

LA REUNION DE 1951 DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha celebrado su «round table» de 1951 (1). Las sesiones han tenido lugar en Niza y Mónaco durante los días 24 a 30 de mayo, bajo la amable hospitalidad de los Gobiernos francés y monegasco. Asistieron representaciones nacionales de veinticinco países. La representación española la integraron: el Excmo. Sr. D. José Gascón y Marín, catedrático de Derecho Administrativo, como presidente; el Excmo. Sr. D. José María de Lapuerta y de las Pozas, Consejero Permanente de Estado, y el autor de esta nota

El orden del día incluía los siguientes temas:

- 1.º Los Tribunales constitucionales.
- 2.º La enseñanza del Derecho Administrativo y de las Ciencias administrativas.
- 3.º La Administración económica.
- 4.º La reforma del calendario.
- 5.º Las prácticas administrativas (sobre materias que se indicarán más abajo).
- 6.º Cuestiones especiales a examinar en el curso de las reuniones de miembros de Consejos de Estado, de Universidades, etc.

Las sesiones de trabajo fueron fecundas y cordiales. Bajo la presidencia de M. LEIMGRUBER, asistido de la Mesa del Instituto, y, en especial, de los presidentes de los Comités Científico y de Prácticas administrativas, M. H. PUGET y Mr. D. C. STONE, hombres de ciencia y de gobierno de todos los países se dedicaron, efectivamente, durante estas jornadas a intercambiar sus noticias y sus preocupaciones, animados del mejor afán constructivo.

Del tema «Los Tribunales constitucionales» fué «rapporteur général» Mr. A. PANCHAUD, juez federal suizo. Las comunicaciones presentadas por las distintas delegaciones centraron el tema de modo preferente en su

(1) Sobre el carácter de estas «Round Tables» y, en general, sobre el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, vid. en esta Revista, núm. 1, abril 1950, el ilustrativo artículo de L. JORDANA DE POZAS, *Las organizaciones internacionales de carácter administrativo general*, págs. 225 y ss.; en particular, a partir de la pág. 228.

aspecto positivo, glosando así las respectivas regulaciones constitucionales, generalmente de modo apologético. Se enfrentaron aquí característicamente dos posiciones, que se hicieron aún más patentes en los vivos debates orales sobre la cuestión. Por una parte, el criterio de garantía jurisdiccional de la Constitución, como superley formal y material, fue defendido en nombre de dos principios diferentes: el principio del federalismo, limitado, por tanto, a los Estados de este carácter, y, con mayor ambición, el principio formal del orden jurídico-político como puro sistema normativo definido a través de una jerarquía sucesiva de reglas. Frente a esta posición, la de quienes negaban la posibilidad de un conocimiento judicial de la constitucionalidad de las leyes (aspecto el principal de la cuestión), reconociendo la superioridad, y, por ende, la libertad, del poder legislativo ordinario frente a cualquier autoridad judicial.

Como se ha observado, en general las distintas delegaciones justificaban las soluciones positivas de sus respectivos países, escogiendo en consonancia la argumentación, pero es de notar especialmente que la concepción pura o normativa de la superlegalidad constitucional, históricamente la más alta expresión del Estado liberal de Derecho, se mantuvo en toda su integridad apenas por una sola delegación, la austríaca, cuyo país, quizás por el afán de encerrar en un paréntesis definitivo el trágico período de su reciente historia, pretende continuar viviendo el mito kelseniano con el que a la salida de la otra guerra hubo de sustituir la sólida y real estructura de su Monarquía. La delegación italiana, acaso por la formación de sus juristas, se colocó también, con algunos matices, al lado de la tesis normativista; sin duda no estará tampoco ausente de esta coincidencia el hecho de la reciente liquidación política de este país, que ha traído a su constitucionalismo un cierto recuerdo «Weimariano».

En el tema sobre «La enseñanza del Derecho Administrativo y de las Ciencias administrativas» se trataba precisamente de ofrecer una encuesta sobre la realidad de los distintos países más que de sentar posiciones metodológicas sobre la materia. Así los debates se redujeron a escuchar la información facilitada por las delegaciones. De notar especialmente, a salvo cuestiones de detalle, la preocupación general de una aplicación de esa enseñanza de las Ciencias administrativas hacia la formación de los funcionarios, señalándose así una especie de «retorno a la cameralística» que, a mi juicio, puede significar una peculiaridad de la hora actual.

El tercer tema, aunque reducido a una labor preparatoria (redacción del cuestionario sobre «Administración económica», que ha de ser tema sustantivo de otra reunión), permitió asomarse al fondo de una de las características de la Administración de este tiempo. La ponencia de Mr. PUGET fué muy discutida y, finalmente, quedó pendiente para la reunión próxima. Ya en esta ocasión se hizo manifiesta, por de pronto,

la diferencia fundamental de concepción de las Ciencias administrativas, que separa a los países europeos y a Norteamérica, a lo que luego ha de aludirse. En cuanto al fondo, fué de observar la impresionante universalidad del fenómeno socializador y el hecho de su extensión creciente, así como del ensayo incesante de sus fórmulas. En el momento en que el tema se aborde plenamente, será ocasión de contrastar y comentar más explícitamente estos hechos.

