

# LA REUNION DE 1957 DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

(Opatija, Yugoslavia, 20-25 junio 1957)

Era la primera vez, desde el Congreso plenario que tuvo lugar el año 1956 en Madrid, que se reunía el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, pero no se trataba en Opatija de una Asamblea General, sino de una «Mesa redonda» o reunión informal, a la cual asistieron 250 miembros (en lugar de 450, como en Madrid) representando 30 naciones (en vez de 60).

Aunque faltaban los señores GASCÓN Y MARÍN, Presidente honorario del I. I. C. A., y el señor JORDANA DE POZAS, miembro del Comité Científico, el joven equipo español supo mantener el honor de nuestro país tanto en las discusiones generales como en el Comité Científico (\*).

La reunión de este último Comité fué especialmente interesante, pues se evocaron las principales obras administrativas nuevamente publicadas, y especialmente los libros de Mr. RIBAS (Francia), *Los servicios de la función pública en el mundo*; Mr. MOLITOR (Bélgica), *Enseñanzas de las Ciencias Administrativas*; Mr. FLAMME (Bélgica), *Los contratos administrativos*; Mr. KATSAROF (Rumanía), *La planificación*, y Mr. SCHARTS (Estados Unidos), *Derecho comparado francoamericano*.

También se discutieron los temas considerados como más actuales en el Derecho administrativo. Por orden de importancia, el Comité se propuso estudiar próximamente los problemas planteados por la Administración consultiva, los procedimientos administrativos, las publicaciones oficiales, las relaciones entre la Administración y las profesiones liberales y los problemas planteados por la intervención del Estado en la producción de la energía eléctrica.

El Congreso duró siete días, tres dedicados al estudio del primer tema: «Tendencias actuales de la transferencia de poderes de las autoridades superiores a las autoridades inferiores distintas de ellas, e inversamente»; dos días consagrados a las discusiones del segundo tema: «Las técnicas del ascenso por mérito, y especialmente las notas en las hojas de servicio»,

---

(\*) La Sección española estuvo representada por los Sres. ALONSO OLEA, CARRO, GARCÍA DE ENTERRÍA, GARRIDO FALLA, GONZÁLEZ PÉREZ y GUAITA.

y los dos últimos días tuvieron por objeto de estudio «La automatización».

Vamos a tratar de dar un resumen de los informes y de las discusiones que originó el estudio de estos temas, sin clasificarlos según el orden cronológico de las intervenciones, sino siguiendo el plan lógico propuesto por los tres ponentes de los informes generales: el señor CHAPMAN (Gran Bretaña), para el primer tema; el señor STJEPANOVIC (Yugoslavia), para el segundo, y el señor WURMSER (Francia), para el tercero.

### PRIMER TEMA

#### TENDENCIAS ACTUALES RELATIVAS A LA TRANSFERENCIA DE PODERES DE LAS AUTORIDADES SUPERIORES A LAS AUTORIDADES INFERIORES DISTINTAS DE ELLAS, Y VICEVERSA

Una de las grandes dificultades de este tema fué su amplitud; ninguno de los informes nacionales publicados con ocasión de este Congreso lo estudiaba totalmente: los alemanes y belgas describían los estatutos de sus organismos públicos, los australianos analizaban la elaboración de las corporaciones, los indios relataban la instauración de la descentralización en un país en plena formación, los españoles se dedicaban a describir la intervención del Estado en las empresas privadas, y los franceses se limitaban a definir jurídicamente este fenómeno antes de deducir sus múltiples consecuencias en la estructura y el funcionamiento de las entidades locales y de los servicios públicos.

En realidad, como lo hizo notar el señor CHAPMAN (Inglaterra), ponente de uno de los informes generales, cada nación había aclarado una parte del problema; el señor VAN POELJE (Holanda) añadió que todas las cuestiones originadas por la estructura del Estado podían ser tratadas.

Desde el punto de vista jurídico, era posible estudiar las transferencias recíprocas de poderes que pueden existir entre los órganos superiores e inferiores de la nación, examinar el reparto de la soberanía entre los distintos servicios del Estado, deducir las interferencias, caracterizar los métodos y determinar la coordinación del conjunto.

El señor DE LAUBADÈRE (Profesor de la Facultad de Derecho de París) intentó canalizar tan amplias discusiones reduciendo los debates al análisis de una de las dos significaciones de las palabras «transferencia de poderes»; en la primera, el ilustre catedrático englobaba el estudio de toda transmisión de decisión, y en la segunda se proponía estudiar todas las formas de descentralización—establecimientos públicos, servicios industriales y comerciales, corporaciones, etc.—, pero como las discusiones continuaron abordando los temas más variados y los oradores prosiguieron exponiendo sus ideas y experiencias personales, quedó sentado que el Congreso prefería adoptar la segunda solución, más amplia, y estudiar todas las formas de transferencia de poder.

El segundo intento para lograr la unidad en medio de esta diversidad de opiniones lo llevó a cabo el señor CHAPMAN al tratar de fijar unas definiciones de las palabras «descentralización o autonomía» y «desconcentración o dispersión», pero no llegó tampoco a obtener todas las adhesiones ni a evitar los equívocos. De un modo general cuando los congresistas se referían a la descentralización o a la autonomía hablaban de la transferencia a otro órgano de una función estatal, y cuando pensaban en la desconcentración o en la dispersión concebían únicamente la transferencia a otras instituciones de una misión que el Estado continuaba dirigiendo y controlando. El criterio práctico de esta distinción teórica está, como lo notó juiciosamente el señor CHAPMAN, en el estudio de los Agentes, la forma de la contabilidad, la libertad pecuniaria y, sobre todo, en la fuerza obligatoria de los actos realizados por los servicios interesados.

Además de estos problemas de orden jurídico, el orden del día suscitó numerosas cuestiones políticas. Para muchos países la descentralización significa la ampliación, sobre el plan local, de la democracia.

Para los países socialistas, la repercusión política de esta teoría administrativa es muy distinta y más profunda. Los comunistas querían eludir completamente el problema por estar, según ellos, la cuestión mal formulada: la descentralización no podía nunca significar la transferencia de los poderes del Estado central al pueblo, idea sociológica o ideológicamente falsa, dado que el origen de la autoridad no está en el Estado central, sino en el pueblo. Un orador yugoslavo concluyó diciendo que «el problema de la transferencia de poderes no es en realidad el estudio de la transferencia de funciones, sino el examen de las transformaciones de las estructuras estatales».

Sin embargo, estas críticas no mermaron la importancia de la descentralización en el plan ideológico, constitucional y político.

Como la descentralización administrativa es el compás de espera de los países socialistas entre una intervención del Estado, cuyo fin sea desligar el pueblo de su mentalidad y de sus costumbres burguesas, y la época idílica profetizada por Hegel, en la cual «cada uno recibirá los bienes correspondientes a sus necesidades», el criterio práctico, reflejo concreto de las grandes predicciones marxistas, se entrega a las concepciones históricas del mundo comunista y su instauración marca el principio de una época nueva adquiriendo la trascendencia de los grandes acontecimientos históricos.

A más de su importancia en el plan teórico, la descentralización tiene, gracias a la generalización del régimen administrativo, aplicaciones sistemáticas en todas las actividades del país, lo cual le confiere una gran importancia política. Finalmente, por razón de los caracteres ideológicos y políticos indicados, la transferencia de poderes está generalmente regulada en la ley constitucional de tal modo que toda descentralización en un país socialista supone una revisión del gobierno.

