revisores, con los funcionarios del Estado. La tendencia a hacer administrativa la posición de los órganos empresariales encuentra su particular expresión en el preámbulo del Código de Trabajo de Polonia, donde *expressis verbis* se constata que el director de la empresa socialista debe desempeñar sus funciones unipersonalmente y en nombre del Estado. Esta formulación provocó una comprensible resistencia en la literatura relativa al alcance del derecho de trabajo, ya que el concepto de *administrar* tiene el carácter puramente público—legal, al igual que el con-

cepto de *unipersonalidad; funcionar en nombre del Estado* es una figura retórica propia al derecho de Estado o al derecho penal y seguramente no tiene nada que ver con el derecho de obligaciones, del cual se deriva el derecho de trabajo. No obstante, éstos son, por así decirlo, los detalles que tienen carácter excepcional, aunque con frecuencia son las excepciones las que confirman la regla.

No obstante, tales excepciones son la prueba convincente de que el propio concepto de que el derecho al poder, conferido en algunos casos a los órganos de una empresa, es conocido tanto en la literatura como en la legislación polacas. Inclusive podemos señalar importantes trabajos dedicados a la teoría del derecho administrativo, en los que el reforzamiento de la posición de una empresa y la ampliación de sus derechos, incluido el de ejercer el poder, estuvo vinculado directamente con la descentralización de la administración y, por ello, a una evaluación positiva.<sup>5</sup> Además, cuanto más nos alejamos del derecho público, más evidente resulta este punto de vista general, sociopolítico, ya que un eminente teórico especialista en el derecho del Estado, al hablar de la colaboración entre los ciudadanos y los órganos administrativos menciona, como ejemplo, los comités de consumidores y, en mi opinión, tiene mucha razón.<sup>6</sup>

Por otra parte, en las intervenciones políticas el concepto de la administración

4 Disposición del Presidente del Consejo de Ministros del 1 de octubre de 1974. Gaceta Oficial Núm. 36, posición 214.

5 J. Starósciak, *La descentralización de la administración*. Varsovia, 1970.

6 S. Zawadzki, *Teoría del Estado y del derecho*. Varsovia, 1979, p. 232.

estatal comprende no sólo la esfera de la "administración tradicional" desempeñada por las oficinas, sino también la económica, comercial, de servicios, etc., lo cual, desde el punto de vista político, basado en la imagen del Estado como un organismo completo, resulta evidente.<sup>7</sup> Si esto es así, debemos constatar que si bien los ciudadanos identifican, en numerosos casos, las unidades u órganos de la empresa con la administración estatal —fenómeno que podemos comprobar diariamente mediante tan sólo la lectura de la prensa—, y si bien se consideran como "solicitantes", ello no quiere decir que tal situación se debe a la casualidad, sino que más bien al resultado de una realidad existente. El solicitante, la solicitud; el órgano, la decisión, la apelación, he aquí el bagaje de los conceptos y expresiones propios al procedimiento administrativo y aplicados dentro de las relaciones entre el ciudadano y una empresa.

No se necesitan análisis estructurales para poder constatar que este lenguaje determina una situación concreta existente en esta esfera; y si bien el concepto sobre la identificación de una empresa estatal con un órgano de poder o de administración despierta una clara protesta por parte de un jurista teórico, indudablemente para amplios sectores populares, lejos de la exactitud legal, tal identificación parece algo natural. Más aún, así lo pa-

rece también para numerosos órganos y representantes de las empresas; y si es así, ello comprueba una vez más lo acertado del diagnóstico decididamente negativo de la situación. Al dejar de lado la cuestión de las relaciones entre el ciudadano y la empresa, la teoría del Estado y de los derechos cívicos cometió una evidente negligencia, la cual debe ser corregida cuanto antes.

