



ENTREVISTA CON GEORGES LANGROD

1. *¿Cómo juzga usted, como especialista en Derecho comparado sobre el Procedimiento administrativo, nuestra Ley del 17 de julio de 1958?*

— Para responder a esa pregunta considero suficiente citar algunos de mis escritos referentes a esa materia:

En enero de 1959 y en el número 67 de *La Revue Administrative*, se encuentra mi artículo titulado «La codificación del procedimiento administrativo no contencioso en España», en el que hice pública la siguiente opinión: «La Ley española del 17 de julio de 1958 constituye un indiscutible enriquecimiento del patrimonio legislativo del derecho administrativo en la Europa occidental, de nuestro pensamiento jurídico en general y de la instrumentación administrativa en particular. Utilizando ampliamente los resultados de una jurisprudencia bien

fundamentada y de una rica doctrina y considerando numerosos ejemplos extranjeros, el codificador español ha sabido armonizar en su obra las indicaciones teóricas y las necesidades prácticas. No ha creado en absoluto un sistema rígido de frenos y limitaciones para la Administración, sino que ha conciliado —en la medida de lo posible— el punto de vista de las garantías legales con la preocupación por lograr la modernización y la racionalización de la técnica administrativa. Procediendo a la solución de toda una serie de cuestiones prácticas, ha querido establecer una estrecha ligazón entre el acto administrativo —su concepción, su validez, su eficacia—, el dinamismo de su «devenir» y los medios de su realización. De esta manera, la ley española ocupa un puesto de honor en la reciente obra codificadora emprendida o proyectada en este plano en diversos países europeos. Lo que resulta completamente nuevo y digno de consideración es el lazo establecido en esta ley entre la «juridización» del procedimiento, sin una rigidez excesiva, y el progresivo tecnicismo de los medios de administrar, el utillaje nuevo y en plena transformación en la época actual. Se trata, pues, aquí, de algo más que de un simple «procedimiento»: integrando en la ley ciertas disposiciones generales que conciernen a la organización y la estructura administrativas, abarcando el conjunto del fenómeno del acto administrativo, penetrando en los dominios de la coacción y las sanciones, la ley española ha creado conscientemente una unidad legislativa más vasta que la mayor parte de sus antecesoras, tanto europeas como estadounidenses, que podría tener una importante resonancia en los países sudamericanos, de lengua y civilización hispánicas...

En 1960, y en mi estudio titulado «El procedimiento administrativo no contencioso a la luz de las tendencias modernas en derecho administrativo comparado» (*Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, Giuffrè, 1, 96, vol. II, p. 1080), después de haber analizado las líneas generales de la codificación española de 1958, concluía: «España consigue así la codificación más moderna y más completa del procedimiento no contencioso.»

En 1961, y en mi curso sobre «El procedimiento administrativo no contencioso» (*Facultad internacional para la enseñanza del Derecho comparado*, Sesión de primavera, Madrid, 1961, copiado a ciclostil, página 32), caracterizaba el código español como sigue: «Este código constituye un modelo de armonización consciente del afán de economía, eficacia, modernización y celeridad administrativa con el de garantías jurídicas al respecto.»

Habiéndome familiarizado seguidamente, gracias a la lectura de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, con la aplicación práctica del Código,

a la luz de la jurisprudencia y de los comentarios, no puedo por menos que confirmar mis anteriores impresiones: si se forma una generación de funcionarios instruidos, capaces de realizar plenamente las disposiciones de esta ley, ésta no podrá dejar de tener progresivamente una influencia saludable y duradera en el nivel de la acción administrativa española y, por repercusión, en otros países.

2. *¿Cuáles han sido, según su opinión, las repercusiones en la Administración europea de la reaparición de los estudios no jurídicos de la Administración después de la segunda guerra mundial?*

— Sería prematuro hablar ya de las repercusiones reales del renacimiento de la ciencia administrativa en Europa. Este renacimiento se está realizando de forma efectiva actualmente: aparecen simultáneamente en muchos países, como Italia, Dinamarca, Francia, Alemania Occidental, Polonia, etc., toda clase de tratados de ciencia administrativa y de monografías. Se están realizando importantes trabajos y estableciendo contactos internacionales en este dominio. La materia se introduce en la enseñanza universitaria y ocupa un lugar importante en la de las escuelas superiores especializadas. Se comprende cada vez mejor que resulta posible y necesario enseñar la Administración no sólo desde el ángulo puramente jurídico. No cabe ninguna duda de que de aquí a algunos años esta tendencia —que se generaliza— tendrá una serie de repercusiones prácticas para las Administraciones públicas. Pero es todavía cuestión de tiempo. Por mi parte, considero que esta corriente tiene un gran interés para la investigación científica y resulta muy saludable para la práctica administrativa. Comprendemos perfectamente en Europa que sería absurdo oponer la ciencia administrativa moderna al Derecho administrativo: su interdependencia salta a la vista. Sin abandonar ni descuidar este último, es necesario rehabilitar científicamente las prácticas administrativas y alentar los estudios científicos ampliadlos así.