Después de estas primeras discusiones, tendiendo a delimitar y a caracterizar el tema que se trataba de examinar y antes de pasar a los estudios de las aplicaciones internacionales de esta técnica administrativa, los congresistas insistieron en la necesidad de coordinar el Estado en pleno caos orgánico.

El señor RIBAS, miembro del Consejo de Estado francés, vió en ella el contrapeso de la descentralización: «es el único modo de realizar, o más bien de restablecer la armonía en el seno del Estado dislocado». Sin embargo, indebidamente aplicado, este barómetro de la descentralización (barómetro, pues no existe más que en los estados diversificados), en vez de servirla, puede comprometerla. Describió entonces, para apoyar su tesis, las limitaciones que aportaba a la autonomía de los servicios locales la armonización de la legislación social, bien sea en el plano internacional (O. I. T.) o en el supranacional (C. E. C. A.). También evocó la parálisis de toda iniciativa subalterna, consecuente a una planificación económica del Estado, y concluyó diciendo que «la coordinación, aunque peligrosa, es indispensable».

El terreno estaba entonces preparado para abordar el centro del problema, es decir, las aplicaciones, a través del mundo, de la descentralización. El señor PUJET, Presidente del Comité Científico, abrió los debates resumiendo las primeras épocas de la descentralización: «Durante muchos años, dijo el ilustre orador, el Estado no era más que el órgano de supervisión dominando ciudades y baronías que, al multiplicar sus funciones y al aumentar la superficie, tuvo que abandonar parte de sus atributos. Los reyes de Francia lo hicieron en manos de los Intendentes; Napoleón se confió a los Prefectos.» Pero la descentralización entonces realizada no se parecía en nada a la nuestra, pues era esporádica, parcial y contraria a la filosofía de la época, filosofía formulada por Kant, Hegel y Nietzsche. Estos profesores imaginaron un Estado fuerte, omnipotente y casi divinizado. La Revolución francesa, y sobre todo las guerras napoleónicas, lo extendieron y lo aplicaron a toda Europa.

Contra estas corrientes ideológicas lucharon las doctrinas económicas de los fisiócratas partidarios del «laissez aller» y del «laissez faire», como los liberales ingleses (Stuart Mill) y franceses (J. B. Say). Por tanto, la Administración que estaba preparada por su espíritu (concepto de Estado) y por su estructura (centralización napoléonica) a ver generalizada su potencia y atributos, tuvo que reducir sus actividades a ciertas ramas (justicia, ejército, instrucción, asuntos interiores y exteriores) en las cuales desarrolló sus instintos centralizadores y su rigidez en la aplicación de los textos de las leyes, abandonando definitivamente, muy a pesar suyo, el comercio y la industria en las manos de sus administrados.

En nuestra época las corrientes tienen sentido inverso, ya que la ideología debilita el concepto de Estado que la economía amplía y fortalece. Los ciudadanos de Occidente han pasado del romanticismo de Lamartine y de Bécquer a la divinización de la lucha y del sufrimiento físico con

Montherlant y Gorghiu, de tal modo que habiendo adquirido para combatir el concepto de masas («masas humanas», «masas industriales») que domina nuestra época y un sentido exacerbado de la independencia personal y de la libertad individual, ya no admiten, hoy en día, una imposición unilateral que no esté compensada por la adquisición de un derecho equivalente.

A esta reacción humana contra los poderes instituidos, que Alain ha simbolizado en el título de su libro *El hombre contra el Estado*, corresponde una desintegración política de este mismo Estado. Si no provoca hoy en día tales pasiones y admiraciones, es por haberse convertido en una entidad demasiado reducida, incapaz de resolver los problemas que se plantean tanto en el orden internacional—en el cual no puede actuar sin abdicar parte de su soberanía en favor de la O. N. U., U. N. E. S. C. O., E. U. R. A. T. O. M., C. E. C. A., etc.—, como en el plan militar, en el que no logra tan siquiera defenderse contra un ataque atómico, y en la esfera económica, ya que no puede provisionarse sólo en materias primas.

Contrariamente a esta tendencia que se ha manifestado administrativamente por una transferencia de los poderes centrales a las autoridades locales, se ha desarrollado una doctrina económica intervencionista que pretende transferir al Estado la dirección del comercio y de la industria y permitir a la Administración el crear múltiples órganos económicos y sociales. Por tanto, la Administración, que la complejidad de los problemas internacionales y nacionales había apartado de la política, se ha visto hoy en día inmersa en ella de nuevo gracias a la creación casi espontánea de múltiples instituciones públicas de estructuras híbridas.

Para concluir, constataremos que la historia de la descentralización opone dos fuerzas y dos intereses igualmente respetables (el Estado central y las entidades locales) y se manifiesta en los aspectos económicos y sociales.

Examinaremos separadamente los dos grupos de naciones en las que predomina la transferencia de poderes a entidades locales o el reparto de la soberanía pública entre los servicios públicos, ya que, en uno y en otro caso, la fisonomía del Estado varía totalmente.

## I.—PAÍSES EN LOS CUALES DOMINA LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.

### A.—Principios generales.

Los países en los cuales domina la descentralización territorial tienen una fisonomía muy distinta de la de los demás. La ventaja de esta transferencia consiste en que la Administración central confía sus múltiples misiones a instituciones experimentales, gracias a lo cual no se plantean esos problemas de estructura, clasificación y funcionamiento, que estudiaremos ulteriormente al examinar la descentralización por servicio.

Como las autoridades locales afrontan constantemente las realidades prácticas, conocen perfectamente las necesidades locales e intereses de los administrados y están particularmente calificadas para resolver asuntos económicos y sociales que los poderes centrales, demasiado alejados e insuficientemente especializados, no pueden conocer. Esta técnica administrativa tiene además el interés de evitar el largo período de concepción y construcción del servicio público autónomo, que impide iniciar rápidamente una descentralización. Además, los inconvenientes derivados de la dispersión de los gastos públicos entre los múltiples presupuestos de los distintos servicios públicos no aparecen en esta forma de transferencia de poderes, pues todos los cargos locales (economía, cultura, administración) están reunidos en el presupuesto municipal o provincial.

### B.—Países beneficiarios de la descentralización territorial.

Italia, país tradicionalmente unitario, obligado en virtud del artículo 5 de su Constitución a descentralizar rápidamente, empleó la descentralización territorial para evitar los retrasos y desorganizaciones derivados de la transferencia de poderes a los servicios públicos autónomos. Una ley de 1953 creó la «Región», entidad administrativa situada entre el Estado central y las provincias, dotada de poder descentralizado, y organizó también una dispersión de poderes que benefició a las provincias y municipalidades existentes. Aunque esta forma sea interesante, no puede considerarse más que como un principio de transferencia.

A la inversa de Italia, las últimas leyes consagradas a la descentralización en Portugal son el final y no el principio de una evolución histórica. Según los textos legales de esta última década, especialmente según el Código administrativo, las autarquías locales se ven confirmadas en sus poderes tradicionales y aumentadas en sus misiones administrativas y económicas. La Hacienda pública, reflejo numérico de toda reforma, manifiesta esta ampliación, ya que los presupuestos de las entidades locales se han multiplicado por 6 ó por 5, mientras que en ese mismo lapso de tiempo el presupuesto estatal no se ha multiplicado más que por 4.

Los países del Norte de Europa tienen también preferencia por la descentralización territorial: Holanda confía sus empresas hidráulicas a las entidades municipales; Suecia transfiere sus poderes a las entidades locales, y los servicios públicos que existen no tienen más que una importancia secundaria frente al primer modo de transferencia de poderes; Dinamarca otorga una gran independencia a sus autoridades locales: los Prefectos, elegidos entre los Subsecretarios de Estado, toman decisiones importantes que el Estado no controla sino excepcionalmente.

