

## II. EXTRANJERO

### EL XI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

*SUMARIO: 1. Antecedentes.—2. Consideraciones generales.—3. Programa del Congreso. 4. La devolución de poderes a las instituciones autónomas, incluidas las Universidades y los organismos profesionales.—5. Estructura administrativa y funciones del Ministerio de Hacienda.—6. Aumento de la eficacia de la Administración mediante diversas mejoras concedidas al personal.—7. La automatización y sus problemas en las Administraciones públicas.—8. Reunión de profesores de Ciencias Administrativas.—9. Reunión de Consejeros de Estado y Magistrados de Tribunales de Cuentas.—10. Reuniones estatutarias del I. I. C. A.*

1. Fiel al propósito de ofrecer a sus lectores una información tan completa como le sea posible de cuanto afecta al rumbo y progreso de las cuestiones administrativas y de los estudios que las tienen por objeto, la R. A. P. cuidó, desde su primer número, de reflejar en sus páginas la organización y actividades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1). Además de este motivo de orden general había otro particularmente digno de recuerdo: la parte decisiva que ha tenido España en el origen y más importantes etapas de dicho Instituto. Fué un español ilustre, el conde de Torre-Vélez, quien—apoyándose en el éxito extraordinario que había tenido la Exposición de Documentación administrativa que tuvo lugar en Bruselas el año 1910—propuso la creación de una Comisión Internacional Permanente de los Congresos de Ciencias Administrativas que, bajo su eficaz presidencia, preparó el terreno para la constitución del actual Instituto Internacional (2). Nació éste precisamente en Madrid, por acuerdo del IV Congreso, celebrado en 1930, y, en su nueva etapa, debió buena parte de su desarrollo al ilustre profesor GASCÓN

(1) Véase los números 1, 5, 10, 12, 15, 18, 21, 25 y 26 de la REVISTA.

(2) Véase conde de TORRE-VÉLEZ: *España en Bruselas*, Madrid, 1910. Creado ya el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el conde de TORRE-VÉLEZ fué nombrado presidente de honor a título póstumo, haciéndose constar así en todos los documentos oficiales del Instituto hasta la última guerra mundial, a partir de la cual se ha suprimido esta mención.

Y MARÍN, que fué su vicepresidente y, más tarde, su presidente interino. En reconocimiento de sus servicios, se le otorgó, en una sesión de grato recuerdo, el título de vicepresidente de honor. Finalmente, el X Congreso Internacional, nuevamente reunido en Madrid el año 1956, según opinión reiteradamente expuesta en el reciente de Wiesbaden, puede considerarse como el inicio de una etapa de madurez y plenitud. La incorporación del español a las lenguas utilizadas en sus publicaciones, así como la promesa de incluirlo entre las lenguas de trabajo tan pronto como se intensifique su influencia en los países iberoamericanos (acuerdos adoptados en la mencionada ocasión) son muestra del prometedor avance que aquella asamblea significó.

En esa misma línea de conducta aspiramos a reflejar en la presente crónica, con mayor brevedad de la que merece, el XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Wiesbaden del 30 de agosto al 3 de septiembre del pasado año, así como las reuniones de los diversos órganos del Instituto que tuvieron lugar coincidiendo con él.

2. Si atendemos al número y procedencia de las delegaciones que asistieron, el Congreso de Wiesbaden marca una consolidación del avance registrado en el anterior Congreso de Madrid. En efecto, ascendió a 477 el número de congresistas y a 51 el de países representados, de los cuales fueron 26 europeos, 6 americanos, 13 de Asia u Oceanía y 6 de África (3). También estuvieron representadas quince organizaciones internacionales.

