

D A CRONICAS

REUNION DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

061.1.053(100) : 35

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebró su reunión anual en Lieja (Bélgica), del 27 de junio al 3 de julio de 1958. La reunión constituyó un completo éxito, y a ella asistieron alrededor de doscientos diez participantes en representación de cuarenta y cuatro países y ocho organismos internacionales.

Tres temas se habían incluido en el programa de trabajo, que fueron examinados en las sesiones plenarias:

- 1) *La devolución de poderes (descentralización por servicios) a los organismos autónomos*, tema que constituía la continuación al examen general que de esta cuestión se había hecho en la reunión de Opatija (1957).
- 2) *La automatización y sus problemas en el seno de las Administraciones públicas*, continuación, igualmente, de las discusiones iniciadas en Opatija.
- 3) *Las encuestas y consultas de la Administración.*

Como en el año anterior, todas las Secciones nacionales del Instituto habían sido invitadas a preparar informes sobre los temas 1.º y 3.º Para el 2.º fué elaborado un documento de trabajo que recogía la información reunida por el Instituto con las respuestas de las Secciones nacionales a un detallado cuestionario.

SESIÓN DE APERTURA

La sesión de apertura tuvo lugar el 27 de junio, bajo la presidencia del señor Frants HVASS, Presidente del Instituto, que subrayó la satisfacción de éste por volver a reunirse en Bélgica, donde, ya en 1910, tuvo lugar el primer Congreso Internacional de Ciencias administrativas. En ella intervinieron el señor MATTON, quien, en su calidad de Presidente de la Sección nacional belga, dió la bienvenida a los participantes en nombre de un país tan íntimamente unido a los orígenes del Instituto; el Ministro de Estado belga, señor Albert DEVEZE; el señor René CASSIN, y el Director general del Instituto, señor SCHLLINGS, que cerró el acto de inauguración.

PRIMER TEMA.—LA DEVOLUCION DE PODERES A LOS ORGANISMOS AUTONOMOS (CDU, 35.072.1)

El Ponente señor CHAPMAN abrió los debates señalando que se trataba de un tema muy complejo. Las comunicaciones recibidas habían sido muy diversas y con una terminología no muy precisa, pues si bien en la reunión anterior se adoptó el término «devolución de poderes», para lo que muchos denominan «desconcentración por servicios», los problemas a este respecto no habían sido resueltos totalmente.

En su informe, el señor CHAPMAN abordó diversos puntos importantes en relación con los organismos autónomos, como el problema de su financiación, tan esencial para determinar en qué medida un organismo de este tipo es realmente independiente, abogando por una clara distinción entre las instituciones que asumen un servicio público y aquellas que ejercen una actividad industrial o comercial.

Otros problemas importantes son los del control por parte del Estado y, especialmente, el del personal, considerando del máximo relieve la cuestión de aplicar o no a este personal el régimen general de los funcionarios públicos.

Abierta la discusión, el señor VIOR (*Francia*), subrayó que lo importante es saber cómo estos organismos cumplen con su misión y cómo el Estado los coordina entre ellos, coordinación que se manifiesta de dos maneras: a) mediante la intervención en su gestión económica a través, por ejemplo, del nombramiento de miembros en los Consejos de Administración; y b) mediante un control que pueda revestir tres modalidades: 1) «A priori», que se traduce en la obligación para las instituciones autónomas de obtener una autorización previa a su acción; 2) Simultánea, que se efectúa por interventores del Estado en el seno de los organismos autónomos, y 3) «A posteriori», sistema generalmente confiado a instituciones centrales, tales como el Tribunal de Cuentas.

Por su parte, el señor AIRD (*Australia*) aportó a los debates su experiencia personal adquirida durante más de veinte años de práctica en organismos autónomos de carácter económico, exponiendo algunos problemas con los que tuvo que enfrentarse a lo largo de su carrera.

1) En cuanto a la naturaleza de los miembros de los Consejos de dirección de los organismos autónomos, después de ensayar diversos métodos, se ha preferido escoger expertos con dedicación íntegra a su función.

2) La participación de representantes de intereses privados en la dirección de organismos autónomos no se ha llevado a la práctica en Australia.

3) Los nombramientos de cargos directivos no deben ser realizados atendiendo únicamente a una finalidad de control por parte del Gobierno, sino especialmente a su capacidad y valía.

4) Respecto al personal, coincide con el Ponente en que no parece deseable aplicar a los empleados de los organismos autónomos el «status» de funcionarios públicos por parecer preferible que en cierta medida se sus- traiga este personal a la línea jerárquica administrativa.