Por último, la India planteó su caso, que es muy especial, pues la formación del Estado y la descentralización se plantean al mismo tiempo. Según sus representantes, la estructura federal viene a ser el primer paso

de la descentralización, pero las dificultades de las condiciones políticas (se trata de organizar una colonia) y sociales (los pueblos indios son de origen distinto) impiden una solución general y definitiva; por tanto, las medidas adoptadas hoy en día no tienen más que un carácter temporal.

Queda ahora por estudiar en esta nomenclatura los últimos países que han aplicado esta técnica administrativa, o sea los países comunistas. Aunque no empiece más que en 1945, salvo en Rusia, la historia de los países socialistas es muy compleja, pues parte de la descentralización, anterior a la guerra, se ha ido transformando según las necesidades militares del segundo conflicto mundial, las exigencias de la posguerra y la voluntad de aplicar la ideología marxista en un régimen centralizador y policíaco que empieza ahora a disgregarse.

La gran ventaja de la transferencia de poderes es de coordinar las actividades estatales en el plan geográfico y reemplazar la organización vertical de la transferencia funcional en el seno de los ministerios (M. GAI-DOUKOV).

La corriente descentralizadora empezó en Yugoslavia en 1949, al romper su relación de dependencia con Rusia, y derogar en 1953 la Constitución de influencia soviética de 1946 para reemplazarla por un texto de inspiración nacionalista. Como lo indicó M. VAVPETIC, el régimen actualmente en vigor es fértil en enseñanzas sobre el estudio de reparto de poderes, pues supone una descentralización vertical y horizontal realizada en las siete Repúblicas Federales cuyos poderes autónomos son importantes y no se pueden comparar en Europa más que con los Cantones suizos. Esta transferencia de poderes ha proporcionado a los Comités elegidos por las municipalidades unos poderes muy amplios, tanto en el orden administrativo como financiero, pero fueron, sobre todo, las facultades económicas de estos órganos las que interesaron a los congresistas por su originalidad, ya que inspiran, controlan y coordinan todas las actividades industriales y comerciales locales. En efecto, al dar su adhesión a todo un proyecto de empresa autónoma propuesto por un particular, sostienen la autonomía de su distrito; al nombrar los directores de producción de las Cooperativas obreras, controlan los servicios existentes, y al dirigir el Banco municipal (otorgando los capitales y fijando los intereses), coordinan el desarrollo de las empresas existentes.

Al contrario de Yugoslavia y de Rusia, naciones federales, Polonia, país unitario, mantiene su tradición secular, inspirando, sin embargo, su política administrativa en las experiencias yugoslavas. El señor KOVALIK describió en qué forma su país se había librado de la centralización soviética, cuya burocracia pesaba sobre la Hacienda pública y quitaba toda iniciativa a las autoridades locales, atemorizadas por los controles jerárquicos, y evocó la situación de Varsovia en 1952, especialmente la tarea abrumadora del Presidium, que había asumido las máximas responsabilidades y regía todos los detalles de la vida del país. El intento de dispersión fiscal y social de 1954 no benefició en nada a las entidades locales y

no logró más resultado que el de multiplicar los servicios anexos, por lo que tuvo que ser derogado y reemplazado en 1955 por la autonomía, que, sin revisión constitucional, suprimió varios ministerios, licenció 25.000 funcionarios, redujo la minuciosidad de la planificación económica y otorgó amplios poderes tanto a las autoridades locales como a los servicios públicos. Desde entonces, los municipios son la unidad de base de la descentralización administrativa, y las ciudades importantes, cabezas de distrito, están facultadas para llevar a cabo la descentralización cultural y, por lo tanto, dotadas de un conjunto de escuelas, liceos, museos, teatros y cines. Los servicios públicos, como en Yugoslavia, son también Cooperativas obreras que tienden a realizar la democracia sobre el plan local.

Rusia ha sido la última nación comunista que ha efectuado su descentralización. Antes de la guerra de 1940, las Repúblicas locales se unían con el Gobierno central en el seno de Comisiones del Pueblo Unificado, para resolver los problemas económicos de aprovisionamiento y Hacienda pública, trabajo e inspección obrera y campesina en todo el país. Durante la guerra, la centralización, infiltrándose en todas las ramas administrativas por medio de los imperativos del GOSPLAN, llegó a acumular en la capital de la Unión Soviética más de 60 ministerios, desde los cuales los jefes de estos departamentos dirigían 200.000 empresas diseminadas en el inmenso territorio Euroasiático. Cuando murió Stalin la situación era intolerable en Moscú, donde no existían ya edificios suficientes para alojar a los ministerios y a sus empleados, pero, a pesar de ello, el movimiento de descentralización, anunciado entonces, no tuvo aplicación práctica más que a partir del 10 de mayo de 1957.

Interrogado por el señor PUGET (Presidente de la delegación francesa), el señor KRUTOLOV completó oralmente el informe escrito publicado por su delegación, indicando las líneas determinantes de la reforma que actualmente tiene su plena aplicación. El nuevo sistema ha otorgado poderes inmensos a los Consejos de Ministros de las Repúblicas Federales, que asumen todas las funciones de los antiguos ministerios moscovitas de Industria y de Construcción, hoy en día desaparecidos. La descentralización se manifiesta en numerosas otras ramas, pues las Repúblicas locales tienen, desde hace unos meses, la facultad de coordinar la economía de sus territorios, la posibilidad de participar más eficazmente que en el antiguo régimen en la elaboración del plan quinquenal, la doble obligación de reorganizar la Instrucción pública e instituir una jerarquía judicial cuyo tribunal supremo tenga su sede en la capital federal y el derecho de redactar sus códigos civiles, procesales y criminales.

Para consagrar tantos poderes, cimentar la coordinación nacional y canalizar las iniciativas locales, los Ministros de las Repúblicas Federales han sido elevados a la dignidad de Miembros por derecho propio en el Parlamento de la Unión Soviética. Al lado de esta descentralización administrativa, realizada sin revisión constitucional, la ley del 10 de mayo de 1957 ha reorganizado una dispersión en el seno de las Repúblicas locales y ha

confiado poderes importantes a los «Sovnarkos», llamados a tener en el futuro importancia fundamental.

Ahora bien, la descentralización territorial, a pesar del amplio ámbito de aplicación de esta tendencia internacional, no interesó tanto a los congresistas como la descentralización por servicios, dados los inconvenientes financieros que acarrea, inconvenientes que fueron señalados por las delegaciones francesa y belga y que les han obligado a retroceder en una política que es para ellos tradicional.

## II.—PAÍSES EN LOS CUALES DOMINA LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS.

La mayoría de los países del mundo ve brotar hoy en día órganos públicos de todas formas y orígenes que parecen surgir espontáneamente de las necesidades en la práctica, que se transforman perpetuamente y cuyo fin es en general económico y social. Los hechos se adelantan al derecho, y los juristas se encuentran ante un campo de investigaciones casi virgen que permite todo género de clasificaciones, comparaciones y apreciaciones.