Es de notar la reincorporación efectiva de los países germánicos a las tareas del Instituto; el interés y activa colaboración de algunos países del próximo y extremo Oriente; la ausencia del grupo de países soviéticos (presentes en el Congreso de Madrid), en contraste con la participación de varios de sus aliados europeos; y, finalmente, la escasa representación de los países iberoamericanos, entre los que es justo destacar la del Brasil, que viene concediendo una atención frecuente y fecunda a los estudios administrativos. Esta circunstancia pone otra vez de manifiesto la necesidad de incrementar las relaciones y la colaboración en el orden administrativo con los países americanos (Filipinas estuvo muy bien representada) de habla española y portuguesa, lo que hace tiempo que venimos propagando juntamente con los medios que nos parecen más eficaces para llegar a establecerlas con la intensidad deseable, que tan beneficiosos resultados

---

(3) La delegación española estuvo integrada por los señores Alonso Olea, Ballbé Carro Martínez, Casanuello, Arrillaga, Delgado-Iribarren, García de Enterría, Garrido Falla, González Pérez, Guaita, Jordana de Pozas, Lara Pol, López Rodó, Mantilla, Martín-Retortillo, Roldán y Rovira Burgada, que participaron activamente en las deliberaciones del Congreso, dividiéndose entre sus diferentes secciones. La Sección española del Instituto había remitido oportunamente la respuesta a los cuestionarios preparados para cada tema por los respectivos ponentes generales. Atendiendo al número de sus componentes, solamente hubo cinco Delegaciones que la superaron: las de Alemania Federal, Bélgica, Estados Unidos, Francia e Italia.

recíprocos había de producir, como está acreditando la experiencia en campos tan próximos como el de la Administración Local y la Seguridad social.

Son dignos de toda alabanza la organización del Congreso, los métodos empleados y el espíritu y laboriosidad de los congresistas.

El sistema de dividir el Congreso en secciones que trabajan simultáneamente, la previa publicación y distribución de las ponencias generales y el empleo de la traducción simultánea hacen posible que en muy pocos días se realice una labor considerable. Claro es que solamente delegaciones numerosas y especializadas pueden participar útilmente en la deliberación sobre todos los temas incluidos en el orden del día del Congreso y que esta circunstancia contribuye a mantener e incluso incrementar el predominio de los países más abundantes en medios económicos o más próximos al lugar de celebración del Congreso. Con todo, el balance arroja, a nuestro juicio, un resultado favorable.

Desde su mismo origen, la composición del Instituto, la procedencia de los que acuden a sus Congresos y, finalmente, la naturaleza de los temas objeto de sus trabajos vienen acusando una dualidad que es fuente de notorias ventajas, pero también de indudables inconvenientes. Me refiero a la contemplación de los mismos asuntos o cuestiones desde el punto de vista jurídico o desde los ángulos político o técnico, o, si miramos al aspecto personal, a la concurrencia de juristas y profesores de Derecho Administrativo junto a los administradores activos o a los cultivadores de las nuevas ciencias que están transformando la organización y los métodos administrativos. Muchas veces he oído criticar el carácter anfíbio o ecléctico del Instituto Internacional y de sus Congresos, al que se atribuye la ausencia notoria de valiosos elementos universitarios. Personalmente, sin embargo, considero beneficiosa la relación y la discusión entre los profesores y los gestores, perfectamente compatible con reuniones de especialistas, celebradas en el marco de cada Congreso o conferencia. Justo es reconocer que el Instituto se esfuerza en seguir este método, tanto en la constitución de un Comité permanente científico y de otro de prácticas administrativas, como en la selección de los temas que han de ser estudiados y por otros medios tendentes al mismo fin, aunque no siempre haya acompañado el éxito a las diversas fórmulas ensayadas.

La mayor extensión geográfica de las delegaciones concurrentes a los congresos y asambleas internacionales de Ciencias administrativas, antes apuntada, es causa de otro fenómeno que se ha observado en Wiesbaden quizá con mayor relieve que en las reuniones anteriores: el de las diferencias u opuestas instituciones, sentido de la evolución, conceptos y terminología de diversas culturas o grupos de países respecto de las mismas cuestiones y problemas administrativos. Si anteriormente se había puesto de manifiesto la enorme distancia que, dentro de la misma cultura occidental, separa a Inglaterra y al Continente, a los países germánicos y a los latinos, etc., ahora el mismo hecho se encuentra agudizado cuando investigan