Después de interesantes intervenciones de los señores EISENMANN, LEONARD y PUGET (*Francia*); SIMONS (*Holanda*), CRABBE (*Bélgica*), KRBEK (*Yugoslavia*), KOWALIK (*Polonia*), DUTT (*India*) y GAUDEMET (*Francia*), el señor Van POELJE (*Holanda*) expuso la opinión de que en esta materia se manifiesta una evolución que puede ser capital. Esta evolución parece dirigirse hacia un florecimiento de organismos autónomos y puede significar una cierta decadencia de la noción del Estado como fuente de todos los poderes, manifestando que es forzoso admitir que en la sociedad moderna el Estado no es ni será el único titular del poder, y que posiblemente se camina hacia fórmulas de carácter corporativo.

El señor NOTTAGE (*Gran Bretaña*), al referirse a la experiencia británica, llegó a la conclusión que la extensión de las funciones de los organismos autónomos y la abundancia de sus recursos financieros condicionan el grado de control gubernamental, mientras que la señora PARMANAND (*India*) subrayó que el desenvolvimiento de los organismos autónomos va unido al fracaso del estado liberal.

Por su parte, el señor PUGET (*Francia*) estima que pueden concentrarse los criterios expuestos en las comunicaciones de las delegaciones participantes en los siguientes puntos:

1) Se está unánimemente de acuerdo en que no existen organismos enteramente autónomos, sino instituciones semi-autónomas.

2) La estructura y la organización de estas instituciones depende esencialmente de los objetivos que persiguen.

3) El control de estos organismos es variable, y entre ellos merece especial atención el control judicial, garantía indudable de los intereses de los particulares.

4) La independencia de los organismos autónomos depende de su organización económica.

5) Las relaciones entre el Estado y las instituciones autónomas deberían ser contempladas desde un punto de vista social.

A continuación, los señores PIRES DE LIMA (*Portugal*), MADDICK (*Inglaterra*), MANECK (*Alemania*) e INTVELD (*Holanda*) expusieron experiencias y casos concretos de sus respectivos países.

La discusión del tema 1.º terminó con la intervención de los señores LANGROD (*Francia*) y CHAPMAN, que coincidieron en señalar que los debates habían derivado hacia un casulismo excesivo, desviándose, en parte, del objetivo principal e indicando que en el futuro sería interesante limitar las discusiones a los aspectos puramente administrativos, con exclusión de los aspectos polí-

ticos y sociales. Sin embargo, se había alcanzado una conclusión cierta de los debates, y es que el fenómeno de la devolución de poderes es vasto y profundo y su examen lleva a que pueda formularse la pregunta de si se tiende hacia un federalismo administrativo que no puede dejar indiferentes ni al jurista ni al práctico de la Administración.

SEGUNDO TEMA.—LA AUTOMACION Y SUS PROBLEMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA (CDU. 658.387.5:35)

Por segunda vez el Instituto de Ciencias Administrativas incluyó este tema en el orden del día de una reunión para abordarlo este vez desde un punto de vista mucho más práctico.

La parte técnica del tema—«Las realizaciones prácticas y las perspectivas de utilización de la automatización en la Administración»—fué expuesta por el señor STARREVELD, Consejero de la Comisión Consultiva de Máquinas de Oficina de Holanda, y la parte relativa al personal—«Consecuencias de su utilización en el régimen de la función pública en general y en particular en el reclutamiento de los funcionarios»—fué expuesta por el señor HATTERY, Profesor de Administración pública en la American University de Wáshington.

El señor STARREVELD sugirió que el Instituto debería preparar una lista de organismos nacionales que dispongan de la documentación relativa a la aplicación de la automatización en la Administración pública y susceptible de informar sobre los progresos y los resultados de la automatización y facilitar intercambio de información al respecto.

Por su parte, el señor HATTERY presentó su exposición bajo tres aspectos:

- 1) El problema del personal reemplazado por la introducción de máquinas electrónicas.
- 2) El problema del personal encargado del funcionamiento de estas instalaciones.
- 3) La adaptación de los organismos administrativos a las nuevas máquinas.

En una interesante intervención, el señor PUGER puso de relieve ciertos peligros que presenta la automatización en la Administración pública: un riesgo de despilfarro económico, un riesgo de mala utilización de los efectivos, especialmente del personal que quede disponible por la introducción de la automatización y la posibilidad de paralización de las máquinas electrónicas, bien por falta de personal, avería o sabotaje.

Cerrando el coloquio, el señor CATALDI (*Italia*) propuso que el estudio de la automatización vaya precedido de un examen más detenido de la mecanización en la actividad administrativa y que el Instituto inste a los diversos Gobiernos a que estudien la adaptación de su legislación a la vista de la introducción de la automatización propiamente dicha.

**TERCER TEMA.—LAS ENCUESTAS Y CONSULTAS DE LA ADMINISTRACION
(CDU. 35.081.73)**

Al abrir los debates, el Ponente señor STASSEN (*Bélgica*) puso de relieve que la realización de encuestas y consultas por la Administración constituye hoy uno de los fenómenos administrativos más importantes, pues su extensión actual es extraordinaria. El estudio del tema, añadió, podría realizarse en relación con algunos conceptos importantes: 1) La forma de designación de los miembros ajenos a la Administración de las Comisiones consultivas; 2) La participación de funcionarios en esas Comisiones, y 3) La obligación o la facultad de ciertas autoridades administrativas de consultar determinados órganos antes de resolver ¿constituye el sintoma de una «enfermedad interna» de la Administración o no es más que la expresión de una civilización más técnica o, incluso, una forma de democratización del poder ejecutivo?