El señor CHAPMAN (Inglaterra) propuso una clasificación de las instituciones administrativas que desde la tesis del señor DRAGO, Profesor en la Facultad de París, es clásica en Derecho administrativo; tiene la ventaja de adoptar un criterio concreto y de haber sido aplicado en la legislación reciente: ley belga de 16 de marzo de 1954, ley egipcia núm. 32 de 1956, proyecto de ley francesa de 1946. Sin embargo, como lo vamos a ver, la solución propuesta por el señor CHAPMAN varía bastante de la tesis francesa y adopta un criterio más amplio, valedero para todos los países de Derecho administrativo y de *Common Law*.

a) Los cuerpos administrativos de los países de Derecho administrativo, constituidos por los poderes públicos y controlados por la Administración central, no gozan en general de personalidad jurídica. Las personas empleadas están sometidas al estatuto de funcionarios, y las decisiones dictadas no son directamente ejecutivas. Sin embargo, existen otros servicios públicos muy semejantes a éstos, que se considera como descentralizados porque gozan entonces de personalidad jurídica (los franceses dan una importancia capital a este carácter) y de unas libertades técnicas y financieras suficientes para realizar con independencia su función. La diferencia entre estas dos clases de servicios, ambos sometidos a un control jerárquico, estriban en que es difícil a veces saber si se trata de un servicio autónomo y ocurre a menudo que se esconde bajo apariencias dudosas una política de descentralización. El ponente, para apoyar su tesis, evocó aquí el caso francés en el cual las dificultades de las clasificaciones inciertas habían permitido disfrazar, tanto a los ojos del público como al de los Ministerios, una auténtica descentralización.

b) Las corporaciones públicas igualmente creadas y organizadas por el Estado, se diferencian de los Cuerpos administrativos por la constitu-

ción de sus órganos y, sobre todo, por el reclutamiento de sus miembros, que representan en general distintos intereses (comercial, profesional, industrial, etc.), o bien las diferentes personalidades interesadas (Estado, Patronato, Sindicatos obreros). El orador, ilustrando este tipo de servicios públicos, evocó las organizaciones sindicales portuguesas, los Consejos obreros de los países socialistas, las Cámaras de Comercio alemanas y, sobre todo, se refirió a los países del *Common Law*, especialmente a las experiencias australianas y canadienses, que, mediante estas Corporaciones públicas, ha logrado realizar una dispersión importante.

Para completar el panorama de las Corporaciones públicas, el delegado de Finlandia hizo una larga descripción del régimen de su país: «Las Corporaciones, que reúnen la cuarta parte de los electores, están regidas según las normas del Derecho civil; tienen la ventaja de interesar más o menos directamente a los empleados que trabajan en ella y de darles un dinamismo que no han alcanzado nunca las empresas públicas. Como contrapartida de los importantes créditos otorgados a estos organismos, el Estado ha establecido un control fiscal sistemático, y además, cuando el Gobierno establece una ley relativa a cuestiones regidas por la Corporación, el Ministro trabaja en cooperación con los directores de estos servicios.

El caso de Ceylan es también interesante; en efecto, después de la independencia, la falta de capitales obligó al Estado a asumir las funciones industriales y comerciales del país y, por tanto, a organizar sistemáticamente una red de Corporaciones públicas dotadas por el Ministro constituyente de poderes adecuados y personalidad civil; los principios fueron difíciles, pues muchos funcionarios, insuficientemente formados, abandonaron sus puestos, pero hoy en día gozan del respeto general y de una independencia casi total, ya que el Parlamento es el único órgano del Estado que puede una vez al año, con ocasión del informe que presentan, discutir la política de estas Corporaciones industriales y comerciales.

c) Los servicios industriales y comerciales constituyen la tercera parte de esta clasificación. Creados, en su mayoría, después del segundo conflicto mundial, para asegurar las gestiones de los Bancos y seguros nacionalizados, para permitir la producción de gas, electricidad, carbón y energía atómica, para llevar a cabo la coordinación de los transportes y de la radiodifusión, han permitido al Estado realizar esa política de intervención que tanto se preconizaba en la posguerra. Dichos organismos públicos se asemejan por su origen a las empresas administrativas, pero se diferencian de ellas por sus finalidades económicas y por su régimen de derecho privado. Por esta última característica se asemejan a las empresas privadas y sólo unas prerrogativas excepcionales (derecho de monopolio o de expropiación), a veces, los diferencian.

Esta última forma de descentralización levantó, hace diez años, gran entusiasmo entre juristas y obreros, pero su aplicación no estuvo a la

altura de sus promesas, ya que el favoritismo y espíritu de cuerpo que imperó en los Consejos de administración hizo hablar de un «feudalismo del Derecho administrativo».

### III.—CONCLUSIÓN.

En conjunto la impresión producida por estos discursos fué optimista, pues revelaba una tendencia universal a la descentralización por la cual la Administración se proponía coordinar el Estado «coloso de múltiples cabezas» para llegar a «una unidad favorable a la paz» (señor VAN POELJE). Sin embargo, este fenómeno internacional no es uniforme, sino producto del cruce de dos evoluciones opuestas: las antiguas naciones, como Gran Bretaña, Alemania, Francia y Estados Unidos, tienden hoy en día a centralizar una administración demasiado dispersada, mientras que la evolución de los países nuevos, como la India, Irak y Liberia, consiste en pasar de un Estado todopoderoso a una descentralización territorial o por servicios.

Respecto al grado oportuno de descentralización, es imposible dar una regla general, pues la armonía entre los poderes centrales y locales depende de las condiciones históricas y geográficas de cada país. Para llegar a saber científicamente cuáles son los poderes que debieran ser transferidos, Polonia realizó en 1954 unas experiencias y creó un Comité que tuvo que examinar más de mil peticiones; en Chile se está organizando actualmente un centro de documentación que reúne todos los proyectos de los distintos servicios del Ministerio de Sanidad Pública, cuyo fin es conocer exactamente el grado de descentralización que necesitan los servicios locales de Sanidad, y como éstos pueden citarse otros ejemplos.

Para concluir, el señor PUCET observó que «la dificultad de la graduación de la centralización prueba su peligro y permite descubrir los riesgos de su aplicación sistemática». En efecto, inconvenientes y ventajas se alternan: si esta técnica administrativa aproxima los administrados a las autoridades públicas, si permite a los servicios públicos, industriales y comerciales eludir las sugerencias de la Hacienda pública y si libera a los gobernadores de los poderes centrales, tiene, en cambio, el inconveniente de ser parcial, ruinosa y peligrosa para el interés general. El Presidente del Comité Científico se refirió, al decir esto, a los prudentes consejos del señor HAURIOU, que preconizaba la centralización por ser imparcial como la ley. En efecto, las altas esferas administrativas no se transforman jamás—como sucede en los Ayuntamientos y en los servicios públicos, industriales y comerciales— en feudalismos de interés local o individual, no favorecen inversiones dilapidadoras en nombre de unas exigencias locales desproporcionadas y, sobre todo, no comprometen nunca al Estado, mientras que la descentralización, llevada a su último límite, corre el riesgo de sumirlo en una anarquía administrativa.

## SEGUNDO TEMA

## LA TÉCNICA DEL ASCENSO POR MERITOS Y ESPECIALMENTE LAS NOTAS EN LAS HOJAS DE SERVICIO

El señor WILLIAMS (Inglaterra), Administrador de la B. B. C., felicitó al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas por haber escogido este segundo tema, «tan importante en nuestra época por su humanidad, dado que determina la carrera de muchos individuos, y tan actual por la renovación de la idea de Estado, pues implica que ese Estado, mobilizador de nuevas masas de empleados públicos—cada vez más numerosos, unidos y exigentes—, resuelva problemas de formación, anotación y ascenso nunca vistos».

La anotación en las hojas de servicio es un instrumento de mejora de la Administración que se propone repartir racionalmente entre los distintos grados y escalafones los empleados públicos mediante una apreciación sistemática y comparada de los candidatos (STEJEPANOVIC).