Hasta aquí la labor del llamado «Comité científico» (2). Para hablar de las actividades del paralelo «Comité de Prácticas administrativas» debe comenzarse planteando una cuestión previa que exige acaso la formación de nuestro público: ¿qué se entiende propiamente por «prácticas administrativas»? La respuesta se simplifica si en lugar de definiciones abstractas, siempre difíciles, se contesta simplemente diciendo que el Comité en cuestión está predominantemente bajo el cuidado de las representaciones norteamericanas. La integración de la técnica norteamericana ha sido un problema viejo para el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, de orientación europea decidida desde su fundación. La diferencia notable de concepción de las Ciencias administrativas que separa Europa de Norteamérica había impedido hasta ahora otras soluciones que no fuesen la de una yuxtaposición exterior; así la ofrecida por primera vez en 1934 con la creación de un «Joint Committee on Planning and Cooperation». La fuerza de los hechos, por de pronto, y también en particular un acercamiento del Instituto hacia los Organismos políticos internacionales (O. N. U., UNESCO), han impuesto en esta postguerra una mayor atención hacia el problema de la integración norteamericana. Esta vez la solución ha afectado ya a la propia peculiaridad del Instituto, que ha perdido así su carácter unilateral para abrir paso en su seno a la tendencia hasta ahora excluida. Sin embargo, la diferencia de las dos concepciones en presencia ha debido parecer tan difícilmente reconducible a una tarea común que ha motivado una especie de juicio salomónico en virtud del cual se ha llegado a una bipartición de la Organización del Instituto, con vistas a sus actividades, en un «Comité científico» (técnica europea) y un «Comité de prácticas administrativas» (técnica norteamericana) (3).

Las llamadas «prácticas administrativas» son, pues, «management», técnica de la organización y de la eficiencia, a que en principio tiende la

(2) Aunque incluido en el orden del día el tema de «La reforma del calendario gregoriano», se redujo realmente a una disquisición fuera de serie. El tema, por la especialidad de la reunión, pudo parecer pintoresco a la mayoría de los asistentes, de modo que no suscitó debate ni comunicación alguna. De esto el cronista se limita a dar fe, porque tampoco puede comprender los datos del problema.

(3) Esta última organización fué decidida en el Congreso de Berna de 1947. Vid. sobre esta cuestión L. JORDANA DE POZAS, op. cit., págs. 229 y 232.

concepción norteamericana de las Ciencias administrativas. En esta ocasión los temas tratados desde esta perspectiva fueron los siguientes :

1.º El aparato administrativo capaz de realizar los programas de desarrollo económico.

2.º Perfeccionamiento del control en los Ministerios gubernamentales.

3.º Métodos para identificar y paliar las deficiencias de la Administración Pública.

Cuando en la quintaesenciada ciencia europea se viene discutiendo sobre la posibilidad misma de concebir metódicamente una Ciencia de la Administración independiente del Derecho Administrativo propiamente tal, la nuda presencia de la labor norteamericana equivale a un argumento «ad hominem» de incontrastable trascendencia. Ciertamente que para llegar a esta divergencia extrema han laborado de consumo tendencias propias de cada una de las partes: por el lado americano, un pragmatismo fundamental, que acaso esté en la esencia de su propio ser nacional; por el lado europeo, la progresiva formalización de los contenidos jurídicos postulada en nombre de posiciones de un cientificismo exacerbado que ha acabado por excluir, por pureza metódica, toda referencia al mundo de los hechos. A los ojos de un observador que se esforzase en ser neutral el contraste resultaba tan extremado y tan patético que se hacía patente la necesidad de un compromiso. Los propios calificativos de «científico» y de «prácticas administrativas» que titulan la tendencia de cada una de las posiciones son ya expresivos de una limitación inicial latente en cada una de ellas en cuanto posiciones unilaterales; pues una ciencia sin verificación práctica es difícilmente concebible para cualquier objeto, pero mucho menos cuando este objeto es en sí mismo, por su origen y por su finalidad, eficacia social; por otra parte, una práctica de la que no puedan deducirse principios generales y principios que en este caso puedan ser concebibles —por hipótesis— desde la perspectiva del Derecho, no pasará de ser un mero empirismo sin dignidad. Debemos decir, no obstante, que de esta distorsión actual de la ciencia administrativa en tales antagonismos es más culpable, a nuestro juicio, la ciencia europea que la americana, puesto que ésta al fin y al cabo, cualesquiera que sean sus limitaciones (4). tra-