3. *¿Piensa usted que las Facultades universitarias deben consagrar mayor atención a estos estudios?*

— Estoy convencido. El desarrollo de las ciencias sociales debe implicar natural y fatalmente el de la ciencia administrativa. La dilatada carencia del investigador dejaba campo libre a la rutina, lo que empobrecía enfadosamente nuestros conocimientos administrativos. El «fenómeno administrativo», en tanto que hecho social particu-

lar, requiere ser esclarecido gracias a los datos proporcionados por todas las ciencias sociales (sociología, psicología social, etnología, historia, geografía política, ciencia jurídica) a consecuencia de un acercamiento interdisciplinario. Pero esto no es sino la especificidad del punto de vista adoptado que puede abrir una vía de acceso al verdadero conocimiento del problema, gracias a su manera de seleccionar los datos adoptando un punto de vista ordenador, pero acercándose a una especie de cosmología social. Si la Administración es un arte (*ars administrandi*), constituye al mismo tiempo evidentemente —como la cirugía— el objeto de una ciencia, y los dos aspectos merecen ser tomados en consideración. La Universidad no puede continuar desinteresándose de esta última y contentándose con el simple acercamiento jurídico unilateral. Existe, pues, en este dominio, un lugar para el entrenamiento profesional «técnico» en el curso de la formación profesional y del perfeccionamiento en curso de empleo, tanto como para la investigación, científica propiamente hablando, inclinada a lo abstracto y al método. La perspectiva teórica particular precisada juega el papel de principio unificador, de «lugar geométrico» donde se entrecruzan diversas disciplinas sociales.

Si las ciencias sociales pretenden, lógicamente, alcanzar el progreso técnico, que les lleva mucha ventaja, deben llegar —gracias a tales «disciplinas-encrucijada», ciencias de segundo grado, fundadas en la interconexión de disciplinas básicas— a ocupar un lugar en la enseñanza universitaria o en la investigación —pura y aplicada— practicando conscientemente esa «convergencia mental» y esa sincronización de esfuerzos dictados por el aspecto escogido del estudio y que caracterizan precisamente en nuestra época el pensamiento científico en el plano social.

4. *¿Qué piensa usted de nuestro Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en relación con instituciones análogas en otros países?*

— Para contestar esta pregunta citaré de nuevo una frase de mi artículo sobre «La nueva Escuela de Administración en España», aparecido en 1961 en *La Revue Administrative* (París, n. 81, pp. 302-308): «En los orígenes de la nueva Escuela española de Administración (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios) encontramos, por una parte, los rasgos de una antigua tradición de la Administración pública de España, y, por otra, la reciente influencia modernizadora, particularmente meritoria... La nueva escuela simboliza perfectamente la influencia de estas dos corrientes simultáneas:

en primer lugar, de la fidelidad a una antiquísima tradición conscientemente revivificada e, inmediatamente, de la tentativa de racionalización y de progreso administrativo, en estrecho contacto con las experiencias y los ensayos modernos en el extranjero. Encontramos el crecimiento de estas tendencias incluso en el sitio elegido, en las instalaciones materiales y en los programas de la Escuela... En conclusión, cabe constatar que, como había preconizado don Segismundo Royo Villanova, rector de la Universidad de Madrid—gracias a una tal orientación y a lo ya realizado—, nos encontramos ante el núcleo de una *verdadera Escuela de Administración pública*. No cabe duda de que su influencia real puede ser saludable para el conjunto de la Administración española, integrándola efectivamente en el gran movimiento de modernización y de progreso.»

Habiendo tenido recientemente la posibilidad de visitar de nuevo el Centro de Alcalá de Henares y de comparar las realizaciones de la Escuela con las de diversos centros análogos de Europa y América, tengo que confirmar mi anterior impresión. Tres promociones de técnicos que corresponden a un «cuerpo administrativo» han asegurado ya a la Administración del país el aflujo de especialistas cualificados y entusiastas. La continuación de esta obra, con perseverancia y prosecución en las ideas, constituye un hecho capital para la modernización de la Administración pública en España, siempre que no nos limitemos exclusivamente a la jerarquía, sino que ensanchemos progresivamente la acción formadora al conjunto de las Administraciones periféricas y especializadas.