4. Sobre la formación de esa situación influyeron también en las consecuencias del concepto jurídico de las relaciones entre el ciudadano y la empresa estatal. Estas relaciones están comprendidas dentro del derecho civil. Sin embargo, podemos constatar que la mayor parte de las dificultades relacionadas con la formación óptima de dichas relaciones se debe precisamente a la debilidad, al formalismo y a la rigidez de las construcciones del derecho civil. Esta opinión quizás parezca herética, porque según la costumbre aplicada en nuestra literatura, el "método civil y el aumento del rol de los acuerdos" automáticamente se asocian como sinónimos de la liberalización y la democratización, mientras que los "métodos administrativos" son entendidos como el sinónimo del burocratismo, de las decisiones centrales y del desprestigio de la opinión pública. Cabe destacar que incluso una observación continua del clima social no trae la comprobación de aquel concepto formado a la sombra de las cátedras universitarias. Debemos recordar, por ejemplo, que durante la época de las dificultades en el mercado de algunos países se escuchan voces postulando el racionamiento de

---

7 La intervención de E. Gierek pronunciada durante la conferencia del partido efectuada en Leszno, diario *Trybuna Ludu*, el 20 de noviembre de 1975.

ése u otro producto, ya que consideran que este método muy administrativo es mucho más justo y socialmente fundamentado que la venta conforme a los principios del mercado, o sea, puramente económicos y, desde el punto de vista legal, *pur sang* civilísticos. Sin embargo, no se trata aquí de una calificación basada en una situación económica anormal, ya que este asunto debe ser visto de manera mucho más amplia.

Desde el punto de vista teórico—legal, la división entre la relación administrativo—legal y la civil—legal, o bien, en el sentido más amplio, entre la esfera de la decisión y la del contrato, es bastante simple. La primera situación se basa en el derecho que posee la entidad que ejerce la función administrativa a establecer autónomamente una relación tal, al tomar decisiones unilaterales y, en caso de necesidad, llevarlas a la práctica con ayuda de los instrumentos de compulsión estatal. La entidad administrada tiene que someterse a tales decisiones, y la posición de las partes es desigual. Predomina la administración.<sup>8</sup>

Otra situación, la civilística, se basa en la igualdad legal de ambas partes. El papel decisivo lo lleva la libertad de celebrar contratos, la selección libre de la contraparte y la posibilidad, dentro de los límites legales de influir en el contenido del contrato mediante negociaciones. Ninguna de las partes dispone del predominio legal, ni posee el derecho a deter-

minar unilateralmente la posición y el funcionamiento de la otra parte. El establecimiento de la relación basada en el contrato es, para las partes, el fruto de una elección consciente y de una voluntad libremente expresada, y cada una de las partes asume la responsabilidad por sus actividades, ya que *violenti non fit iniuria*.<sup>9</sup>

Con toda probabilidad estas diferencias de construcción, puramente legales, originaron la convicción de que la forma del contrato es, en cierta medida, superior a la de decisión, especialmente desde el punto de vista de la materialización de los principios del liberalismo, democracia e igualdad. Hubo intentos de transmitir también las construcciones civilísticas a la esfera de la actitud de los órganos administrativos. El contrato, en tanto que la expresión unánime de la voluntad de los dos sujetos que funcionan libremente, iba a ser, entre otros, una especie de remedio contra las tendencias soberanas de la administración, y la construcción de igualdad de tales contratos iba a contribuir al aumento de los elementos democráticos en las relaciones entre el ciudadano y el poder. Y si en la realidad el asunto siempre pudiese ser así, este concepto debería encontrarse con un apoyo general.

Sin embargo, en la práctica se produjo una visible brecha entre las construcciones puramente legales y tradicionales, y en sus efectos en la actual situación social y económica. También ha cambiado de manera notable

<sup>8</sup> J. Starósciak, relaciones administrativo—legales, según el trabajo *Sistema del derecho administrativo*, Tomo III, Varsovia, 1978, p. 21. También J. Filipek dedicó a este aspecto una monografía titulada *Relación administrativo—legal*. Cracovia, 1968.