o discuten el mismo tema los expertos y profesores venidos de Europa Occidental o de América con los que responden a las concepciones políticas y sociales predominantes en las repúblicas socialistas o soviéticas o que proceden de las nuevas naciones independientes de África, de Indonesia o de Asia. Como prácticamente se ha experimentado en la discusión del primero de los temas del Congreso de Wiesbaden, hay ocasiones en que resulta casi imposible ponerse de acuerdo sobre el significado o equivalencia de los términos y la caracterización de instituciones. Es de esperar que la dificultad apuntada se irá reduciendo a medida que nos sean mejor conocidas las realidades ajenas. Y, en todo caso, el obstáculo apuntado tiene la contrapartida del conocimiento de las personas que cultivan las mismas disciplinas o rigen análogos servicios, del establecimiento de relaciones e intercambio entre ellas y, finalmente, de la fecunda crítica y siembra de ideas y sugerencias que en los aludidos debates se origina. Ni hay que olvidar que, paralelamente a la acción de las instituciones internacionales o incluso dentro de su misma organización, cabe favorecer los encuentros y asambleas de carácter regional, no solamente empleando este adjetivo en su acepción geográfica, sino también en la cultural, mucho más fecunda.

Para poner término a esta serie de consideraciones de carácter general, tal vez sea oportuno sugerir la necesidad de una mayor coordinación entre el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la Asociación Internacional de Ciencia Política y la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, tanto por lo que respecta a las fechas y lugares de celebración de sus congresos, como en lo concerniente a la fijación de las materias objeto de sus trabajos y deliberaciones. Una mayor inteligencia entre estas tres organizaciones internacionales redundaría en considerables ventajas para los fines que respectivamente persiguen, además de facilitar la concurrencia a sus reuniones de aquellas personas a las que interesan.

3. Aparte de las recepciones y fiestas organizadas por las autoridades y la Sección alemana en obsequio a los congresistas, el orden del día del Congreso comprendía cuatro temas, dos de los cuales (el primero y el cuarto) habían ya sido objeto de trabajos y deliberaciones del propio Instituto en los años 1957 y 1958, a saber:

1.º «La devolución de poderes a las instituciones autónomas, comprendidos los organismos profesionales y las Universidades.» El ponente general fué el profesor Brian Chapman, de la Universidad de Manchester.

2.º «Estructura administrativa y funciones del Ministerio de Hacienda», del que fué ponente general el profesor López Rodó, Secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno español.

3.º «Aumento de la eficacia de la Administración mediante diversas ventajas concedidas al personal.» Su ponente general fué el consejero ministerial del Ministerio federal alemán del Interior, Sr. Herbert Bursche.

4.º Finalmente, el último tema, «La automatización y sus problemas en

las Administraciones públicas», corrió a cargo, como ponente general, del profesor Lowell Hattery, de la American University de Washington.

Para cada uno de los tres primeros temas se celebró una sesión plenaria, y todos ellos fueron discutidos en grupos de trabajo que celebraron sus sesiones de modo simultáneo. Las ponencias generales habían sido precedidas de respuestas de las Secciones Nacionales a los cuestionarios previamente aprobados, y fueron publicadas y distribuidas antes de comenzar su discusión. Varias Secciones Nacionales presentaron y distribuyeron ponencias del mismo carácter sobre los temas incluidos en el orden del día (4).

Siguiendo la costumbre de anteriores reuniones, se organizó un coloquio de profesores de Administración y Derecho administrativo y otro de consejeros de Estado y magistrados de Tribunales de Cuentas.

Finalmente, los Comités Permanentes del Instituto, su Consejo de Administración y su Asamblea General celebraron sesiones estatutarias.

4. El tema de la devolución de poderes a las instituciones autónomas había sido ya objeto de extensas deliberaciones en las conferencias de mesa redonda de Opatija (1957) y de Lieja (1958). El ponente general, profesor Chapman, evocó el resultado de aquellos debates y resumió, en un breve informe, las respuestas a dos nuevos cuestionarios, terminando con unas conclusiones muy generales.

El concepto de «devolución de poderes» fué equiparado al de descentralización por servicios, es decir, transferencia de poderes a entidades especiales, dotadas de personalidad jurídica y distintas del Estado, de los Ministerios centrales y de las autoridades locales. Y se le opuso o distinguió al de *descentralización territorial y desconcentración*.

