

LA "TABLE RONDE" DE 1961 DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

La reunión de mesa redonda preparatoria del XII Congreso del *Instituto Internacional de Ciencias Administrativas* se ha celebrado en Lisboa durante los días 11 al 16 de septiembre de 1961. Han asistido representaciones de más de 40 países, así como de dos organizaciones internacionales, el *International Commites of Scientific Management* y la *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO). Las reuniones han tenido lugar en el Hotel Tivoli, de la capital portuguesa, y como siempre, han asistido Profesores, Consejeros de Estado, de Tribunales de Cuentas, Magistrados y Técnicos en materia de organización.

Los temas que han sido objeto de estudios han sido cuatro. El primero sobre la asistencia técnica en materia administrativa: las consecuencias a deducir y las mejoras a aportar. El segundo sobre las relaciones públicas en materia administrativa: las publicaciones oficiales. El tercero sobre la organización gubernamental para el desarrollo económico, y, finalmente, el cuarto, que fué añadido con posterioridad al acuerdo recaído sobre los tres primeros, sobre los Institutos y Escuelas de Administración pública. Los ponentes generales han sido, respectivamente, M. FERNAND VRANCKEN, primer Presidente honorario del Tribunal de Cuentas de Bélgica; Madame SUZZANNE HONORÉ, de la Biblioteca Nacional de Francia, y el Profesor GIUSEPPINO TREVES, titular de Derecho administrativo en la Universidad de Trieste. La dirección del cuarto tema fué encomendada al Profesor DONALD C. STONE, de la Escuela de Graduados en asuntos públicos e internacionales de la Universidad de Pittsburgh.

La delegación española ha intervenido en los debates de los diversos temas y ha estado integrada por los señores ALVAREZ-GENDÍN, LÓPEZ RODÓ, ALONSO OLEA, DE LA OLIVA Y CASTRO, MANTILLA, GAMAZO y CLAVERO ARÉVALO.

I. LA ASISTENCIA TÉCNICA, LAS CONSECUENCIAS A DEDUCIR Y LAS MEJORAS A APORTAR.

Actuó como ponente general M. FERNAND VRANCKEN. Se plantearon inicialmente diversas cuestiones terminológicas, entre ellas la sustitución de la expresión asistencia por la de colaboración; por cuanto esta

palabra indica una idea de asociación en los fines de manera más gráfica que la palabra asistencia. No se llegó sobre esta cuestión a un acuerdo, encargándose al ponente general la exposición de los distintos puntos de vista en el «rapport» definitivo para que en el próximo Congreso pudiera tomarse posición entre las diversas orientaciones.

Fué asimismo estudiado el proceso de la asistencia técnica y la conveniencia de distinguir entre el papel de los estudios previos relativos a las recomendaciones que deben ser aprobadas por los gobiernos interesados y las actividades de asistencia posteriores a dicha aprobación que tienden a su ejecución.

Las modalidades de la asistencia o cooperación son diversas, destacándose las cuestiones relativas al ofrecimiento a los Estados que demandan la asistencia de las personas calificadas que han de actuar como consejeros, planteándose cuestiones relativas a la formación de expertos en materia de asistencia, ya que, como dijo en la sesión de apertura M. VRANCKEN, una defectuosa formación de los expertos puede servir para que la asistencia se convierta en un sistema de desorganización de las Administraciones que solicitan la colaboración de otros países.

Las bases jurídicas de la asistencia técnica pueden ser fuentes legislativas o de carácter internacional, bien tratados bilaterales o multilaterales o pactos regionales o bien pueda nacer de la cualidad de miembro de un organismo internacional. Por lo que respecta a la organización nacional de la asistencia técnica cabe realizar la distinción entre países activos y pasivos, formando parte de los primeros aquellos que demandan la colaboración y de los segundos los que la prestan. En este campo resulta difícil señalar reglas comunes y las distintas delegaciones ofrecieron las diversas experiencias de cada país, existiendo en él algunos de ellos, como en Estados Unidos y Francia organismos administrativos especiales encargados tanto de la preparación de expertos como de ofrecimiento de un número cada vez más crecido de ellos a disposición de los países necesitados de desarrollo. Conviene destacar que al hacerse en el documento de trabajo una clasificación de los países en activos y pasivos en relación con la asistencia técnica, se incluía a España entre los países que demandan dicha asistencia, si bien el ponente general aclaraba en el mismo que la clasificación no era plenamente exacta en todos los casos, como así ocurría en el de España.