(4) Véanse las duras palabras que estas limitaciones merecen para un representante de la escuela italiana tan autorizado como M. S. GIANNINI en reciente reseña de una obra americana: «La prima parte è una buona composizione delle cognizioni raggiunte dagli studiosi americani sui vari concetti del FAVOL. Diciamo cognizioni, ma dovremo in verità dire piuttosto ignoranze: anche nella scienza dell'amministrazione statunitense trova riscontro quello che è il principale difetto di tutte le scienze morali statunitensi, ossia l'assoluta acrisia. Per me osservazioni acute e tratti estremamente intelligenti restano sommersi in un mare di banalità e di luoghi comuni. Basti per tutto un esempio: della funzione di pianificazione, il SEARS dà questa, che egli

baja sobre una idea básica que está a riesgo de volatilizarse, incomprensiblemente, para aquélla: la de ser lo administrativo una técnica del poder, conducible, por tanto, a las finalidades efectivas que mueven a éste. Esto es más de notar desde un punto de vista que también puede deducirse de estas reuniones, y es la de que no puede culparse de decadencia al viejo orden administrativo europeo, sino que, por el contrario, continúa su fase expansiva iniciada en su postrer etapa desde la genial formulación napoleónica. No sólo delegaciones nacionales como las de Bélgica, Egipto y Turquía pudieron glosar la fecundidad de recientes evoluciones en ese sentido, sino que también los propios países anglo-sajones acusaban la fuerte «continentalización» de sus regímenes administrativos, ya observada en más de una ocasión. Institucionalmente, y por lo que hace en concreto a la relación Administración-administrados, el viejo *Conseil d'Etat* sigue dando lecciones de profundidad y sutileza.

Debe señalarse aún, y no precisamente como un estigma metódico, la intención política que en las actividades del Comité de prácticas administrativas parecía traslucirse en algún caso por parte de la representación norteamericana. El hecho mismo de que personas relevantes de esta representación pertenezcan a Organismos como la «Economic Cooperation Administration», señala el interés práctico y efectivo que para Norteamérica tienen las cuestiones administrativas. La intención de partir de la realidad e ir hacia la realidad, con vistas a la eficacia última, debe ser ofrecida como un ejemplo y como una incitación. Ese mismo orden administrativo europeo, cuya vigencia comentábamos antes no haberse extinguido todavía, fué forjado precisamente así. Cuenta, pues, a favor de la posición americana, y es un índice nada desdeñable de las mismas posibilidades políticas de este país, su cercanía a lo que en otro tiempo fué el mismo secreto de la vitalidad europea: el afán —si bien aun no logrado— de un «saber de salvación» (piénsese en el «colbertismo», la «cameralística», el «constitucionalismo» del XIX y sus dogmas administrativos, como técnicas positivas), tan distante sin duda de la sirena del alejandrino que está amenazando esterilizar tanto ingenio de los juristas europeos. Otra cuestión es que en este momento estas preocupaciones parezcan orientarse hacia la solución precisamente de los problemas europeos, según el interés de los Organismos aludidos.

Dentro del último punto del orden del día se consideró, a propuesta de M. HERTLITZ, la oportunidad de que en próximas reuniones las distintas delegaciones nacionales abordasen unos mismos casos prácticos, que al efecto se repartieron, desde el criterio respectivo de sus propias

chiama perfino definizione: l'esser pronti a decidere o ad agire su alcuní problemi o parti dell'opera.» En «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Milano, núm. 2, junio 1951, págs. 418-419.

regulaciones positivas. Esta experiencia promete ser efectivamente ilustrativa, puesto que ofrecerá un cuadro vivo de derecho comparado, permitiendo sorprender en movimiento las estructuras que se exponen estáticamente en la literatura.

Por lo demás, las reuniones especiales de profesores, miembros del Consejo de Estado, etc., que se anunciaban en el orden del día, no tuvieron en esta ocasión formalidad, reduciéndose a contactos personales y directos en los que cada cual fué decantando según sus particulares preocupaciones e intereses. Personalmente, guardamos de estos conocimientos acaso el mejor recuerdo de la reunión, y esto no sólo por las ocasiones amables que pudimos depararnos, sino también por las efectivas enseñanzas logradas.

La delegación española, que gozó de toda clase de atenciones y deferencias, particularmente en la figura respetable de su presidente, uno de los fundadores de la organización, tuvo aún un motivo de especial satisfacción al formalizarse definitivamente como Sección española del Instituto. Por cierto que este hecho reclama ya la acción interna correspondiente que permita para el futuro la más eficaz aportación de los administrativistas españoles a las tareas del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, cuyo interés crece cada día desde distintas perspectivas.

E. GARCIA DE ENTERRIA Y CARANDE.

Letrado del Consejo de Estado

BIBLIOGRAFIA

