

# EL CONGRESO DE VIENA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

1. Durante los días 16 al 20 de julio de 1962 se ha celebrado el XII Congreso Internacional del «Institut International des Sciences Administratives», que en el marco esplendoroso de la capital austriaca reunió a más de cuatrocientos representantes de 72 Estados y de numerosas organizaciones internacionales (1).

La REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA estuvo siempre atenta a las actividades de dicho Instituto; por eso, siguiendo una tradición constante de la REVISTA (2), pretendemos ahora, con la presente crónica, informar al lector español de la gran reunión administrativa celebrada el pasado verano, que tuvo lugar precisamente en los salones del Hofburg, el antiguo palacio imperial.

Si Viena es, sencillamente, una ciudad maravillosa, marco ideal, por tanto, para la celebración de un Congreso, queremos recordar, además, que existen una serie de detalles que ligan estrechamente a Viena y a Austria a la historia general del Derecho administrativo. En Viena surgió precisamente la famosa escuela kelseniana—la escuela de Viena, como todos la llamamos—, cuyos miembros más destacados viven todavía, y que si bien ha sido superada en muchos de sus puntos y han sido revisados sus dogmas más importantes, alcanzó una altura insospechada en los estudios de teoría general del Derecho y de Derecho administrativo, en concreto. Basta recordar a este propósito la buena fortuna que alcanzó en nuestra Patria el libro de MERKL sobre la *Teoría general del Derecho administrativo*, cuya traducción al castellano tuvo una acogida verdaderamente amplia.

Desde un punto de vista de la historia de la legislación administrativa, hay que señalar la importancia y perfección de la Ley de Procedimiento Administrativo austriaca de 1925, auténtico modelo y precedente

---

(1) Entre ellas, las siguientes: Agencia Internacional de Energía Atómica, Comisión Internacional de Juristas, EURATOM, FAO, CECA, ONU, Organización Mundial de la Salud, UNESCO, etc.

(2) Cfr., por lo que respecta a los años inmediatamente anteriores: CONZÁLEZ DE ANDÍA, núm. 25, 317 y sigs.; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, núm. 26, 237 y sigs.; JORDANA DE POZAS, núm. 31, 339 y sigs.; el mismo, núm. 32, 297 y sigs.; CLAVERO ARÉVALO, número 36, 445 y sigs.

sin par en su género (3), fuente inagotable de influencias en las regulaciones posteriores de otros países.

Por todo ello, e independientemente de lo alejado que el mismo temario del Congreso se presentaba de estas características señaladas, que no pudiera dejar de causar una sensación de curiosidad y de interés, sobre todo para quien se acerca con afición a los problemas de la Administración pública, el hecho de que este Congreso se hubiera de celebrar precisamente en la capital austriaca. Es más, la misma organización administrativa actual de la ciudad de Viena presenta un notorio interés, ya que dotada de un Estatuto especial constituye uno de los varios *Länder* que integran la República federal austriaca.

Los antecedentes no podían ser, pues, más halagüeños para la celebración de un Congreso en torno a los problemas planteados por la moderna Administración pública.

El Congreso fué inaugurado con toda solemnidad en la sesión matinal del lunes día 16. Pronunciaron discursos en dicha ocasión el Presidente de la Sección Nacional Austriaca del Instituto, señor HARTIG; el señor Frants HVASS, Presidente del Instituto; el señor SLAVIK, Viceburgomaestre de Viena, terminando el acto de apertura con el cordial discurso de salutación del Canciller Federal Austriaco, señor GORBACH.

La delegación española que asistió al Congreso, participando en los diversos actos y discusiones, estuvo integrada por los señores CARRO MARTÍNEZ, DELGADO-IRIBARREN, GARCÍA DE ENTERRÍA, DE JUAN ABAD, LÓPEZ HENARES, LÓPEZ RODÓ, MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián; MONREAL LUQUE, DE LA OLIVA Y CASTRO; PÉREZ BOTIJA; PRECIOSO, y MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo.