Como dijo la señora YAMPLOLSKAYA (colaboradora científica principal del Instituto de Derecho de la Academia de Ciencias de U. R. S. S.), «la importancia de este problema es tal, que es imposible analizarlo estrictamente según los métodos administrativos porque tiene que ser elevado e integrado en un estudio general de la función pública». Efectivamente, este punto del orden del día tuvo que incluir cuestiones de formación, educación y reclutamiento de los funcionarios y resolver previamente los problemas planteados por los estatutos y el régimen (obligaciones y libertades) de éstos.

La historia de esta técnica fué expuesta por el señor PUGET y caracterizada por el señor CHAPMAN: «Hasta hace muy pocos años no existía ningún método científico de anotación en las hojas de servicio. Los superiores jerárquicos, basándose en sus experiencias personales, emitían apreciaciones subjetivas sin explicación alguna, por lo cual los peligros de este método fueron denunciados unánimemente y excluyeron su aplicación en la mayoría de las naciones.» Sin embargo, se leyeron unos informes relatando su actual aplicación en algunos países, pero sea por razones políticas o sea por falta de formación científica de los anotadores, la aplicación de este sistema resulta siempre defectuosa. En el primer caso se encuentra Rusia, en donde todo jefe de servicio puede apartar al funcionario subalterno cuya conducta no sea conforme «al bien del pueblo y al comunismo». Esta máxima consagra el carácter arbitrario de la organización administrativa rusa y quita todo valor efectivo al principio general por el cual las cualidades del funcionario y sus capacidades son dos elementos que determinan su grado y ascenso. La organización administrativa rusa, especialmente la falta de escalafones en muchos Ministerios y la ausencia de correspondencia entre los grados, aumenta la arbitrariedad de este ré-

gimen que permite al jefe de servicio, si le parece oportuno, trasladar al funcionario subalterno sin que éste pueda verificar legalmente si ha sido ascendido o postergado, privándole así el poder asirse a las garantías establecidas para proteger al funcionario en caso de postergación.

Dejando de lado estos métodos arbitrarios, se constata que la corriente general de las naciones civilizadas tiende hoy en día a aplicar un sistema científico de anotaciones en las hojas de servicio (España lo practica desde 1918) Inglaterra desde 1920, Francia desde 1946, y la India está preparando un proyecto de reforma en este sentido).

A más de las ventajas generales que encierra este nuevo sistema, el señor STJEPANOVIC expuso los beneficios que estas prácticas aportan a la Administración, generalizando el principio de eficacia. En efecto, informados sobre el valor de los servicios en su conjunto y de cada uno de sus elementos en particular, los jefes pueden efectuar racionalmente el reparto de los funcionarios entre los distintos grados de servicio de la Administración.

Describió también el ponente las repercusiones de esta técnica sobre la actuación del funcionario, pues sabedor de que sus actos, buenos o malos, son anotados automáticamente y repercuten en el ascenso, se siente obligado a mantener una conducta impecable o a reformarla según las notas que figuren en su hoja de servicio.

Las ventajas de esta técnica la han hecho triunfar sobre los principios o sistemas que motivaban antiguamente los ascensos, tales como el nacimiento, la influencia, la antigüedad y el examen. Sin embargo, aunque el ascenso por méritos ha reemplazado a los dos primeros sistemas, que negaban todo progreso y dinamismo a las iniciativas privadas, no ha ocurrido lo mismo con el método por antigüedad, ya que esta forma de ascenso asegura una estabilidad y una imparcialidad frente al funcionario, una continuidad y una independencia del servicio, que compensa sus imperfecciones. El ascenso por oposición ha sido también preconizado por numerosos países (España, Italia, Yugoslavia, etc.) que ven en el examen la única posibilidad imparcial de elección, basada sobre los méritos profesionales del candidato. A pesar de esta ventaja evidente y del perfeccionamiento constante que exige de los funcionarios, este sistema fué violentamente combatido, primero, porque el estudio que supone cada examen paraliza durante su preparación a los candidatos que permanecen nominalmente en activo; segundo, porque los resultados de las oposiciones dan una visión equívoca, momentánea y temporal de la personalidad humana; y tercero, por el desorden que trae consigo la posesión de múltiples diplomas, que permite cada uno el ejercicio de una función distinta y autorizan, por lo tanto, la acumulación de cargos.

Estas desventajas han determinado la exclusión del ascenso por oposición y por antigüedad en muchos países, pero como también el ascenso por méritos tiene sus inconvenientes (falta de objetividad, complicación, temor de responsabilidad por parte de los superiores, susceptibilidad y

desconfianza por parte de los inferiores), se utiliza con frecuencia una mezcla de los distintos sistemas: en Liberia y en la India el ascenso por méritos se aplica únicamente a los altos funcionarios; en Italia y en Yugoslavia la antigüedad sirve como título subsidiario, y en Turquía (reforma de 1944), los dos sistemas se acumulan, es decir, tan sólo tres años después del ingreso en un servicio empieza a aplicarse el sistema de la nota para el ascenso.

Aunque estas primeras discusiones no llegaron a aclarar el problema del ascenso, los congresistas pasaron al estudio de las modalidades y de la aplicación de las notas.

#### I.—MODALIDADES Y PREPARACIÓN DE LA NOTA EN LA HOJA DE SERVICIO.

«La nota tiene que ser objetiva; de ese carácter depende su eficacia y su equidad» (STJEPANOVIC). Sin embargo, «ninguno de los sistemas propuestos ha llegado a conseguirlo» (AMERASINGHE), y por eso la descripción de los elementos, de los métodos de comparación o de su formulación cuantitativa o cualitativa tiende siempre a conseguir, como única finalidad, esa objetividad.

##### A.—Elementos.

La personalidad humana es una y múltiple, por lo que la nota que la refleja tiene que ser a su vez sintética y analítica. Para llegar a distinguir en cada funcionario su personalidad y sus características particulares, las ciencias administrativas han organizado una doble anotación precisando, en primer lugar, los diferentes caracteres psicológicos y profesionales que se exigen de todo funcionario, y, en segundo lugar, la apreciación global del individuo.

En general, los elementos de las notas en las hojas de servicio son los mismos en todos los países; en Alemania y en Italia se refieren especialmente a las cualidades intelectuales, al carácter, a la educación y a la productividad del funcionario. En Francia se insiste, sobre todo, en el valor profesional y en las condiciones de mando cuando se trata de funcionarios superiores, y en la puntualidad, capacidad de colaboración y ejecución del trabajo tratándose de los restantes. En Africa del Sur se tiene en cuenta, a más de los caracteres anteriormente enunciados, el resultado de experiencias previas a la entrada en el Servicio público y el conocimiento de idiomas. En Portugal, por último, son examinadas las cualidades de dirección y la asiduidad.

Si la lista de estas características se refiere siempre a los mismos rasgos de la personalidad, tampoco varía mucho el número de puntos observados en la hoja de servicio: cuatro en Portugal, cinco en Francia y Gran Bretaña, etc. Sin embargo, en Holanda se establecen seis distinciones:

- 1.º) Conocimiento de la función.
- 2.º) Independencia de espíritu (comprensión, ingeniosidad, iniciativa en la organización del trabajo).
- 3.º) Medios de expresión.
- 4.º) Velocidad y regularidad del trabajo.
- 5.º) Relaciones humanas (con los colegas, superiores y con el público).
- 6.º) Conducta con los empleados y utilización del material puesto a su disposición.

No es Holanda el único país que utiliza una lista tan detallada, ya que también en Uruguay se hace una investigación muy completa, a veces difícil de realizar, y en Francia se ha hecho la experiencia (ley de 1946) de una ficha de catorce puntos que, por su minuciosidad, tuvo que ser abandonada.