Aún dentro del primero de los expresados conceptos, se distinguió la devolución de poderes de gestión, generalmente en materia económica o industrial, y la de poderes de acción o de autoridad, en la última de las cuales se comprende el caso de los organismos profesionales.

El ponente hizo constar las dudas que suscitaban estas definiciones, sobre todo en los países socialistas, y la discusión ulterior vino a incrementar la dificultad de llegar a conceptos valederos para todos los países

---

(4) Véase CHAPMAN: *La dévolution de pouvoirs aux institutions autonomes, y compris les organismes professionnels et les universités*. Bruxelles, 19 págs. más 54 con el resumen de las respuestas nacionales. LÓPEZ RODÓ: *Structure et fonctions du Ministère des Finances*. Bruxelles, 43 págs. BURSCHE: *L'accroissement de l'efficacité de l'administration par les avantages divers accordés au personnel*. Bruxelles, 19 págs. Impresos o multicopiados se repartieron los informes nacionales sobre todos o varios de los temas del Congreso de las Secciones de Italia, Holanda, Francia, Brasil, Yugoslavia, Viet-Nam y España, estos últimos redactados por los señores GARRIDO FALLA (tema primero), y CARRO MARTÍNEZ (tema tercero). Véase también *Panorama des Sciences Administratives dans la République Fédérale d'Allemagne*. Bruxelles, 1959, pág. 78, e Institut International des Sciences Administratives. XI<sup>e</sup> Congrès International des Sciences Administratives. «Compte-Rendu». Bruxelles, 1959; 97 págs.

y regímenes. Esas dificultades se hicieron particularmente notorias respecto del concepto de autonomía. Lo mismo ocurrió con los términos empleados: transferencia, atribución o devolución de poderes, cada uno de los cuales encontró sus defensores. Los países socialistas niegan toda diferenciación entre el Estado y los organismos autónomos, creen que la existencia o no de la personalidad jurídica es secundaria y consideran que cabe perfectamente la autonomía en el funcionamiento de órganos estatales carentes de personalidad jurídica.

Fué general la coincidencia en resaltar la tendencia de nuestro siglo a la multiplicación de instituciones autónomas, y se señalaron las causas del indicado fenómeno y las formas variadísimas que reviste según los países, desde el pragmatismo inglés hasta la utilización sistemática en Alemania Occidental del tipo de corporación de Derecho público, o en Suecia de la autonomía funcional de las diversas oficinas, dejando a los Departamentos ministeriales tan sólo las funciones de planificación y de control.

Las clasificaciones propuestas distinguen las instituciones autónomas de que se trata desde el punto de vista de sus funciones o de su estructura. Como tipos de instituciones multifuncionales se citan todas las dedicadas al fomento o desarrollo de una región, tales como las muy conocidas de la «Tennessee Valley Corporation» de la India o nuestro «Plan Badajoz». A este tipo pertenecen los órganos de administración de grandes planes nacionales, como el Gosplan de la U. R. S. S. y otros similares en las llamadas repúblicas populares. El mayor número de instituciones pertenecen, sin embargo, a las mono-funcionales, bien conocidas desde hace siglos con las designaciones de «establecimientos públicos», «öffentliche Anstalt», etc., si bien recientemente se hayan utilizado nuevos tipos, como el de las entidades mixtas.

Desde el punto de vista de su estructura, las instituciones autónomas pueden ser de tres tipos diferentes, según que la dirección sea asumida por una sola persona, por un consejo o comisión formado por los jefes de los distintos departamentos o, finalmente, por un órgano colegiado integrado por personas que no forman parte del personal de la institución.

Como siempre que se aborda el tema en cuestión, fueron invocadas las ventajas de la Administración institucional frente a la burocratizada o estatal, mientras que otros la impugnaban o ponían de relieve los abusos a que se presta y la manera como se comportan los grupos de presión interesados en crearlas o mantenerlas.