5. *¿Cuáles son, según su opinión, las perspectivas ofrecidas por la Función Pública Internacional?*

— Considero la aparición de Funcionarios internacionales como un fenómeno irreversible de la mayor importancia para la cooperación internacional institucionalizada. A pesar de los numerosos errores y las deficiencias actuales, no resulta lógico pensar que se puedan concebir las relaciones internacionales sin organizaciones que existen ya en la hora actual, y que estas últimas puedan existir sin un Estado mayor cualificado de agentes reclutados internacionalmente. Las corrientes ideológicas que tendían a «minimizar» el papel de estos últimos, no viendo en ellos más que un personal subalterno y de pura ejecución de tareas materiales, pertenecen de hecho a un pasado cumplido, aunque reaparecen continuamente. Sabemos muy bien hoy que el papel del funcionario internacional, en tanto que único factor imparcial—animador, coordinador, ejecutor—, que no representa a nadie, salvo a la

organización a la que sirve, resulta cada vez más importante desde todos los puntos de vista. Dada su corta existencia (nace prácticamente en 1905) y comparando esta rápida evolución con los largos siglos de desarrollo de la Función pública nacional, podemos prever su desarrollo progresivo, tanto en el plano regional como en el universal; tanto en las organizaciones con múltiples finalidades y con carácter político como en las organizaciones especializadas.

6. *¿Cree usted que sería posible establecer un estatuto-tipo para el personal de todas las organizaciones internacionales?*

— Esta tendencia se manifiesta cada vez más claramente, aunque este problema esté todavía lejos de ser solucionado. Notamos en la familia de las Naciones Unidas realizaciones concretas de acercamiento de estatutos, de escalas de remuneraciones, del régimen de pensiones. El desarrollo del «sindicalismo» de funcionarios internacionales en su conjunto («FICSA») contribuye notablemente a armonizar condiciones de trabajo y a interpretar unificadamente reglas estatutarias. La concordante jurisprudencia de los dos tribunales administrativos internacionales existentes y las opiniones consultivas del Tribunal de La Haya actúan también en este sentido. Finalmente, la doctrina, cada vez más rica, se caracteriza por una tendencia unificadora. Asimismo, en el plano internacional (Organización de los Estados americanos, organizaciones europeas, comprendidas las tres Comunidades) se observan numerosos esfuerzos de unificación progresiva. Es, pues, posible la realización de un estatuto-tipo y de convenios interinstitucionales de toda especie (ante todo en cuanto al reclutamiento y a la selección inicial) y no dejarán de realizarse un día a pesar de las numerosas dificultades que resultan de la proliferación de las organizaciones, de la regla de «repartición geográfica», etc.

7. *¿Qué representa el Centre National de la Recherche Scientifique, de París, desde el punto de vista de la Administración pública?*

— El CNRS es un organismo gubernamental autónomo, situado bajo la autoridad del Ministerio francés de Educación Nacional, que agrupa alrededor de 4.500 investigadores en jornada completa y 5.500 técnicos, que representan todas las ramas del conocimiento (agrupadas en 32 secciones científicas y divididas en dos clases: ciencias exactas y naturales, por una parte, y ciencias humanas, por otra). El presupuesto de funcionamiento del CNRS se elevaba en 1963 a 281 millones de francos nuevos. El CNRS dispone de una serie de laboratorios

propios de todo tipo y consagra una gran parte de su actividad a los cambios internacionales, las misiones y las publicaciones.

Los problemas administrativos son tratados en las investigaciones, individuales y colectivas, organizadas simultáneamente en el seno de varias secciones científicas, para no mencionar más que las de ciencias políticas y jurídicas, de sociología y demografía, de psicología, de ciencias económicas y financieras. Coloquios internacionales u organizados en el plano nacional agrupan además a representantes de las ciencias exactas y de las ciencias sociales que tratan fenómenos administrativos (por ejemplo, Coloquio sobre la probabilidad—1958, sobre la decisión—, 1959, que agrupó lógicos, matemáticos, militares, administrativistas, etc.). Aparecen una serie de publicaciones sobre este particular, y el CNRS financia y apoya además las actividades de diversos centros universitarios de investigación, revistas especializadas, obras individuales, etc. Basta con indicar, a título de ejemplo, los tratados sobre la burocracia, de Michel Crozier; el tratado colectivo francés de la ciencia administrativa, en preparación; numerosos estudios comparativos en el dominio del Derecho administrativo, etc.

Podemos, por lo demás, prever un desarrollo mucho más grande de estas actividades—iniciadas, subvencionadas o protegidas por el CNRS—, en el dominio de la ciencia administrativa, tanto en forma de investigaciones emprendidas en el seno de las diferentes secciones existentes como en el área de las «investigaciones cooperativas programadas», como, finalmente, de forma indirecta, en forma de cualquier tipo de relación del CNRS con las facultades, la Escuela de Altos Estudios de París (Sorbona), las escuelas administrativas especializadas, etc.

En este orden de ideas, no podemos olvidar el papel desempeñado en Francia por una parte por la Escuela nacional de Administración y el Centro de Altos Estudios Administrativos y, por otra, por el Instituto Técnico de las Administraciones Públicas (ITAP).