<sup>9</sup> Entre numerosas obras dedicadas a este tema vale mencionar la de Z. Radwański, titulada *Breve reseña del derecho civil*. Varsovia, 1979, p. 12 y siguientes.

la situación en el derecho civil, especialmente si la comparamos con la de la época de la Roma antigua; periodo en que se forjaron los principios de construir y las normas del funcionamiento del sistema de contratos. La ciencia relativa al derecho civil prevé generalmente que el criterio formal de la paridad de las partes contratantes ha perdido, en la actualidad, su utilidad práctica. Esta situación se da especialmente en las condiciones del Estado socialista, donde a una de las partes sirven de apoyo tales elementos, como el principio de la propiedad del Estado, la economía planificada, la gestión económica del Estado y, es cosa que es aún más importante, la transmisión de las competencias administrativas al gobierno, a los ministerios y a las entidades que, aunque sea de forma indirecta, forman parte de los así llamados sectores económicos. Antaño, en la Austria antigua, hubo intentos de diferenciar los conceptos de la *administración de poder* y la *administración económica*, para fundamentar de este modo y con base en las normas constitucionales, la diferencia entre las posiciones ocupadas por los órganos pertenecientes a aquellas dos esferas y para subrayar sus diferentes competencias, derechos y medios del funcionamiento.<sup>10</sup>

A la luz de la constitución y la legislación de Polonia, esta diferenciación carece de sentido y no puede servir de base para analizar no sólo la posición del Consejo de Ministros, de su presidencia o de su primer ministro, sino

también la del jefe de distrito, ya que todos ellos desempeñan tanto las funciones administrativas como las económicas; sólo que este primer concepto se refiere a la posición de la entidad y a las formas de su funcionamiento, y el segundo al objeto de sus actividades. El concepto general del *órgano de la administración estatal* se aplica tanto al órgano que administra la cultura, como al que administra, por ejemplo, la industria alimentaria. A los órganos se les encuentra en una situación legal y estructural semejantes; a ambos se aplica la norma general del Artículo 8, Párrafo 3 de la Constitución, la cual prevé que todos los órganos de poder y de administración estatal funcionan con base en las normas legales. A la luz de la Ley Fundamental, los órganos de la administración estatal forman parte de un sistema homogéneo, cuya parte integrante es también la administración económica.

Asimismo, todo ello causa que, pasando ahora a la esfera extraeconómica, cambia el punto de vista respecto a la cuestión mencionada ya anteriormente del "Método compulsivo de regulación" o del "predominio del órgano administrativo sobre la otra contraparte de la relación legal", la cual desde hace años constituye el principal elemento determinante de la diferencia existente entre las dos esferas. En la actualidad somos testigos de la disminución de la intensidad de aquel "poder" omnipotente. Son cada vez más frecuentes los casos en los que la decisión "imperativa" en la esfera de la administración está precedida por negociaciones; en la esfera económica este procedimiento pasó a ser una regla, y las reso-

10 R. Novak, "Hoheitsverwaltung and Privatwirtschaftsverwaltung. Eine Abgrenzung im Spannungsfeld zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsreform. Osterreichische Juristenzeitung Núm. 1/1979.

luciones administrativas unilaterales y libres se ven cada vez más limitadas, por un lado, a consecuencia de las leyes vigentes y a raíz de la existencia de múltiples formas de coparticipación de los "administrados". Por otro lado, me refiero a tales formas como el control político, social, cívico, la coparticipación de las comisiones y consejos, como también a diferentes organizaciones sociales. De ahí que cambia la imagen de este "poder", tanto más que la esfera del funcionamiento de la administración local, la que tradicionalmente se denomina la "reglamentación y la política administrativa", poco a poco está perdiendo su peso, ya que dentro de las gestiones de un jefe de distrito disminuye el número de los asuntos "netamente administrativos" y crece la cantidad de las tareas económicas, para cuya solución se utilizan diferentes instrumentos. Este no es un proceso terminado; es una tendencia visible y continua. Incluso se considera que precisamente este elemento es hoy día el factor determinante que caracteriza la situación reinante en la administración.