2. De acuerdo con lo que ya había sido preparado anteriormente en el Coloquio de San Remo y en la «Table ronde», celebrada en Lisboa (4)—es sabido cómo las reuniones del Instituto no tienen siempre el carácter amplio de congresos, sino que precisamente se aprovechan las reuniones menores para mantener el contacto entre las delegaciones oficiales y preparar, al mismo tiempo, el sucesivo Congreso—, fueron tres los temas estudiados. El primero de ellos se refería a «La asistencia técnica en materia administrativa: sus perspectivas y sus posibilidades de mejora». El segundo se concretaba, dentro del campo general de las relaciones públicas en el Derecho administrativo, a las publicaciones oficiales. El tercer tema de estudio se refería al sugestivo tema de «La organización gubernamental para el desarrollo económico».

Los métodos de trabajo del Instituto, que se llevan además a cabo con gran precisión, suponen que, elegido un tema con antelación suficiente, se

(3) Sobre el significado de dicha Ley, cfr. LÓPEZ RODÓ, en el Discurso pronunciado ante las Cortes españolas en defensa de la Ley de Procedimiento Administrativo, publicado en *Ley de Procedimiento Administrativo*, ed. del «Boletín Oficial del Estado», Madrid, 1958, 13.

(4) Cfr. JORDANA DE POZAS, *El XIII Coloquio Internacional de Ciencias Administrativas*, en el número 32 de esta REVISTA, 297 y sigs.; CLAVERO ARÉVALO, *La «table ronde» de 1961 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, en el número 36 de esta REVISTA, 445 y sigs.

envía un cuestionario a las diversas representaciones nacionales solicitando se conteste con un informe sobre las características que el tema en cuestión presenta en cada uno de los países. Se designa luego un *rapporteur général* para cada uno de los temas que es quien elabora, a la vista de los diversos informes nacionales, la ponencia general, el *rapport général*. El Instituto actúa en este sentido con gran puntualidad, enviando dichas ponencias a los congresistas de forma que estudiadas con anterioridad puedan constituir la base de las discusiones del Congreso. Las ponencias adolecen, sin embargo, en ocasiones, de dos inconvenientes: consistió el primero de ellos en las diferencias fundamentales que separan a los sistemas de muchos de los ya numerosos países que integran el Instituto. Es cierto que siempre es conveniente contrastar opiniones y acordar pareceres diversos. Pero en esto, como en todo, existen ciertos límites que no se pueden traspasar sin peligro de perder eficacia y fuerza de concentración. Porque sucede con frecuencia que se da una designación similar a fenómenos o institutos que presentan grandes divergencias, que ofrecen, a veces, incluso pocos puntos de contacto según los distintos sistemas.

El segundo de los inconvenientes que quiero señalar aquí consiste en que a veces las ponencias generales son elaboradas siguiendo estrictamente los informes enviados por las delegaciones oficiales. Este método de proceder ofrece, en muchos casos, el inconveniente de que se trata, efectivamente, de informes *oficiales*, en el sentido un tanto despectivo con que se puede entender este término. De forma que la visión que se obtiene refleja en muchos casos el sentir de estos informes gubernamentales que pueden pretender idealizar las situaciones concretas para, de forma un tanto unilateral y acritica, ofrecer una perspectiva agradable del fenómeno en concreto con vistas, sobre todo, a epatar a las demás representaciones. Sucede a veces incluso que dichos informes se apoyan, sí, en la normativa legal de los distintos países, pero no se llega a dar una auténtica visión de la realidad sobre todo caso de divergencia entre el mundo de lo legislado y la auténtica realidad.

3. La primera ponencia se refería, como dejamos indicado, a las posibilidades de la asistencia técnica en el campo administrativo. La relación general fué elaborada por el señor VRANCKEN, Primer Presidente Honorario del Tribunal de Cuentas belga, quien actuó también de ponente a lo largo de las discusiones del Congreso, y pudo contar para la elaboración de su *Rapport* con las contestaciones al cuestionario enviadas por 25 países, entre ellos España.

Hay que destacar aquí el sentido realista que informó a las discusiones surgidas alrededor de este tema durante los días del Congreso, sentido realista que caracterizó igualmente a la ponencia del señor VRANCKEN. Había un problema latente que actuó de denominador común y que contribuyó eficazmente en esta toma de posición realista. Se trata, sencillamente, del problema que preocupa hoy día, desde tantos puntos de vista, de la existencia de numerosos países en vías de desarrollo. La posición adoptada fué clara y terminante en el sentido de que hay que destruir el error óptico de pensar que se pueda sin más beneficiar a estos países con las técnicas y soluciones administrativas vigentes

en los países más adelantados. Se exige, en todo caso, una auténtica adaptación a las necesidades concretas y una modulación, por tanto, de los recursos que la asistencia técnica puede ofrecer en el campo administrativo de cada uno de los países en cuestión.