Las conclusiones del profesor Chapman son claramente pesimistas, pues—a la vez que reconoce que no se encuentra un solo defensor de la centralización—considera que si tales instituciones son real y verdaderamente autónomas, dan lugar a una cierta forma de feudalismo administrativo; y, por otra parte, si se las somete a un control ministerial fuerte, resulta que los ministros o autoridades que lo ejercen desarrollan una importante actividad de administración que queda sustraída a la respon-

sabilidad política y al control parlamentario. A su juicio, los principales beneficiarios de la devolución de poderes a las instituciones autónomas son los políticos y los administradores. Sin embargo, sus criterios fueron contrarrestados por otros muy distintos y no pudo llegarse a otra coincidencia que la de «saber mejor cuáles son nuestros conocimientos e ignorancias recíprocos y aquello en que somos diferentes».

El debate en torno a la autonomía universitaria fué sumamente sugestivo por la variedad de hechos y de pareceres expuestos, pero adoleció de la misma falta de conformidad en cuanto a los conceptos, comenzando por el de autonomía. Se hizo notar la diversidad del problema en cuanto se refiere a la enseñanza y en lo concerniente a la investigación. El enorme coste de esta última ha repercutido en una mayor intervención de las entidades que aportan los fondos necesarios. Se apuntó a la gran importancia del modo de designación de los profesores y a su repercusión sobre el grado de autonomía efectiva. Pudo percibirse claramente la influencia sobre el estatuto de las Universidades de las concepciones políticas y sociales de los diferentes países. Quizá fué el profesor Giannini el que señaló el camino que hubiera sido útil seguir cuando dijo que, en definitiva, lo autónomo es la excepción a una regla general normativa y que es preciso añadir el adjetivo de «autonomía de gestión, cultural o política» para saber de qué se trata.

La cuestión relativa a las instituciones autónomas de tipo profesional fué objeto de un examen más superficial. En el informe general se hizo notar que, incluso en los Estados de base no corporativa, se ha producido en las últimas décadas un movimiento general de organización profesional que, partiendo de las profesiones tradicionales (abogados, médicos, farmacéuticos y arquitectos) se ha extendido a otras muchas. Estas organizaciones profesionales han obtenido un monopolio oficial y algunas misiones de carácter público, tales como la inscripción en un registro profesional, el ejercicio de facultades disciplinarias, el establecimiento de normas deontológicas y ciertas prerrogativas frente al público o a las autoridades administrativas. A cambio, el Estado se reserva algunas facultades, en cuanto a los nombramientos para los cargos más importantes de la profesión, y de revisión jurisdiccional de las decisiones o sanciones disciplinarias más importantes. Es indudable que los indicados monopolios profesionales no significan tan sólo un aumento del prestigio social del grupo, sino que son fuente de importantes recursos financieros. Como la tendencia se extiende ya a grupos de productores y consumidores con el fin de controlar el mercado («Tea Corporation» en la India, «Cocoa Board» en Ghana, «British Milk Marketing Board», etc.), son precisas medidas que garantizan el interés común sobre el de los profesionales. El grupo de trabajo se manifestó en el sentido de que el tema relativo a las organizaciones profesionales que no ejercen facultades otorgadas por el Estado, sino derivadas de la voluntad de sus componentes, sea objeto de un estudio ulterior especial.

Finalmente, las diversas formas de control de las instituciones autónomas, excluido el de carácter jurisdiccional, fueron examinadas en sus dos formas de *a priori* y *a posteriori*. El control previo se ejerce, por lo común, mediante la aprobación superior del presupuesto, y es característico de las instituciones autónomas financiadas con fondos públicos o bien de las que influyen en la política de precios.

El control *a posteriori* suele ejercerse a través de la aprobación de las cuentas.

Incidentalmente se aludió al control por el público, derivado de la publicidad obligatoria de los acuerdos, que puede llegar a intensificarse mediante la representación de los propios interesados.

5. En contraste con el carácter sumamente general del tema que acabamos de reseñar, el referente a la Organización y facultades del Ministerio de Hacienda, del que fué ponente general don Laureano López Rodó, fué objeto de un análisis concreto de las diferentes modalidades que reviste la organización y la actividad estatal en materia financiera.

El punto de partida fué la observación de que, a las funciones tradicionales del Ministerio de Hacienda respecto del presupuesto, la recaudación de los impuestos y la concesión de créditos, ha venido a sumarse la intervención de modo decisivo o exclusivo en la dirección de la política económica, particularmente en cuanto afecta a la moneda, al crédito y al control de los gastos públicos y de las inversiones.