De manera semejante, pero lamentablemente a la inversa, se entiende el tradicional concepto de la "igualdad de las partes", concepto, en el cual se basa la relación civil—legal. Y no es el administrativista quien debe evaluar este proceso; pero por otra parte esta "paridad" formal de las partes se convierte en la actualidad en una ficción dogmática que siempre afecta a la parte económicamente más débil. La socialización de la economía y la reglamentación general de la distribución de los bienes y servicios causan que el principio de la

libertad de los contratos, el cual constituye el fundamento en que se basa la convicción sobre la igualdad de las partes que integran la relación civil, se sustituya, con mayor frecuencia, por la "obligación de celebrar contratos" con un monopolista, lo cual prácticamente excluye la posibilidad de negociar.<sup>11</sup>

Los principales elementos del contrato son casi siempre reglamentados por las prescripciones administrativas; no quiero mencionar aquí el asunto de las así llamadas condiciones generales de los contratos y otros modelos de contratos que predominan en el mercado, y la posibilidad de negociar, si bien existe, no tiene gran importancia, ya que el procedimiento propuesto por la legislación civil es largo, difícil y origina situaciones de *stress*. De ahí que la parte más débil recurra a tal método más bien en los casos extremos.

Todo ello nos hace constatar que si bien la relación administrativo—legal se hace cada vez más "civilizada", porque aparecen elementos de igualdad, dentro del propio derecho civil observamos un proceso totalmente contrario, es decir, la "administrativización" de la relación civil—legal. Como ya hemos mencionado, esta tendencia se convierte en una práctica general. La doctrina legal —las tendencias del derecho civil y del derecho administrativo son, en este caso, asombrosamente coincidentes— se mantiene silenciosa, o sea, no refleja este proceso de cambios.

Las excepciones no alteran la regla. Pero tanto las relaciones desde el punto de vista del

11 Véase Z. Radwański, *Teoría de los contratos*, Varsovia, 1977, p. 176 y siguientes.

derecho civil, como las que están sometidas al derecho administrativo, son hoy día totalmente distintas.

Por ello ya está próximo el día en que nos veremos obligados a constatar con claridad de que tanto el criterio de la "desigualdad" en la administración como el de la "igualdad" en la civilística, concebidos como *genus proximum fundamental*, evidentemente han perdido su valor cognoscitivo y no pueden continuar sirviendo de base legal para la calificación de los fenómenos económicos y sociales, los que por lo general podemos observar alrededor de nosotros. Podríamos mencionar muchos ejemplos de ello, y la esfera de las relaciones entre el ciudadano y la empresa, la cual, a primera vista, podría calificarse como una entidad sometida totalmente al régimen del derecho civil y, por consiguiente, a los principios que de él se derivan; éste es con toda probabilidad uno de los campos más interesantes y tiene particulares implicaciones sociales. La "estativización" de una de las partes, aunque sea concebida como la "administrativización", trajo como consecuencia situaciones cualitativamente particulares.

5. La influencia insuficiente o, a veces, inexistente, de los ciudadanos sobre la formación de las decisiones económicas, es un fenómeno frecuentemente mencionado en la literatura.<sup>12</sup>

En este sentido la burocracia centralista tiene, al parecer, el carácter más tecnocrático

que en otras esferas administrativas. Los elementos netamente políticos y sociales, con los que con frecuencia está vinculada la limitación de la democracia en la esfera del poder y de la administración, no tienen en este contexto un significado tan relevante. Las decisiones se basan en efecto en la elección de una solución económicamente mejor fundamentada, más barata, más sencilla y más eficaz. Así pues, el hecho de obviarse el factor social o de limitarse la esfera de su funcionamiento a la propia, para la autogestión obrera —organismo que por numerosas razones tiene carácter ilusorio—, se debe más bien a los motivos derivados de la esfera económico—social. Sin embargo, en la actualidad podemos constatar que esta situación es general y, más aún, sigue profundizándose.

Este fenómeno lo señalan los publicistas polacos. Para dar un ejemplo, voy a citar a dos de ellos. En el artículo dedicado a la Feria Nacional de 1979 podemos leer lo siguiente: "En la actualidad, el escenario de las pasiones y disputas ya no son los pabellones de la Feria, sino los despachos ministeriales o los de los funcionarios aún más altos. . . Las mercancías han sido distribuidas, y los privilegios y prioridades repartidos. En las condiciones del déficit, es necesario aplicar la reglamentación. . ."<sup>13</sup> Otra observación, hecha desde otro punto de vista: "El control social. . . no abarca las cuestiones fundamentales del mercado, las que determinan la satisfacción de las

12 Véase los estudios de L. Bar señalados en la bibliografía de sus obras. *Melanges L. Bar*. Varsovia, 1981.

13 D. Zagrodzka, *El comercio en el cruce de los caminos*, semanario *Polityka*, 22 de septiembre de 1979.

necesidades sociales. No se controla ni el volumen ni la calidad de las mercancías, ni tampoco la estructura de su surtido y la fundamentación del movimiento de precios. No se ejerce ninguna influencia sobre el aparato comercial ni tampoco sobre los productores en el sentido de determinar, y luego realizar, las solicitudes, conforme a las necesidades de la población y según los principios económicos. . .<sup>14</sup>

No hay ninguna razón para poner en duda lo acertado del diagnóstico hecho por un órgano central del partido. Ahora bien, si esto es así, cabe señalar con asombro y también con amargura que ya siendo el ciudadano de un Estado socialista, tengo, quizás, una mayor influencia sobre el contenido de las fundamentales decisiones políticas; por ejemplo, participando en la discusión sobre el proyecto de la Constitución o sobre las directrices para el Congreso del Partido que sobre cuál grupo de mercancías será comprado centralmente y destinado a venderse en la tienda situada en el barrio en que yo vivo; cuál será el nuevo gráfico de la compañía de transporte; qué película será adquirida por nuestra cinematografía; qué libro publicará la editorial estatal o qué artista actuará en mi ciudad, etc. De hecho, en tales casos, nadie suele preguntar por mi opinión. No se han creado canales, a través de los cuales podría yo ejercer cualquier influencia sobre el contenido de las decisiones —en cierta medida tales canales son sustituidos por los

medios de difusión masiva—, y los factores determinantes en tal situación son las condiciones económicas, las posibilidades generales y los lineamientos del desarrollo trazados centralmente. Así pues, las evaluaciones y decisiones correspondientes giran fuera de la esfera de mis influencias personales. . .

Estas observaciones se refieren a una esfera a la que generalmente, denominamos "administrativa". Pero existe también otra esfera, la cual tiene que ver de manera directa con cada ciudadano por separado, o sea, una esfera dentro de la cual los ciudadanos establecen relaciones con las entidades económicas y de servicios. En esta esfera, manteniéndose todas las observaciones relativas a las simplificaciones antes mencionadas, el papel dominante corresponde al derecho civil y a su forma básica, el contrato. Tratemos de analizar las relaciones entre el ciudadano y la empresa desde este punto de vista.

En la primera etapa de la formación del nuevo régimen económico, con frecuencia oímos decir que el propio hecho de que hemos socializado la economía nacional, sometiendo su desarrollo a los principios de planificación, ya de por sí nos garantizaba una realización armoniosa de la política social trazada centralmente. La empresa estatal, precisamente por tener ese carácter, iba a ofrecer garantías suficientes tanto para satisfacer los intereses generales, como para proteger los intereses de los clientes. El monopolio ejercido por el Estado en la esfera económica, la dirección central y el control continuo, iban a sustituir eficazmente los valores que ofrecía el sistema

<sup>14</sup> Artículo titulado, *El control social y la participación de los ciudadanos*, *Trybuna Ludu*, el 10 de abril de 1978.

de opción libre entre las proposiciones competitivas de numerosas empresas existentes en un determinado mercado.