En general los países emplean una lista uniforme, aplicable a todos los funcionarios del país, añadiéndole fichas adaptadas a las condiciones que requiere cada servicio, es decir, que varían según los grados y las funciones. En Francia e Italia, por ejemplo, estas diferencias han sido establecidas por ley; en el Canadá, por decretos internos de cada Ministerio.

Aunque en general los elementos de la anotación reflejan una finalidad similar, si se profundiza su estudio pueden distinguirse dos grupos cuyas tendencias ideológicas son diferentes, así como sus límites en la esfera de la investigación. Los países no se han puesto de acuerdo sobre el ámbito exacto de la introspección humana a que se puede llegar en la nota; unos se creen con derecho de analizar al funcionario en todos sus aspectos y actividades, mientras que otros no tienen más objetivo que conocer su valor profesional.

Generalmente esta diferencia no es una consecuencia de la ideología política (Rusia y América adoptan la misma solución), sino de la psicología de las naciones. Los empíricos, por realismo, admiten que por medio de la nota se indague sobre todas las manifestaciones de la personalidad humana, mientras que los racionalistas, por individualismo, adoptan la otra solución.

En nombre del primer grupo, el señor LARSEN (Estados Unidos) tomó la palabra para decir que, «como existe una indudable correlación entre la conducta privada y pública del funcionario, era difícil analizar estas conductas por separado, y a veces absurdo clasificarlas». Argumentando su crítica, el orador continuó: «Al establecer esta discriminación artificial, el sistema, además de injusto para el sujeto, se convierte en arbitrario para la sociedad, pues el eliminar sistemáticamente de la nota ciertos aspectos de la vida privada puede ser contrario al interés del servicio o de la seguridad del Estado, creando automáticamente una esfera peligrosísima de impunidad asegurada.»

Contra esta posición tan radical se levantaron todos los franceses, denunciando el despotismo político y la esclavitud moral encerrados en

tales prácticas. Según el señor BRAIBANT, miembro del Consejo de Estado, da más mínima de las libertades, la primera de las garantías para todo individuo, es tener el derecho de actuar en su vida privada sin ninguna vigilancia en lo que se refiere a su moralidad, filosofía y religión, ya que dicha vigilancia, a veces opresora, termina siempre creando un régimen de disciplina del terror que oprime la personalidad humana, impide el desarrollo armonioso de sus facultades y excluye toda originalidad e individualidad». Apoyando jurídicamente esta opinión, el orador analizó la ley fundamental del 19 de octubre de 1946, ley que, tanto en sus modalidades como en su espíritu, realiza este desecho francés de libertad y que es interpretada muy ampliamente por el Consejo de Estado.

Los partidarios de una nota que refleje totalmente la personalidad permiten el estudio de la vida entera del candidato, mientras que, por el contrario, los defensores de una nota basada únicamente en las calificaciones profesionales, parten para sus apreciaciones de la entrada en servicio del funcionario y se limitan a éste.

Algunos países han tratado de armonizar estas tendencias opuestas, pudiendo citarse como ejemplo el artículo 28 de la Constitución sueca, que dice: «Los nombramientos se harán teniendo en cuenta los méritos y la capacidad de los candidatos y no su nacimiento», añadiendo que para el ascenso se tendrá en cuenta tanto los méritos del candidato (valor personal) como su capacidad (estudios universitarios, publicaciones científicas).

#### B.—*Métodos de comparación.*

Como ya se dijo, la anotación debe ser, ante todo, objetiva, y para conseguirlo los superiores, a más de disponer de los datos necesarios sobre el candidato, han de poseer una formación que rectifique sus ideas personales o sus costumbres deformadas por la práctica. Sin embargo, como esto supone una preparación científica costosa y complicada, no se aplica en muchos países. Cronológicamente esta preparación ha reemplazado la anotación intuitiva, apreciación directa y sencilla, cuyos inconvenientes hemos enunciado anteriormente y que el señor HAMILTON AMERASINGHE condenó diciendo: «Nadie negará que el superior, dejado a sí mismo, será siempre influenciado por factores subjetivos.»

La ley francesa organizó en 1949 la formación de técnicos, precedida por la legislación holandesa, que practica estos métodos científicos desde hace ya tiempo. Las naciones que no pueden formar tales especialistas se limitan a dar consejos a los superiores y, en general, les obligan a referirse a un grupo ejemplar de funcionarios que conozcan personalmente para distinguir en ellos los rasgos similares, que son, en definitiva, las cualidades indispensables para el cumplimiento de la función y que, por lo tanto, tienen que encontrarse, en un grado más o menos desarrollado, en cada candidato. Al lado de éste existe un método de comparación

más científico y minucioso, que consiste en enviar a cada servicio un especialista que analice y determine los rasgos característicos que precise el funcionario que ejerza esa función, rasgos que servirán de referencia y serán graduados según su importancia; a partir de entonces los superiores tendrán que guiarse siempre por este estudio científico.

A pesar de su importancia, estas medidas no determinan ni aseguran siempre la objetividad requerida, pero como por otra parte el dudar sistemáticamente de la anotación disminuye la autoridad jerárquica, las naciones presentes en el Congreso tuvieron que establecer un compromiso entre las necesidades de la práctica y las exigencias de la soberanía, es decir, convinieron en que la impugnación de la nota no depende de las relaciones personales entre los directores de servicio y sus subalternos, sino que debe de basarse únicamente sobre hechos concretos.

Por último, para asegurar la imparcialidad de las apreciaciones, varios países aconsejaron la exclusión en el procedimiento de la nota de los informes de los jefes intermediarios, ya que éstos ni tienen la formación científica, ni el don de gentes, ni el sentido de autoridad de los superiores jerárquicos; por consiguiente, no hacen más que complicar el proceso, alargarlo y crear confusiones.

### C.—*Formulación de la nota.*

La forma de la nota tiende a caracterizar los distintos elementos indicados del modo más imparcial, pues toda valoración excesiva del sujeto anotado perjudica al servicio y toda desvalorización daña al candidato.

#### 1.º) *Método cuantitativo.*

El método cuantitativo empleado en Africa del Sur, Francia, Egipto, Estados Unidos, etc., representa a cada elemento de la nota por una cifra cuya suma constituye la nota global. Estas cifras pueden variar entre cero y cinco, uno y nueve (Francia), cuarenta y cien (Egipto), sesenta y cien (Africa del Sur), quinientos y mil (Francia en 1946); en otros países, como los Estados Unidos, emplean las letras del abecedario.

Este método tiene la ventaja de facilitar el trabajo del superior, de poner en claro la capacidad actual del sujeto y, sobre todo, de permitir, cuando las notas se diferencian mucho, la clasificación de los funcionarios; sin embargo, encierra el inconveniente de excluir toda visión sintética del pasado, así como una opinión general sobre el presente del candidato, y bajo estos dos aspectos necesita completarse por un sistema cualitativo.

El método cualitativo posee, efectivamente, la ventaja de excluir la minuciosidad de las formas matemáticas y de dar una visión mucho más humana y concreta del funcionario, pues, como su nombre lo indica, emplea calificaciones apreciativas (perfecto, bien, muy bien) y se completa por una descripción rápida de los hechos materiales.

El señor LAUBADÈRE tenía una predilección por este segundo método y quería generalizarlo, ya que evita los inconvenientes que emanan de la cifra, siempre abstracta, y asegura por sí mismo la justicia y la equidad; basta al Juez, ante una acción contenciosa, y al superior, en caso de recurso jerárquico, el verificar la relación de causa a efecto entre los hechos y la apreciación para asegurarse del valor de la nota cualitativa, cosa que no puede hacerse empleando el sistema de la cifra.