Desde el punto de vista orgánico, el estudio de las realidades tal como han sido presentadas en los informes nacionales descubre tres sistemas principales: único (atribuyendo a un solo Ministerio, que unas veces se denomina de Hacienda y otras del Presupuesto o del Tesoro, la totalidad de las funciones antes mencionadas), dual (como el de los Estados Unidos, Filipinas o Puerto Rico, en que algunos de dichos servicios son de la competencia de un Departamento distinto del Ministerio de Hacienda) o múltiple, como el de Italia, con sus Ministerios de Hacienda, de Participaciones del Estado, del Tesoro y del Presupuesto. La organización interna de dichos Departamentos es muy variada.

Finalmente se analizan en el informe general los métodos seguidos para el cumplimiento de la función presupuestaria, de la política de inversiones, de los ingresos, de la tesorería, de la contabilidad, del control de los gastos, de la política monetaria, bancaria y de crédito, de la relación con los organismos financieros internacionales, de la administración de propiedades y monopolios y del control sobre los organismos autónomos y los de seguridad social.

El debate se extendió durante cinco sesiones de trabajo y cobró indudable interés, terminando con la aprobación unánime de las siguientes conclusiones, en las cuales se resumen y armonizan los hechos y criterios expuestos:

1.<sup>a</sup> «Interesa que los presupuestos anuales, los programas presupuestarios a largo plazo y los planes de inversiones públicas se integren armó-



nicamente en la política económica general del Estado, de forma que el Gobierno, sin dejar de respetar los procedimientos electorales o parlamentarios normales, pueda obrar sobre la evolución de la coyuntura económica con vistas al progreso de la economía nacional. La Administración de Hacienda no debe ir a remolque de los acontecimientos, sino que, valiéndose de la previsión económica, debe anticiparse a los fenómenos e influir en su evolución con una política económica y financiera nacional.

2.<sup>a</sup> Toda acción eficaz en tal sentido depende de dos elementos importantes: a) el concurso franco y objetivo de servicios de estudios y de investigaciones apropiados, puestos a la disposición de las autoridades gubernamentales y principalmente del Ministerio o Ministerios encargados de funciones financieras, tiene gran importancia para el estudio y cálculo de la evolución de la coyuntura y la preparación de los planes de acción adecuados.

b) La determinación de esos planes y la ejecución eficaz de los mismos requiere: una coordinación perfecta, primero en el plano gubernamental y seguidamente en el administrativo; y que se atribuya a una autoridad de rango muy elevado (ministro de Hacienda, jefe del Gobierno; Comité Ministerial, Consejo de Ministros en ciertos casos importantes) la facultad de decidir sobre la oportunidad de los gastos públicos.

3.<sup>a</sup> Exista o no una división formal del presupuesto en presupuesto ordinario y presupuesto de capital, lo que importa es que se indiquen con claridad:

a) Los programas que el Gobierno se propone realizar con los créditos presupuestarios que pide;

b) El plan de financiación de dichos programas, que pueden extenderse a varios años; y

c) Los resultados que se esperan de su ejecución.

4.<sup>a</sup> Las reglas de la contabilidad pública, la organización de las administraciones financieras y la estructura del control financiero deben garantizar la legalidad, regularidad y economía de los gastos públicos. Deben permitir, también, llevar al día una contabilidad patrimonial para hacer el inventario del patrimonio y un balance del Estado.

El control debe tender a evitar el formalismo y a que no se diluya la responsabilidad de los funcionarios.

5.<sup>a</sup> No puede proponerse ni un solo esquema ideal de la organización de los Ministerios encargados de funciones financieras, ni un sistema único de funcionamiento de los servicios interesados, pues hay que tener siempre en cuenta las realidades políticas, sociales y económicas, que varían según las épocas y los países. Sin embargo, se precisa adaptar la estructura de la administración financiera a las funciones que tiene que cumplir ante las nuevas necesidades de la vida económica, debiendo prepararse esa adaptación según las técnicas apropiadas de organización y métodos.»