En realidad se ha realizado por completo tan sólo una de las premisas mencionadas, o sea, el monopolio estatal. Un cliente potencial que busca un servicio, prácticamente no tiene qué escoger porque por lo general puede recurrir a una sola empresa: la de ferrocarril, de telecomunicaciones, de correos, de transporte, de seguros, de energética, de banco, etc. Es obvio que, en tal situación, la influencia de los aspectos positivos del modelo económico en el mercado es nula. Lo mismo se puede decir sobre el principio civil—jurídico de contratación libre, el cual, en las condiciones del monopolio económico, pierde su sentido fundamental y es sustituido por una necesidad real; en el derecho civil esta situación se conoce bajo la denominación de "obligación de contratar". Un cliente potencial tiene la alternativa de renunciar a la obtención de un servicio, o bien, obtenerlo mediante el procedimiento y bajo las condiciones fijadas por el dictador económico. Con frecuencia ocurre que esta compulsión económica es sustituida por una obligación impuesta por el derecho y se deriva, por ejemplo, de la política fiscal. En Polonia una situación tal no es nada desconocida; se da, por ejemplo, en la esfera de seguros obligatorios y se caracteriza por una tendencia a profundizarse.

Además, en el momento de celebrarse el contrato una de las partes contratantes, o sea, la institución o la empresa, tiene, por lo general, una situación privilegiada. Quien no reali-

za los pagos por la energía y por el teléfono en la fecha estipulada, corre el riesgo de un apagón inmediato, lo cual implica costos adicionales. En cambio, una empresa energética, central o local —la empresa *Disposición Estatal de Energía* que toma decisiones sobre los apagones dentro de los límites del territorio nacional es, a la luz del derecho, una empresa y no un órgano administrativo—, puede cortar la luz en cualquier momento sin afectar sus propios intereses. Igual situación se da en caso de la empresa telefónica. Existe toda una gama de represiones para con las personas que viajan sin boletos, incluidas las de compulsión física. Pero no hay ninguna garantía jurídica que favorezca al viajero, en el sentido de llegar a su destino a la hora determinada y en las condiciones adecuadas. No se garantiza ni el asiento en el vagón ni tampoco el confort, por lo más elemental que sea, durante el viaje. Las normas vigentes en este campo son expedidas e interpretadas por los organismos ferroviarios, y su interpretación generalmente tiene carácter *ad usum delphini*.<sup>15</sup> Igual situación observamos en caso de la oficina de correos y telecomunicaciones, bancos —dentro de las normas bancarias hay una que prevé que la

15 A veces esta situación se prevé dentro de las prescripciones. Por ejemplo, los ferrocarriles asumen la responsabilidad de mantener conexión dentro del sistema de los llamados trenes combinados. Sin embargo, los propios ferrocarriles determinan cuáles de los trenes son combinados y cuáles no. Así pues, es evidente que en la situación de dificultades en el transporte, la cantidad de tales trenes disminuye violentamente.

empresa puede renunciar al contrato cuando lo considere apropiado e, incluso agencias turísticas, organizadoras del descanso vacacional y de las excursiones al exterior.

Con frecuencia los cambios de las condiciones estipuladas en los contratos son efectuadas de manera unilateral, mediante decisiones imperativas: por ejemplo, la oficina de correos cambia el procedimiento con las cartas certificadas; el Banco Nacional de Polonia sustituye los premios en forma de un automóvil por los premios en moneda; la Empresa Estatal de Seguros cambia unilateralmente las condiciones de seguro automovilístico, estableciendo así llamados "bonos de seguros"; ello tuvo forma de una instrucción no publicada, y las personas interesadas se enteraron de esto a través de la prensa. Podríamos seguir así dando ejemplos, pero en este caso, se trata de las decisiones unilaterales tomadas centralmente por las instituciones.

La posibilidad de cambios unilaterales de las condiciones de los contratos individuales está prevista, lo que de hecho, favorece a la empresa. Por otra parte, esta situación ha sido el objeto del análisis por parte de la literatura dedicada a este tema.<sup>16</sup> La garantía de que las dos partes contratantes realicen las estipulaciones del contrato, radica en la responsabilidad civil, la responsabilidad de la parte contratante. También en este caso sería difícil hablar de la igualdad de derechos de ambas partes contratantes, si éstas son el ciudadano

y la empresa estatal. El código prevé el principio de remuneración en efectivo, más por otra parte este mismo hecho es la prueba de la posición desfavorable de una de las contrapartes, ya que el cliente de una empresa está interesado, sobre todo, en obtener un servicio real y la remuneración y las sanciones previstas en el contrato por lo general constituyen para él una satisfacción mínima.

No obstante, el funcionamiento eficaz de tales instituciones en la práctica tiene un carácter limitado, para no decir ilusorio. Las condiciones contractuales determinadas por las empresas —a veces también en forma de normas ministeriales— contienen, por lo general, cláusulas limitativas o inclusivas que excluyen cualquier responsabilidad de la empresa por el incumplimiento de los deberes asumidos en virtud del contrato, y así aquí también podríamos citar numerosos ejemplos. Las normas vigentes en el transporte ferroviario de pasajeros hablan de las sanciones, pero sólo con respecto a los pasajeros; sobre las sanciones relativas, eventualmente, a la empresa no se dice nada, si consideramos el párrafo en el que se excluye la responsabilidad de la empresa por pérdidas ocasionadas a consecuencia del retraso o anulación de los trenes. Tampoco la compañía aérea y la empresa del transporte urbano responden por semejantes pérdidas. Las empresas energética y de gas tampoco asumen la responsabilidad por las pérdidas surgidas como resultado de los cortes de energía. La responsabilidad de la oficina de correos y telecomunicaciones es limitada. Aun los teatros e instituciones culturales se preservan el derecho a

---

16 E. Letowska, *Modelos de contratos, Varsovia, 1975*, Capítulo IV.

cambiar el programa o sustituir unos artistas por otros, sin hacer caso a la importancia que los espectadores atribuyen a estos elementos. Así pues, la responsabilidad civil de la empresa queda anulada.

La imperfección de las instituciones que pueden proteger los intereses de los ciudadanos es aún más visible en la esfera del procedimiento. Conforme a la opinión general, es el tribunal quien debe velar por la realización, por ambas partes, de los compromisos emergentes del contrato; y las partes que acuden a él tienen iguales derechos. El control ejercido por un tribunal soberano es considerado como la más perfecta e imparcial garantía de la legalidad. Y por esta convicción nos guiamos al postular, ya desde hace mucho tiempo, la extensión de este control también a la esfera de las relaciones entre el ciudadano y el órgano administrativo. Pero en tal situación, ¿Cómo se debe interpretar el hecho de que una buena parte de las relaciones entre los ciudadanos y las empresas estatales monopolistas, de las cuales decimos que tienen carácter civil y no administrativo, está generalmente excluida de este control? Los asuntos objeto de nuestras deliberaciones son determinados mediante el procedimiento jerárquico —porque sería difícil decir “administrativo”— de los órganos empresariales. Así ocurre respecto a los asuntos relacionados con los seguros, transporte, telecomunicaciones, energéticos y algunos otros. Podemos agregar que las normas que rigen tales procedimientos, por lo general, sitúan al ciudadano en una posición peor que la que prevén las normas generales vigentes