Para concluir, el señor LAUBADÈRE lamentó la extensión que tiene en Francia el sistema cuantitativo, que reduce el margen de las notas empleadas a su mínimo y, en definitiva, excluye toda clasificación. Tomando entonces la palabra el señor PUGET (Presidente del Consejo Científico) y el señor VARKAMEL (Embajador de Cambodia en la India), explicaron que el éxito de ese sistema era la consecuencia del temor que experimentan los superiores de encender el odio de sus inferiores al aplicarles una nota que éstos juzguen demasiado severa. Resulta evidente que en estas condiciones la clasificación de los candidatos es inútil, ya que se atenúan todas las distinciones de su personalidad y de su valor profesional (ochenta por ciento de las notas de la U. N. E. S. C. O. son «excelentes»).

## II.—CONSTITUCIÓN DE LA NOTA.

### A.—*Organo constitutivo de la nota.*

La definición de las cualidades personales indispensables para un anotador fué establecida por medio de informes, pero las cuestiones de saber si habían de ser uno o varios los que redactasen la nota, si ésta debía de ser hecha de una vez o en varios tiempos y si había de quedar luego sujeta a un control ulterior, fueron los problemas discutidos en el seno de la Conferencia.

Las prácticas internacionales revelan dos tendencias: en Francia, en la India, en Portugal y en Italia se establece un reparto del trabajo entre varias Comisiones; los datos concretos y un rápido esbozo de la futura nota se someten al jefe intermediario, pero la solución definitiva depende enteramente del director del servicio. Por el contrario, en Holanda la participación del superior no es determinante y su función consiste únicamente en ratificar el proyecto propuesto por la Comisión subalterna, formulado por un experto y dos jefes directos del funcionario.

En Yugoslavia las dos instancias se resuelven por Comisiones. En Africa del Sur, la India y Egipto el reparto de Comisiones anotadoras es geográfico (uno por departamento en Africa del Sur, uno por provincia en Egipto, etc.) y no funcional, como es el caso en Francia y en Italia.

Las Comisiones paritarias francesas, compuestas por un número igual de representantes de la Administración y del personal, no intervienen constitutivamente, como las precedentes, pero sí tienen carácter consul-

tivo y son, por tanto, interesantes de estudiar separadamente. Bien documentadas sobre cada caso, estas Comisiones intervienen cuando la nota les parece impropia para obligar al jefe de servicio a razonarla, sin llegar, no obstante, a exigir que se cambie.

### B.—Publicidad.

Una vez aclarados los problemas de la constitución de la nota, quedaban pendientes las cuestiones referentes a su publicidad, que, como se sabe, determina en la práctica el comportamiento de los superiores al redactar las notas, base, por tanto, de la eficacia del sistema.

Dos principios irreconciliables se oponen: según el primero de éstos, capital en derecho procesal (comunicación de la acusación a la defensa), la Administración está obligada a publicar la nota, pero el segundo (respeto a la autoridad superior) exige el secreto de la misma si se quiere mantener la independencia del superior.

Cara a esta dificultad, los países adoptan soluciones distintas: en Alemania, Polonia y la India las notas anuales son confidenciales; en Egipto, una costumbre administrativa, contraria a la ley, autoriza la comunicación de las notas deficientes, a no ser que el superior lo prohíba terminantemente. En Francia se aplica como regla la publicidad de la nota definitiva y cifrada, lo que excluye la comunicación de las calificaciones provisionales y cualitativas, salvo para casos excepcionales en los cuales las Comisiones Paritarias obtienen del jefe de servicio el permiso de divulgarlas. El señor WILLIAMS, en nombre de Gran Bretaña, insistió para que se multiplicaran, con ocasión de la comunicación de la nota, las relaciones humanas entre los superiores y los inferiores jerárquicos, y para que las observaciones favorables o desfavorables se hicieran acto seguido de los hechos que los motivaron, pues «si se espera el informe anual todo el efecto psicológico y el valor educativo de la nota se ha perdido».

### C.—Garantía.

La organización de las garantías no planteó problemas tan agudos: la mayoría de los países, como Francia, Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos, han reconocido al funcionario, en caso de no observancia de las normas de procedimientos—principalmente en las reglas de comunicación, de inexactitud en los hechos base de la descalificación, o de abuso de poderes—, el derecho de ejercitar su acción en Justicia.

Polonia y Portugal permiten tan sólo al funcionario el presentar un recurso jerárquico, y Egipto incluso lo excluye, salvo cuando la nota de calificación sea «insuficiente».

El régimen francés es el más liberal. pues, a más de lo anteriormente

dicho, concede al funcionario el derecho de formular una reclamación contra el superior jerárquico que redactó la nota, pero no llega a autorizar la impugnación por el funcionario de su propia nota. Jurídicamente esta prohibición se deduce de una regla general según la cual toda acción contra una medida de orden interior de la Administración queda vedada por ser un ataque flagrante contra la autoridad jerárquica.

#### D.—Efectos.

De los informes nacionales publicados en Opatija se deduce que en la mayoría de los países los efectos de la nota varían según se trata de un ascenso por antigüedad, pues una nota insuficiente alarga obligatoriamente el período que una satisfactoria disminuye, mientras que, por el contrario, si se trata de un ascenso por méritos, la nota favorable crea una posibilidad de avance, y una nota desfavorable determina, automáticamente, un retraso en la carrera del candidato.

La esfera de aplicación de la nota es, como dijo el señor PLANTEY, miembro del Consejo de Estado Francés, el punto principal del estudio. Si no acarrea efectos prácticos, es inútil tejer los sistemas sutiles de la notación administrativa y, sobre todo, peligroso introducirlos en la Administración, ya que plantean siempre problemas agudos de relaciones humanas, obediencia jerárquica, papeleo burocrático y organización de nuevas instituciones. El sistema de ascenso por méritos debe ser aplicado si es consentido y apreciado por todos los jefes y subordinados, si determina justamente las promociones, si permite constituir una documentación completa y comparada sobre el valor de los funcionarios de un servicio, y si organiza los traslados, ascensos y licenciamientos.

La necesidad de racionalizar la Administración obliga, por tanto, la introducción o generalización del ascenso por méritos; no obstante, numerosas restricciones temporizan su aplicación.

#### CONCLUSIÓN

El señor STJEPANOVIC terminó la sesión con un resumen del fruto sacado del estudio de todos los sistemas actuales del ascenso y de su aplicación. Añadió que «la finalidad y los efectos de las notas eran los dos problemas fundamentales en esta materia, problemas de los cuales dependían todas las modalidades, procedimientos y métodos de aplicación».

TERCER TEMA

LA AUTOMACION

Las ventajas que trae consigo esta técnica moderna de la Administración fueron celebradas por el señor PUGET al comenzar el estudio sobre las consecuencias de la automación, que, según él, «aclará la clasificación de los archivos, facilitará los trámites e informes y modificará el trabajo del funcionario, ya que el ayudante se transformará en ingeniero, desapareciendo todos los funcionarios subalternos; el trabajo de los jefes podrá concentrarse únicamente sobre los problemas principales, incumbiendo a las máquinas automáticas el resolver todos esos problemas de detalle que hoy en día son un lastre en el espíritu de los superiores jerárquicos».