6. Tal vez por prestarse la redacción del tercero de los temas del orden del día («El aumento de la eficacia de la Administración por las diversas ventajas concedidas al personal») a muy diversas interpretaciones, el informe presentado por el ponente general señor Herbert Bursche, consejero ministerial de Alemania Federal, fué reducido por un Comité especial a una lista de siete cuestiones, que fueron sucesivamente debatidas.

Respecto de qué debía entenderse por «eficacia de la Administración», prevaleció el criterio de que, si bien no cabe valorarla según un criterio único, no era el coste ni la cantidad el que debía primar, sino la perfección del servicio, según su naturaleza. En todo caso, servicios como la justicia o la policía tienen que ser enjuiciados de muy diverso modo que los de carácter económico o técnico.

Sobre la utilidad de las ventajas de carácter financiero otorgadas a los funcionarios para obtener un aumento de rendimiento, las opiniones fueron muy diversas. Frente al temor de que engendren el descontento entre los funcionarios por la desigualdad y el riesgo de favoritismo que implican, se hicieron valer los métodos norteamericanos de evaluación de la aptitud y méritos del personal. Con todo, ha de atenderse primordialmente a crear y mantener un alto nivel moral entre los funcionarios, distinguiendo luego entre aquellos servicios en que cabe *medir* el rendimiento y aquellos otros que consisten en funciones de evaluación matemática imposible. Para unos y otros, sin embargo, la remuneración básica suficiente es un factor que repercute sobre el rendimiento.

El examen y valoración de las diversas ventajas (directas e indirectas) que pueden concederse a los funcionarios para acrecer la eficacia del servicio fué realizado de un modo excesivamente rápido para ser completo. Se observó, sin embargo, un claro contraste entre las ideas seguidas en el siglo pasado y las que se hallan más en favor en Norteamérica actualmente. Es así como fueron impugnados el principio «a igual trabajo, igual remuneración», el sistema de ascensos por antigüedad, la rígida fijación de los sueldos y remuneraciones por vía legislativa, la insuficiente remuneración de los puestos de mayor responsabilidad en aras de una tendencia igualitaria dañosa para el estímulo y el porvenir del funcionario, etc., etc.

El conocido sistema americano, practicado hoy en gran escala por las empresas privadas y por algunas Administraciones públicas, de remunerar las iniciativas o sugerencias de los funcionarios (*suggestions system*) fué objeto de un examen más bien superficial.

Se apreció con carácter unánime la enorme importancia de los factores psicológicos sobre el rendimiento y la eficacia. En definitiva, los funcionarios son seres humanos y el secreto de su comportamiento reside en que se consideren tratados con justicia y humanidad. A la que se calificó de «una buena atmósfera psicológica» contribuyen una variada serie de elementos que van desde las condiciones materiales en que se desenvuel-

ve el trabajo hasta la competencia de los jefes y las garantías de justo trato y recompensa de los méritos efectivos.

Entre esos variados elementos se destacó la extremada importancia del papel que corresponde al jefe y de los métodos que éste puede emplear para acrecer el rendimiento del personal que de él depende.

No se formularon conclusiones; ni quedó agotado el tema, que demostró ser excesivamente amplio y vago tal como había sido formulado.

7. La automatización y los problemas que plantea a las Administraciones públicas había sido una cuestión reiteradamente examinada desde distintos puntos de vista en los últimos años. Por ello se consideró que bastaba examinar el informe del señor H. Hattery en un grupo de trabajo.

Se registraron los nuevos avances de la automatización, particularmente en los servicios de contabilidad, estadística, seguros sociales, inventario y control de suministros, expedientes de personal, impuestos y control de la producción y de la planificación. Dos grupos de Administraciones van a la cabeza de este movimiento: el formado por los Estados más poderosos y, paradójicamente, el que integran algunos de los nuevos Estados independientes, que no encuentran para ello la grave dificultad que significa la transformación de un complejo sistema preexistente.

Exceptuados estos casos, la automatización plantea un difícil problema social, derivado de la escasísima medida en que puede utilizarse en los servicios automatizados el personal anterior.