Los problemas de la fiscalización y control de la función de asistencia técnica y de la conveniencia de la publicación de la documentación relativa a estas experiencias también fueron objeto de atención, destacándose la importante misión que en este último aspecto puede desempeñar el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

La asistencia técnica, en el momento en que vivimos de solidaridad, plantea importantes problemas políticos y técnicos a muchos países. Aquellas naciones que, en uno u otro campo, tienen la dirección de los asuntos mundiales necesitan de cuantiosos expertos para llevar a cabo una función de asistencia que les ligue a otros pueblos necesitados de ella. Por otra parte, aquellas naciones que han visto perder en poco tiempo importantes colonias o territorios de protectorado encuentran

en la asistencia técnica un lazo que les une con dichos territorios. Finalmente, la asistencia técnica ofrece indudable interés para los países subdesarrollados. No puede, pues, extrañarnos que un tema como éste, tan directamente operante en las cuestiones organizativas de las Administraciones incipientes o atrasadas y con un marcado aspecto internacional haya sido objeto de estudio por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

II. LAS RELACIONES PÚBLICAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

1. *Las publicaciones oficiales.*

Este ha sido el título del segundo tema tratado en Lisboa, del que ha sido ponente general Madame Suzanne HONORÉ. La primera cuestión planteada ha sido el alcance del término «publicaciones oficiales». Así, en los países socialistas, al corresponder al Estado o a las sociedades cooperativas la actividad editora, todas las publicaciones habrán de ser consideradas como oficiales. Ante ello, Polonia, en la contestación al cuestionario, ha limitado sus referencias tan sólo a las publicaciones obligatorias en virtud de Leyes o Reglamentos. De otra parte existe una tendencia muy estricta sobre el ámbito del término «publicaciones oficiales», que incluye tan sólo en tal expresión la publicación por el Estado de los textos legales. La reunión de Lisboa llegó a precisar que, a los efectos de la ponencia se incluirían en el término aquellas publicaciones realizadas por iniciativa de la Administración, del Gobierno o del Parlamento, destinadas a la información general.

Las naciones consultadas tienen todas, excepto Puerto Rico, un periódico o gaceta oficial en donde se publican sólo los textos legales en ciertos países y en otros los reglamentarios también. En algunos países las resoluciones individuales no se incluyen en estas gacetas. Plantean problemas jurídicos la cuestión de la lengua en que se produce la edición cuando en el país se habla más de una. Conviene resaltar al respecto que en estos casos cualquier edición en cualquier lengua hace fe y el juez puede resolver el conflicto entre versiones diferentes. Los errores de impresión se corrigen generalmente por rectificación, sin que el texto erróneo pueda producir efecto jurídico alguno. En el caso de Israel, la corrección sobre el fondo del texto debe ser elaborada en las mismas formalidades que la Ley.

En algunas Administraciones, además de la gaceta oficial, se editan también otros boletines de ámbito ministerial, en los que se publican circulares de Ministerios o decisiones que no tienen valor más que para la Administración interesada, pudiéndose en ellos también reproducir decisiones generales. La fuerza jurídica de estas publicaciones es muy diversa según los países. Además de las anteriores publicaciones suelen existir otras en las que se difunden informaciones que no tienen el carácter de disposiciones generales ni decisiones individuales.

Con relación a todos los tipos de publicaciones oficiales citadas se

han examinado las experiencias de los diversos países en relación con la impresión y edición de las mismas. Especial mención requiere el problema de los derechos de autor y la posibilidad de reproducción del contenido de las publicaciones oficiales. La gran mayoría de países considera incompatible la existencia de derechos de autor sobre el contenido de las publicaciones oficiales, al menos cuando éstas contienen textos legales, reglamentarios o resoluciones administrativas. Solución contraria a la anterior y, por tanto, favorable a los derechos de autor, se da con relación a las publicaciones oficiales de carácter meramente informativo y con los manuales escolares de publicación oficial. Finalmente fueron objeto de estudios la difusión de las publicaciones oficiales tanto en el orden nacional (discutiéndose sobre si deben ser gratuitas o debe pagarse su adquisición) como en el internacional, en donde prácticamente la difusión impulsada por los Estados es inexistente, salvo el caso de Inglaterra, donde existe un sistema de ventas y de intercambios de publicaciones de este tipo. Por otra parte existe intercambio de publicaciones entre los distintos servicios concretos de diversos países.

III. LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO.

La ponencia general del tema tercero fué encargada al Profesor TREVES, quien preparó una introducción a la misma para que sirviera como texto de trabajo, en el que fueron recogidas las respuestas al cuestionario suministradas por cada una de las delegaciones nacionales.

El tema encierra dificultades para conseguir un resultado de valor unitario general, ya que, como se indicó, hay que tener en cuenta las circunstancias económicas, sociales y políticas de cada país para la respectiva política de desarrollo económico. Por otra parte hay que matizar entre los Estados que realizan una política de desarrollo económico con una finalidad de aumentar en general la riqueza y el nivel de vida de aquellos que las realizan para cambiar las estructuras económicas y sociales existentes. Otra distinción fundamental es la proveniente de la existencia de países de economía socialista y países de economía en la que un papel importante es dejado a la iniciativa privada. En la necesidad de practicar nuevos matices se diferenció entre países que poseen un plan nacional de conjunto para el desarrollo económico y países que sólo tienen planes para un desarrollo económico para ramos de la economía (agricultura, industria eléctrica, del carbón, del acero, etcétera) o planes regionales (aunque generales) de desarrollo económico. Se diferenció también entre los países que tienen una organización específica para la preparación y elaboración de la planificación de la política de desarrollo económico y países en que esta tarea incumbe a órganos tradicionales, como pueden ser la Presidencia del Gobierno, en unos casos, o el Ministerio de Hacienda en otros, así como entre países superdesarrollados, desarrollados y subdesarrollados.

Expuestas las anteriores diferenciaciones se acordó que en la po-

nencia definitiva se haría una introducción de las estructuras sociales y políticas de los países estudiados sin hacer clasificaciones rígidas y omitiendo juicios de valor, salvo para apreciaciones de orden técnico y que en la política de desarrollo económico se incluirían tanto los medios directos como los indirectos, y que en la organización gubernamental se incluirían los órganos de la Administración Central, los órganos descentralizados en los Estados federales y los organismos autónomos y empresas públicas dependientes del Estado. Los referidos órganos que no fueran especializados en la acción del desarrollo económico, sólo serán considerados en la medida en que se ocupan de tal actividad.

En los países en los que el desarrollo económico no viene determinado por vía constitucional, la iniciativa para realizar una política de desarrollo económico corresponde al Gobierno, a quien corresponde también señalar los fines que se persigan con la actividad a desarrollar, pero en muchos países la aprobación de un plan general de conjunto debe ser aprobada por el órgano legislativo, que, asimismo, puede tomar la iniciativa y señalar los fines de la planificación.

La elaboración y preparación de los planes según los fines marcados corresponde bien a órganos y Ministerios tradicionales, bien a órganos especializados que pueden ser independientes o dependientes de algún Ministerio tradicional. Los trabajos de esta elaboración deben ser muy concienzudos, y, por ejemplo, en Francia la presentación del plan nacional implica cuatro etapas, pudiéndose afirmar que más de 4.000 personas intervienen en estas tareas de elaboración. En esta fase se plantean con frecuencia delicados problemas de coordinación entre diversos Ministerios y autoridades del país y de coordinación y relación con países extranjeros cuya política económica afecta al plan que se prepara o que puede ser afectada por dicho plan. En este sentido, por ejemplo, los países europeos que preparan planes generales de desarrollo mantienen durante la fase de preparación un gran contacto, por cada sector, con los países del Mercado Común, y por lo que respecta a los países socialistas, estos contactos son también muy prolijos mediante ventajas recíprocas y no intervención en los negocios internos. En el caso de desarrollo de BAS MEKONG, el Vietnam estableció contactos con Camboya, Thailandia y Laos.

Las características más salientes de los órganos encargados de la preparación de los planes son los siguientes: a) el personal es especializado, compuesto de economistas y estadísticos con una preparación universitaria; b) el régimen de personal es el de la función pública, si bien a veces se reclutan de cuerpos o escalafones especiales distintos de los correspondientes al Ministerio del que depende el órgano encargado de la elaboración de los planes, e incluso entre quienes no son funcionarios; c) la jefatura corresponde a un alto funcionario que en ciertos países tienen el rango de Ministro; d) el órgano que nos ocupa, llama en ocasiones al personal de otros servicios para colaborar en la preparación del plan y para realizar una labor coordinada entre diversos Ministerios.

Por lo que respecta a la financiación, ésta se produce con fondos nacionales y en muchas ocasiones con fondos internacionales. Estos pueden provenir en forma de crédito a largo plazo, bien de Banco u Organizaciones internacionales o por la vía de acuerdos bilaterales con otros países. En determinados países existen órganos especiales que coordinan los contactos con el extranjero para la obtención de préstamos con los Ministerios interiores que han de producir el gasto (Israel, Pakistán, Vietnam).

Aspecto de gran interés en el tema que nos ocupa es el relativo a la obligatoriedad jurídica de los actos aprobatorios de los planes de desarrollo económico. En unos países los planes tienen carácter indicativo y en otros carácter obligatorio, no faltando casos muy generalizados en los que los planes son obligatorios para el sector público e indicativo para el sector privado. Mas implicando la aprobación y ejecución de aprobación de los presupuestos nacionales realizados por el poder legislativo dejen de consignarse un año o se reduzcan considerablemente la consignación correspondiente. Ello puede suponer una difícil situación para la eficacia de la ejecución de los planes y de su rentabilidad, pero hoy por hoy resulta difícil pensar en que la aprobación de un plan pueda suponer la renuncia del Parlamento a la posibilidad de suprimir o disminuir, en casos muy justificados y ante nuevas circunstancias, las consignaciones a que compromete la aprobación de un plan de desarrollo económico. En los debates habidos y tras oír experiencias de muchos delegados se llega a la conclusión de la imposibilidad de asegurar previamente definitiva e irrevocablemente la continuidad financiera de los planes mediante vinculaciones parlamentarias a largo plazo.

Aprobado un plan quedan fundamentales problemas relativos a la ejecución del mismo. Por lo general la ejecución suele corresponder a los diversos Ministerios, de los que dependen las actividades afectadas por el plan. Sobre este aspecto del desarrollo económico parece que el estudio no es tan preciso como en lo relativo a las facetas preparatorias de los planes. En este sentido debemos consignar que en la literatura reciente española existen magníficos trabajos sobre el principio del «mando único» en la ejecución de todo plan de conjunto del que tan necesitados se encuentran muchos planes de regadíos.

Dadas las dificultades existentes para construir una ponencia con valor general para todos los países se acordó proponer al Comité Ejecutivo del Instituto que junto a la ponencia general se publicasen también determinadas ponencias de algunos países.

IV. LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Bajo este título se celebraron reuniones animadas por el Profesor STONE, en las que diversos participantes expusieron las experiencias de cada uno de los países. No se repartió en este tema ningún texto de trabajo. Al parecer la cuestión de las Escuelas de Administración pública, dedicadas por lo general a la formación, selección y perfec-

cionamiento de funcionarios públicos interesa a muchos participantes incluso se ha hablado de la posibilidad de constituir un Comité permanente dedicado al estudio de las mismas.

V. REUNIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO Y DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. MODIFICACIÓN DE ESTATUTOS.

Aprovechando las sesiones de Lisboa han celebrado reuniones los diversos Comités especializados del Instituto, así como el Comité Ejecutivo y el Consejo de Administración. Por lo que respecta al primero debemos destacar la designación del Profesor LÓPEZ RODÓ para la dirección de la Revista del Instituto, cargo en el que sustituye al Profesor SEELDRAYERS, recientemente fallecido.

Por lo que respecta a la reunión del Consejo de Administración el asunto principal de su atención lo constituyó el proyecto de reforma de los estatutos de la organización, orientado en el sentido de robustecer las atribuciones del Comité Ejecutivo de acuerdo con la nueva estructura de los miembros del Instituto. Aun cuando se aprobaron los nuevos estatutos propuestos, ello no fué sin que se produjeran importantes enmiendas al proyecto. Las principales fueron que constituyeran competencia del Consejo de Administración y no del Comité Ejecutivo la aprobación de los presupuestos, la admisión de nuevos miembros y el acuerdo sobre el destino de los bienes del Instituto en caso de disolución. La celebración del XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas será en el verano de 1962 en lugar todavía no designado oficialmente, aun cuando al parecer será, probablemente, Viena.

Quedaría incompleta esta sencilla crónica de fines meramente informativos, para los no asistentes a las sesiones, si no aludiéramos a la magnífica organización de las reuniones y a las atenciones que para todos los asistentes prodigó la sección portuguesa y el Comité local presidido por el Profesor CAETANO.

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO,

Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Sevilla.

BIBLIOGRAFIA