En relación con la primera cuestión, el señor FUGET (*Francia*) consideró que cuando la Administración recurre a los particulares lo hace con un doble objetivo: recoger consejos de carácter técnico e informarse sobre las opiniones de ciertos grupos.

En cuanto a la posición de los miembros ajenos a la Administración, ésta variará según que la designación haya sido hecha por el órgano que representa o por la Administración. Cuando es realmente representante de un grupo determinado puede recibir un mandato imperativo, pero si es designado por la Administración, es evidente que no puede representar más que a él mismo, y su actividad no puede obligar al órgano.

El señor SARAMITE (*Francia*) estimó que la posición del funcionario que participa en un órgano de consulta puede ser delicada en razón de la obligación del secreto profesional, especialmente en comisiones mixtas externas a la Administración.

Después de las intervenciones de los señores CRABBE (*Bélgica*), BALTA (*Turquía*), FLAMME (*Bélgica*) y VAN STEGEREN (*Holanda*), el señor LÓPEZ RODÓ (*España*) habló de la audiencia pública como modalidad particular de la encuesta. Este sistema, previo en España al establecimiento de una nueva reglamentación, suscita problemas que no son del todo similares a los de la encuesta propiamente dicha. En ella, cualquier persona puede hacer escuchar su voz. El nuevo proyecto de Ley española de Procedimiento administrativo prevé la audiencia pública en diversos casos como trámite previo a la elaboración de un proyecto de ley o de reglamento.

A continuación, el señor BROWN manifestó que en los Estados Unidos los Comités consultivos juegan un papel importante en la Administración. Se pueden distinguir varias categorías, según su estructura y sus funciones. Entre ellos merecen una atención particular los «Comités especiales», que son gene-

ralmente centros de intercambios de puntos de vista entre el sector público y el sector privado sobre puntos particulares.

El señor KRAUTHAUSEN (*Alemania*) subrayó que la idea de consulta es antigua en su país, si bien ha experimentado un notable incremento en las nuevas ramas de los servicios públicos. Por otra parte, la elección de sus miembros no responde en Alemania a ninguna regla general. El ministro puede escoger y nombrar libremente los miembros incluidos en las listas presentadas por los organismos interesados o proceder de cualquier otra manera que juzgue oportuna. El papel de los funcionarios es generalmente el de presidir los debates o actuar como observadores activos en aquéllos.

El señor AIRD (*Australia*) señaló que, en su conjunto, el régimen de su país es similar al de Gran Bretaña. Existen diversas Comisiones permanentes o especiales, administrativas y parlamentarias, así como Comisiones reales y de encuesta. En cuanto a la obligación por parte de los administrados de suministrar información, en Australia no existe ninguna vía legal para ello e incluso es contrario a los principios del Derecho vigente. Sin embargo, esto no constituye un obstáculo para la realización de estadísticas anónimas y confidenciales, que no pueden ser divulgadas nada más que mediante la autorización de los interesados.

Para terminar, el señor AIRD llamó la atención sobre la existencia de Comisiones supra-nacionales, como las Comisiones mixtas de la Commonwealth.

Después de interesantes intervenciones de los señores ROUCHDY (*R. Arabe Unida*), MICHAUD (*Francia*) y FELISMINO (*Portugal*), el Ponente señor DEMBOUR (*Bélgica*) expuso las siguientes conclusiones a los puntos propuestos en su informe preliminar: 1) La elección de miembros ajenos a la Administración representantes de intereses particulares en los órganos de consulta ofrece soluciones variables, que van desde el nombramiento directo por la Administración a otras fórmulas, como la elección, designación por los organismos que representan y la presentación de listas, que constituye la mejor solución, puesto que permite reunir en la elección la aquiescencia de la Administración y de los organismos que representan. 2) En cuanto a la participación de funcionarios, la mayor parte la estima normal e incluso deseable. 3) En lo que respecta al hecho de saber si la extensión de las consultas constituye una «enfermedad de la Administración» o una expresión necesaria de la civilización técnica y de la democratización del poder ejecutivo, en la reunión se emitieron opiniones concordantes: su extensión constituye indudablemente un signo de vigor, de vitalidad y de salud de la organización administrativa.

Para terminar, el Ponente señaló que se habían producido pocas intervenciones sobre las encuestas. Solamente tres delegados habían abordado esta cuestión: el de la República Arabe Unida y los de España y Portugal, que dedicaron una atención especial a la audiencia pública como procedimiento de encuesta.