Se pasó revista, con ejemplos obtenidos de la experiencia de varios países, al problema del coste de la automatización, al de la formación del personal y destino del que resulta inutilizable, a las grandes ventajas que aporta la automatización para la preparación de los programas gubernamentales y la posesión inmediata de datos informativos, estadísticos y contables y a las repercusiones que la adopción de la automatización produce sobre los procedimientos administrativos y la rendición y control de las cuentas. Se recomendó al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que organice un cambio permanente de información sobre automatización entre las Administraciones públicas de los diversos países.

8. Desde el Congreso de Berna ha sido costumbre que los profesores de Ciencias administrativas concurrentes a cada uno de los congresos y conferencias posteriores tengan un coloquio dedicado a un tema de interés docente. La de Wiesbaden tomó como base el volumen que el profesor belga André Molitor preparó por encargo de la UNESCO sobre la enseñanza de las Ciencias administrativas (5).

En la discusión de las conclusiones a que el profesor Molitor había reducido su trabajo, participamos un buen número de docentes de países

---

(5) Dicho volumen forma parte de la serie *La enseñanza de las Ciencias sociales* y, por acuerdo con la UNESCO será próximamente editado en español por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Europeos, asiáticos y americanos, coincidiendo en el gran desarrollo alcanzado por la enseñanza de las Ciencias administrativas, en la conveniencia de utilizar tanto los métodos jurídicos como los no jurídicos, en la gran utilidad del estudio de la administración privada paralelamente al de la administración pública y, finalmente, en la necesidad de que se publiquen manuales comparativos y se disponga de material docente. que podría, en parte, ser preparado por el propio Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

9. En la Conferencia de mesa redonda de Lisboa y a imitación de lo que se venía haciendo respecto de los profesores, tuvimos la fortuna de que se aceptara la idea de celebrar, en las mismas ocasiones, una reunión de consejeros de Estado, más tarde ampliada a los magistrados de Tribunales de Cuentas o de Tribunales superiores de la jurisdicción administrativa. Una vez más, en Wiesbaden, se siguió esta costumbre celebrándose dos sesiones, dedicadas, respectivamente, a una exposición general sobre las actividades de los Tribunales de Cuentas, que corrió a cargo del magistrado alemán señor Herbert Weichmann, y a los resultados de la reforma francesa de lo Contencioso-administrativo que entró en vigor a partir de 1.º de enero de 1954 y que fueron comentados por el consejero de Estado señor Letourneur. A cada una de estas exposiciones siguió un breve coloquio.

10. Los diversos órganos del Instituto Internacional de Ciencias administrativas celebraron sus reuniones estatutarias coincidiendo con el Congreso de Wiesbaden.

El Comité Científico y el de Prácticas Administrativas. entre otros acuerdos, adoptaron el de proponer al Comité Ejecutivo una lista de temas que recomiendan sean incluidos en el programa de las reuniones futuras del Instituto.

La Asamblea General aprobó los informes que le sometió el director general, señor Schillings, sobre las actividades del Instituto y de sus secciones nacionales, así como las cuentas del ejercicio anterior y el presupuesto para el siguiente. Se hizo constar que no se ha resuelto sobre el lugar de celebración del próximo Congreso, que debe ser convocado para 1962.

El Consejo de Administración, con la representación de 34 Estados miembros o Comisiones nacionales, decidió que en 1960 se celebre un coloquio al que no podrán asistir más que los miembros de los Comités permanentes del Instituto, y que en 1961 se reúna una Conferencia de mesa redonda.

Finalmente, se procedió a la elección de los cargos vacantes, siendo reelegidos el presidente, señor Hvass (Dinamarca); los vicepresidentes, señores Day (Reino Unido), Matton (Bélgica) y Simoes Lopes (Brasil), así como los presidentes del Comité Científico, señor Puget (Francia); de Prácticas Administrativas, señor Finan (E.E. U.U.), y de Contratos, señor Molitor (Bélgica). Fueron elegidos para la cuarta vicepresidencia el señor

Herbert Emmerich (EE. UU.), y para la presidencia de los nuevos Comités de casos concretos de Derecho administrativo y de Redacción de la Revista Internacional de Ciencias administrativas, respectivamente, los señores Van Poelje (Holanda) y López Rodó (España).

LUIS JORDANA DE POZAS