dentro del procedimiento administrativo. La decisión de un órgano de la administración estatal casi nunca se ejerce antes de que adquiera el valor definitivo —al menos que no contenga la cláusula sobre una ejecución inmediata—, de modo que una apelación detiene su realización. Pero la “decisión” sobre el nivel de retribución por la energía o el teléfono tiene la sanción inmediata: la factura debe ser cancelada de inmediato, y posteriormente es posible apelar. A la luz de ello resulta que la decisión de un órgano de la administración estatal casi nunca se ejerce antes de que adquiera el valor definitivo —al menos que no contenga la cláusula sobre una ejecución inmediata— el hecho de que tales empresas pueden cobrar sus debidos mediante el procedimiento administrativo, mientras que la otra parte de la relación no tiene tal posibilidad.

Un elemento adicional que deteriora aún más la situación de las contrapartes de las empresas energéticas o de telecomunicaciones, es la introducción de los sistemas automatizados para la computación de las cuentas. El control del monto a pagar se limita, en la mayoría de los casos, al chequeo general del funcionamiento de los equipos; por lo general, se usa la fórmula: “Nuestros contadores no están dañados”. Sin embargo, las experiencias acumuladas por las partes que disponen de los sistemas automatizados, mucho más perfectos, nos señalan que los errores son nada raros; basta que cambie el voltaje o se produzca un apagón. Además, este problema tiene el carácter mucho más general, dado que el futuro de nuestra administración se basará

en la computación automática. No cabe duda que para ello necesitaremos medios de un control honrado e imparcial, y las experiencias las debemos ir acumulando a partir de ahora.

6. Estoy consciente de que las reflexiones presentadas en este trabajo tienen el carácter limitado. No se abordaron en él numerosos problemas relacionados directa o indirectamente con nuestro tema, "los aspectos de la participación de los órganos representativos locales", los cuales, en gran medida tienen que ver, dentro de su labor, con la problemática relativa a los derechos de los ciudadanos frente a la empresa, y también a las tareas que dentro de este campo se plantean ante los órganos de control estatales y sociales. Me refiero también a los aspectos relacionados con la debida representación, dentro de la cual está comprendida la defensa de los intereses del ciudadano y el perfeccionamiento de la legislación vigente en este campo, etc. Pero sería imposible abordar aquellos numerosos y tan diversos aspectos dentro de este trabajo tan corto. El objetivo de mis reflexiones es llamar la atención a los tres asuntos fundamentales. Sobre todo se trata de señalar que el problema es verdadero y de gran significado social. Mantener el silencio sobre este tema, especialmente cuando se está discutiendo el carácter de las futuras reformas económicas, sería in-

justo e incluso nocivo. Otro objetivo consiste en constatar que la diferenciación legal de esta problemática, introduciendo a la división entre la esfera sometida al derecho administrativo y la sometida al derecho civil, resultó ser poco acertada y no trajo resultados deseados. Se confirma otra vez más la tesis de que dentro de la ciencia contemporánea una tendencia socialmente acertada consiste más bien no en la selección más precisa posible de las esferas sometidas a diferentes disciplinas jurídicas, sino en un análisis integral de los fenómenos sociales, hecho desde diferentes puntos de vista, más la elaboración de un diagnóstico conjunto. Y finalmente, el tercero y quizás el más importante problema: poner de relieve el hecho de que la problemática de la democracia socialista y de la protección de los derechos cívicos dentro de un Estado socialista, no se limita a la esfera comprendida dentro del sistema de los órganos de poder y administrativos, ya que existen campos, los cuales hasta ahora no son objeto de la discusión y que merecen un análisis serio, multifacético y profundo, porque el concepto de la democracia socialista es homogéneo, al igual que lo es el sistema de las garantías de los derechos cívicos. Los medios de protección de tales derechos pueden ser diversos, pero tienen que ser reales, accesibles y eficaces, independientemente del aspecto al cual se refieran.