Este reconocimiento de la relatividad de las soluciones a adoptar en el campo administrativo hay que relacionarlo con la superación de una concepción escuetamente neutralista y técnica de la Administración pública. Se dice así expresamente en el *Rapport général*, expresando una idea que tuvo amplia acogida entre los congresistas, que «hay que descartar la concepción hoy día ya superada que concibe a la Administración pública como un simple instrumento técnico, o como una técnica que pudiera ser aplicada de manera universal haciendo más o menos abstracción de las condiciones sociales y de los factores humanos»; se trata, por el contrario, «de la implantación de la mejor administración posible según las circunstancias y los ambientes sociales» (5).

Estimo de gran interés destacar estos puntos como un resultado auténticamente efectivo cuya extensión del campo teórico y doctrinal al de las realidades ha de producir efectos por todos deseados.

Valga sólo una leve referencia a otros de los problemas que interesaron a los congresistas como el de la planificación de la actividad de asistencia técnica, el de la aplicación de esta asistencia técnica en el campo de las administraciones locales, el de la conveniencia de que los países en vías de desarrollo envíen a algunos de sus futuros funcionarios a centros destacados de otros países, así como el que, recíprocamente, los países más desarrollados puedan prestar, por así decir, sus funcionarios a otros países que estén necesitados de ellos; el de la elaboración en los diversos países de un plan para la formación de la función pública, etc.

4. El segundo tema de estudio, del que fué ponente general la señora Suzanne HONORÉ, de la Biblioteca Nacional Francesa, versó sobre las publicaciones oficiales. El hecho de las diferencias sustanciales entre instituciones o fenómenos que a simple vista pueden parecer similares al que más arriba me refería, podemos comprobarlo, por ejemplo, a propósito de esta ponencia. El problema se planteó, así, a la hora de distinguir qué es lo que había que entender por publicaciones oficiales. Pensando, por ejemplo, en nuestra realidad, el problema no presenta mayores dificultades, pero ¿qué pensar a propósito de aquellos países en que se niega la iniciativa privada en el sector de las publicaciones debiendo considerarse, por tanto, toda clase de publicaciones como públicas? El problema no puede resolverse, pues, más que de forma convencional.

Las discusiones se refirieron tanto a los problemas técnicos inherentes al fenómeno mismo de producción de dichas publicaciones como a los problemas relacionados con la influencia efectiva que dichas publicaciones alcanzan en realidad; el fenómeno de las publicaciones oficiales ha lle-

(5) Fernand VRANCKEN, *L'assistance technique en matière administrative: les leçons à en tirer et les améliorations à y apporter*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1962, 103-4.

gado a conseguir un cierto grado de importancia, ya que las necesidades de la vida en los Estados contemporáneos han impuesto un importante aumento cuantitativo de las mismas. No se trata simplemente de los periódicos oficiales que llenan ese requisito indispensable de la publicación de las Leyes; no se trata sólo de ofrecer, reunidas con el respaldo de la garantía oficial, las decisiones de los diversos Tribunales; actualmente se exige la publicación de una serie de informes, estadísticas, datos, etc., dirigidos en unos casos a los distintos órganos de la Administración y en otros a los particulares.

Desde un punto de vista técnico se advierte que si el hecho mismo de la impresión cada vez es menos imprescindible e incluso menos aconsejable que se realice de una manera centralizada, por lo que respecta, en cambio, a la edición, parece cada vez más recomendable que se lleve a cabo de forma centralizada por un concreto órgano estatal.

Por lo que respecta al hecho de la publicación de las normas se puso de manifiesto a lo largo de las discusiones que si es importante que se ofrezcan todas las garantías necesarias para salvaguardar tan importante misión, no es suficiente del todo. Además de estas garantías de tipo formal hoy se pide algo más, se pide, en definitiva, que se facilite el conocimiento efectivo de dichas normas por parte de la población dando todas las facilidades necesarias para ello. Se trata, por tanto, de superar una mentalidad atenta sólo a los problemas técnicos o formales para adquirir, efectivamente, la preocupación por el desarrollo, por la extensión, por la recepción, en una palabra, del contenido de dichas publicaciones por parte del público en general.