La automación, derivada de la cibernética y muy cercana a la investigación operacional, consiste en la ejecución, mediante un grupo de máquinas y sin intervención humana, de operaciones variadas y complicadas. El número de datos que puede utilizar la memoria de una máquina por el empleo de cartas perforadas es inmenso: intervienen veinte o treinta mil caracteres que forman 200 ó 250.000 cifras y pueden hacer millones de combinaciones. Estas máquinas, por tanto, reemplazan a cientos de funcionarios, trabajan con una velocidad, una precisión sobrehumana, y hacen intervenir diferentes controles en el transcurso de las operaciones (al principio, en el medio y al final) y, por lo tanto, van transformando los factores originales durante la ejecución del cálculo en función de los efectos que causa su aplicación (Feed-Back).

Las consecuencias de la automación no se limitarán a la estructura administrativa, sino que se manifestarán también en el funcionamiento de los principales servicios públicos; transformarán la Hacienda proporcionando los informes que sirven de base para establecer los impuestos con una exactitud que dificultará el eludirlos; también tendrá aplicación en los servicios de Correos, Telégrafos, etc., y en todos los que requieran contabilidad, presupuestos y estadísticas. La automación facilitará igualmente el trabajo de la Justicia poniendo a su disposición una documentación sumamente minuciosa y completa que renovará el método de las pruebas. Será también beneficiosa para la Legislación, aumentando su precisión y permitiendo la aplicación de reglamentos que solucionarán la mayoría de las excepciones. Gracias a la mecanización, la aplicación del ámbito de investigaciones eliminará muchos casos límites y, por último, como los informes serán mucho más completos, evitará un gran número de gestiones que se hacen inútilmente hoy en día.

Refiriéndose al Derecho, el señor MEHL (miembro del Consejo de Estado francés, explicó que, por tratarse de una ciencia lógica, era posible aplicarle la automación. El origen de estas investigaciones científicas se

encuentra en Ramón Lulio, predecesor de Descartes y de Leibnitz, dado que el sabio mallorquín estableció en el siglo XII, mediante su *Obra Magna*, los principios de una lógica simbólica que constituye hoy en día la base de la Automación.

Una vez expuestas estas precisiones históricas, el señor WURMSER, ponente general, describió los métodos que habían llevado a este simbolismo. Consisten, en primer lugar, en depurar las normas jurídicas para obtener su quintaesencia, resumiéndolas después en palabras esenciales; en segundo lugar, suponen una codificación de los principios generales así obtenidos, su numeración y una inscripción del resultado sobre el teclado de la máquina: a cada número corresponderá un principio jurídico determinado.

La aplicación de estas investigaciones no ha sido hasta ahora concluyente. El Tribunal de Casación de New Jersey (Estados Unidos) quiso buscar, valiéndose de una máquina de tarjetas perforadas que acababa de comprar, seis textos que apoyaban una decisión en trámite entre las seiscientas mil sentencias de su archivo. Como la máquina no examinaba más que sesenta mil tarjetas por hora, el Tribunal tuvo que esperar diez horas antes de poder fundar en derecho su sentencia.

Para evitar tales retrasos, algunas administraciones han reemplazado el sistema de las tarjetas perforadas por las máquinas electrotécnicas, pero como éstas valen actualmente cincuenta millones de pesetas, sólo tienen medios para adquirirlas ciertos servicios administrativos, tales como la Hacienda, Correos, Seguridad Social, etc., en espera de que el Estado organice para todos sus cuerpos una cooperativa que alquile las máquinas.

La automatización tiene la capacidad de solucionar o confirmar un problema. En el primer caso, un técnico somete a la máquina todos los datos y la tarjeta perforada indica la solución por cifras; en el segundo caso, ésta corresponde a una serie de números distintos según si la solución es positiva o negativa. Como cada cifra corresponde en el teclado a un concepto jurídico, es fácil determinar el elemento que falta o que es inexacto.

Para concluir, el señor MEHL señaló los límites de la automatización: existen casos excepcionales que no se pueden integrar en ninguna clasificación, a más de otros de orden psicológico que no pueden ser reemplazados por la máquina, pues la apreciación de los hechos es cosa intuitiva e irremplazable por una máquina que constata, pero no juzga. Pero el límite más importante es sencillamente humano: jamás una máquina jurídica podrá reemplazar a personalidades como Jueces, Abogados, Fiscales, etc.

#### CONCLUSIÓN GENERAL

Para terminar, recordaremos las condiciones y el ambiente en que se desarrollaron las discusiones que acabamos de reseñar y que influyeron sobre las conclusiones adoptadas, ya que éstas no son más que la exposi-

ción de las situaciones existentes en cada país o el compromiso entre tendencias opuestas.

Por vez primera el Instituto de Ciencias Administrativas, cuya sede radica en Bruselas y cuyo espíritu está dominado por la influencia de Europa Occidental, se reunía en un país socialista con el cual España no tiene relaciones diplomáticas. Por tanto, el grupo español se encontró en Opatija en el seno de una asamblea muy distinta de la que formaba el Congreso de Madrid (septiembre de 1956), tanto por su composición como por su espíritu. Los 32 países representados y los 250 miembros presentes formaban equipos nacionales y grupos internacionales cuyo equilibrio no correspondía al que suele encontrarse tradicionalmente en un Congreso del I. I. C. A.

Los cincuenta miembros de la delegación yugoslava dieron una gran preponderancia a este país, tanto por su número como por la variedad de sus representantes (Ministros centrales y locales, profesores y administradores), unidos por una fuerte cohesión interior que reforzaba el hecho de hallarse en su terreno habitual. El Comité yugoslavo, apoyado por seis Ministros enviados por el Gobierno de Belgrado para acoger a los delegados extranjeros, se mostró muy hospitalario, abierto e incluso expansivo, contestando sin reparo al gran número de preguntas, a veces asaz indiscretas, que les plantearon los delegados occidentales en cuanto se dieron cuenta de esa tendencia psicológica favorable. Polonia mostró igualmente un gran espíritu de libertad y terminó tomando en el Congreso una importancia que el escaso número de sus representantes no dejaba prever. Finalmente, Rusia adoptó también ese espíritu expansivo y, ante una asistencia sorprendida, reveló, días antes que Occidente lo conociera oficialmente, el proceso que transformaba en ese momento la estructura administrativa de U. R. S. S. y que llevó a Krutschev al poder.

En cambio, las delegaciones de Estados Unidos y países del Common Law, muy inferiores al número de representantes que habían anunciado, se envolvieron en un silencio que rompieron tan sólo los señores CHAPMAN, DAY y WILLIAMS (Inglaterra), ASCHER, LARSEN y WESSELS (Estados Unidos) cuando intervinieron brillantemente al tratar de conciliar las normas abstractas del cartesianismo francés o del absolutismo comunista mediante el humanitarismo y el realismo de métodos que son los dos rasgos comunes y geniales de estas naciones.

La delegación francesa se hallaba en una situación intermedia delicada, que supo resolver hábilmente reemplazando la tradicional postura de Inglaterra de enlace entre Oriente y Occidente gracias a sus treinta delegados, sabiamente dirigidos por el señor PUGET, Presidente del Comité Científico.

De esta breve descripción podemos sacar como conclusión que la Conferencia de Opatija, aunque nominalmente internacional, no lo fué en la práctica, ya que prevalecieron las ideas y los métodos de los países que dominaban por el número o la organización de sus delegados. Esto

explica por qué hemos tenido que nombrar con tanta frecuencia, en el transcurso de los debates, a los países socialistas y afirmar conceptos políticos e ideológicos variados, apartándonos de toda comparación directa con España, cuya legislación es conocida y, por tanto, inútil de recordar.

BEATRIZ GONZALEZ DE ANDIA Y ELIO

# BIBLIOGRAFIA