Otro problema interesante que se plantea, si bien su resolución es ciertamente difícil, dadas las implicaciones políticas a él inmanentes, es el de la objetividad que deben reunir las publicaciones oficiales. El problema se plantea no con aquellas publicaciones que contienen los textos de las leyes o de las sentencias, pues en estos casos existen ya una serie de procedimientos para salvaguardar tal objetividad, sino, sobre todo, cuando realizan una función informativa. Otros muchos fueron los puntos discutidos; así, la posibilidad de difusión en países extranjeros, los derechos de autor en las publicaciones oficiales, etc. La señora HONORÉ fue muy felicitada por la redacción de su ponencia, que constituyó un punto de partida innegable para las discusiones posteriores.

5. Por último, el tercer tema de estudio se refería a la «Organización gubernamental para el desarrollo económico». La ponencia general estuvo a cargo del profesor de la Universidad de Pavia, doctor Giuseppino TREVES. Entre los 30 países que contestaron al cuestionario presentado, sentando así la base para la redacción de la ponencia, se encontraba también en este caso España.

El tema fué objeto de amplias y acaloradas discusiones, lo que no es difícil de comprender, si tenemos en cuenta la gran diversidad de sistemas y de soluciones existentes en los distintos países participantes, pues hay que tener en cuenta, y por no citar más que dos casos extremos, que junto a las democracias occidentales estaban representados en el Congreso numerosos países socialistas. El problema del desarrollo económico está

tan íntimamente ligado con las características de las estructuras políticas, que no pudo por menos de ocasionarse una aguda y en muchos casos apasionada polémica acerca de las posibles soluciones a adoptar. Se planteó así vivamente el interrogante de hasta qué punto los problemas de desarrollo económico exigen nuevas estructuras administrativas e incluso nuevas estructuras políticas. Ocupó un lugar importante en la discusión el dilema entre la concentración de los órganos encargados del desarrollo económico o la desconcentración de dichos órganos. Las posiciones a este respecto fueron también muy diversas, dados los diferentes puntos de partida. Se insistió igualmente sobre las diferencias entre una economía planificada, en el sentido estricto, y una economía programada en la que se concede gran papel a la iniciativa privada sobre la base de una serie de recomendaciones de tipo indicativo. Desde otro punto de vista se distinguió también entre planificación y desarrollo económico en el sentido de que el desarrollo económico se concibe como uno de los fines a alcanzar y para cuya consecución es posible la utilización de diversos caminos.

Las discusiones fueron en esta ponencia vivas y polémicas. Debemos aquí resaltar el acierto en la elección de problema de tanta actualidad, que si preocupa desde diversos puntos de vista tiene una influencia extraordinaria por lo que al aspecto administrativo respecta. En definitiva, aunque todo el actuar administrativo venga informado por una serie de fines predeterminados desde el exterior, cobra, afortunadamente, cada vez más terreno la idea tan insistentemente repetida en nuestros días, si bien no siempre respetada, de la importancia de los procedimientos técnicos, de los recursos o caminos a emplear, para que los fines proclamados puedan alcanzar auténtica realización.

6. Simultáneamente al desarrollo de las tres ponencias tuvieron lugar diversas reuniones conjuntas entre los Profesores de Universidad y los representantes de las Escuelas e institutos con objeto de cambiar impresiones y de ponerse en contacto acerca de las posibilidades y sugerencias más recientes por cuanto a la enseñanza de las ciencias administrativas respecta.

El Congreso, por la crecida asistencia de personas que se preocupan desde muy diversos puntos de vista por los problemas que viene planteando la Administración pública, pudo ofrecer grandes oportunidades de diálogo y de contraste de opiniones. El hecho de que durante unos días puedan coincidir en un marco agradable y en torno a la discusión de problemas comunes, una serie de Profesores universitarios, de Profesores de Escuelas para funcionarios, de funcionarios de los altos cuerpos administrativos, de representantes de entidades internacionales, de gestores de la Administración pública, etc., constituye un aliciente que no es fácilmente valorable. Se trata, en definitiva, de una de las grandes oportunidades que vienen ofreciendo ya tradicionalmente los Congresos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO.