

LA «TABLE RONDE» DE 1958 DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS (*)

Lieja, 27 de junio-3 de julio de 1958.

En Lieja se celebró este año, del 27 de junio al 3 de julio, la reunión anual del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Los temas propuestos por el Comité Ejecutivo del Instituto, y que integraron el orden de trabajo de esta «table ronde», fueron: *La dévolution de pouvoirs aux institutions autonomes*, del que fué ponente general el Prof. Brian CHAPMAN, de la Universidad de Manchester; R. W. STARREVELD, de Holanda, y el Prof. L. HATTERY, de Washington, lo fueron del segundo sobre *L'automatization et ses problèmes au sein des administrations publiques*; finalmente, como último tema señalado, figuraba en el orden del día el estudio de *Les enquêtes et consultations de l'administration*, cuya ponencia fué desarrollada por los Profesores J. STASSEN, del Instituto de Estudios Superiores de Lieja, y J. DEMBOUR, de la Facultad de Derecho de la misma ciudad.

Siguiendo la técnica casi tradicionalmente establecida para estas reuniones del Instituto, los dos primeros temas a estudiar en la «table ronde» de Lieja habían quedado prácticamente preestablecidos como consecuencia directa de la reunión anterior celebrada en Opatija (Yugoslavia), del 20 al 25 de junio de 1957. En la última parte de la misma se había abordado el estudio de la automatización en sus líneas generales, analizándose principalmente el problema de su posible aplicación a la Administración pública. El tema fué entonces planteado en su más amplia dimensión. Quizá por ello mismo, se ofreció como realmente apasionante. En Lieja, por el contrario,

(*) Vid., en esta misma REVISTA sobre las reuniones anteriores del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: L. JORDANA DE POZAS, *Las organizaciones internacionales de carácter administrativo general*, 1, 225; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La reunión de 1951 del I. I. C. A.*, 5, 355; M. ALONSO OLEA, *La reunión de 1952 del I. I. C. A.*, 10, 291; del mismo autor: *El IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, 12, 273; L. JORDANA DE POZAS, *La reunión de 1954 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, 15, 281; del mismo autor: *La reunión del I. I. C. A. de 1955 en Oxford*, 18, 319, y S. M.-RETORTILLO, *El X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, 21, 291.

acaso por exigencias concretas de la misma materia, fué analizado con una minuciosidad de detalles técnicos, hasta el punto que en ocasiones desvirtuaron totalmente el contenido que el mismo podía ofrecer. Por otra parte, el estudio «de las tendencias actuales relativas a la trasferencia de poderes de las autoridades superiores a las autoridades inferiores distintas de ellas y viceversa», fué el primero de los temas discutidos en Opatija: la devolución de poderes a las entidades autónomas era, consecuentemente, su complemento lógico.

Prueba del interés suscitado por la «table ronde» de Lieja fué, como lo hizo notar el Presidente HVASS, la participación a la misma de representantes de cuarenta y cinco naciones y de nueve organizaciones internacionales, cifra hasta ahora nunca alcanzada en ninguna de las «table ronde» celebradas por el Instituto. Dos nuevas Secciones nacionales se incorporaron por primera vez a las tareas del mismo: Corea e Irlanda.

Con particular satisfacción escuchamos en la solemne sesión de apertura las afectuosas palabras del Presidente de la Sección Nacional belga del Instituto, Henri MATTON, dedicadas al Prof. GASCÓN Y MARÍN, y las del Ministro DEVEZE, Presidente de Honor del Instituto, cuando con acento un tanto nostálgico y sentimental recordaba la ya no breve historia de la institución y se refería a los primeros años de la misma evocando la figura del Conde de TORRE-VELEZ. El Embajador HVASS, Presidente del Instituto, y el Presidente de Honor del mismo, René CASSIN, intervinieron igualmente en la sesión de apertura, este último con un largo parlamento en el que intentó encuadrar la labor y la propia función del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas al servicio de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, de cuya Comisión redactora fuera él Presidente, y que en este año cumple su primer decenio de vida desde que fué adoptada por las Naciones Unidas: trabajar para una mejor organización administrativa —y es en definitiva el objeto fundamental de estas reuniones y del propio Instituto—, es trabajar para ese orden de que el artículo 28 de la Declaración habla; mejorar el funcionamiento de la Administración es, en última instancia, mejorar también la suerte del individuo personal y concreto.

1. Al estudiar los problemas que las entidades autónomas ofrecen, hay que señalar una importante caracterización, que muchas veces olvidada, directamente ha obrado en el origen del planteamiento que dichas entidades reciben actualmente. Es, ni más ni menos, que la valoración política de esta construcción. Razones políticas fueron las que impulsaron al Estado liberal a la supresión de los «entes intermedios»; razones políticas también, han sido originariamente las que han inducido al Estado a esta «devolución de poderes» que hoy presenciamos, a favor de las entidades autónomas.

Es desde esta valoración, asumiendo la perspectiva política, desde la

que el planteamiento del «rapport» aparece con un significado por demás determinante. Mas aún; las tres razones fundamentales que para CHAPMAN han condicionado la creación de estas instituciones tal como hoy aparecen —pues a la gestión *normal* realizada exclusivamente por el Estado, es preferible una gestión descentralizada—, tienen una directa e innegable significación política: se trata de superar el «laissez faire» integral que, abriendo camino a la acción de la Administración para «la eliminación de todas las injusticias sociales y de la propia desigualdad económica», determina no sólo la total ineficacia de la centralización absoluta para lograr este fin, sino que además, al suponer e implicar en cierto modo toda la acción del Estado una tarea educativa, ésta no puede realizarse con el característico monopolio de poder de una Administración centralizada.

Las entidades autónomas, sin embargo, ofrecen actualmente junto a esta valoración, otra vertiente, primaria y exclusivamente, de técnica administrativa, que hace que la valoración política que tan determinante puede ser para explicar su desarrollo originario quede en cierto modo superada. Son fundamentalmente —así lo recogía la penencia de la Sección nacional francesa— consideraciones de orden técnico —necesidad de individualizar los resultados de una determinada gestión, la particular especialidad financiera de la misma, etc.—, las que actualmente impulsan y determinan todo el movimiento descentralizador, al margen en su planteamiento de cualquier ideología. Ahora bien, si ya desde esta valoración analizamos el propio enunciado del tema estudiado en la «table ronde» de Lieja —devolución de poderes a las entidades autónomas—, él mismo se nos ofrece ya con una validez por demás discutible.

Las entidades autónomas entrañan una «transferencia de poder» por parte del Estado; podrá discutirse la intensidad con que tal transferencia se realiza, pero es innegable que aquéllas participan en cierto modo de la *puissance publique*. Lo que ya es más discutible, sin embargo, es que tal transferencia suponga una devolución de poder. Que exista esta última podrá decirse, por ejemplo, en el caso de las Universidades, de determinadas fundaciones benéficas, de Comunidades de regantes, de Corporaciones profesionales, etc.. Hay, sí, en líneas generales, una devolución de poder. Y matizo diciendo en líneas generales, porque un análisis objetivo y particular de cada uno de estos casos, comparando la actual estructura autónoma de tales instituciones con la que pudieran tener antes de «que el poder les fuera arrebatado por el Estado», nos demostraría sin duda alguna unas divergencias mucho más profundas de lo que aparentemente pudiéramos pensar. No obstante, en estos supuestos podemos admitir que el Estado contemporáneo devuelve a los «corps intermédiares» algo que la hostilidad hacia los mismos de la Revolución francesa y de la ideología liberal les había desposeído. Pero, ¿puede hablarse de devolución —no sólo de transferencia— cuando la «institución autónoma a la que tales poderes le son confiados, surge precisamente con el fin de ejercitarlos por la vo-

luntad del Estado que se los concede)? ¿Puede hablarse de devolución de poderes en el supuesto de las empresas nacionalizadas? ¿Puede decirse —refiriéndonos al derecho español— que hay una devolución de poderes por parte del Estado al crear el Instituto Nacional del Libro Español, el Instituto Nacional de Industria o el Instituto Nacional de Colonización? Esta fué la observación fundamental que al primero de los temas de la «table ronde» había formulado por escrito la Sección nacional española en ponencia redactada por GARRIDO FALIA, cuyo propio enunciado era de por sí expresivo: *La devolution ou transfert de pouvoirs aux institutions autonomes*, y que en el debate de las discusiones reiteró EISENMANN (Francia), resaltando cómo el concepto de devolución entraña necesariamente una posesión anterior.

Señalada, pues, esta aclaración inicial, podemos indicar que el problema concreto que suscitó mayores debates fué precisamente el del encuadramiento de las entidades autónomas dentro de la estructura orgánica del Estado, así como el análisis de las consecuencias derivadas del mismo. CHAPMAN centró en cuatro puntos el análisis de la autonomía de las instituciones públicas, especialmente de aquellas creadas por ley: 1.º) Designación de los administradores de las mismas. 2.º) Derecho de las entidades autónomas a emitir las directrices generales de su actuación. Este último problema, de no fácil solución, y para cuyo planteamiento distinguía la gestión directa y normal —cuya competencia corresponde innegablemente a las propias instituciones—, de lo que constituye fijación de las directrices de actuación general, cuya competencia corresponde al Estado. Es precisamente en este segundo plano en el que la afirmación de FORSTHOFF, de que apenas queda espacio para el reconocimiento de un ámbito funcional cualitativamente propio y distanciado del Estado, se nos ofrece en su máxima aplicación práctica. 3.º) La financiación de las entidades autónomas, así como el sistema de control fiscal de las mismas. 4.º) La calificación del personal empleado en las entidades autónomas.

Innótil, e incluso ridículo, puede parecer el insistir sobre la multiplicación creciente de las entidades autónomas. Tal hecho quedó por demás manifestado en Lieja. Sin embargo, junto a su expansión, aparece también su propia diversidad. En este punto de especial interés pudo ofrecer la comunicación de la Sección nacional de Egipto, al exponer la reciente ley *general* de establecimientos públicos —núm. 23, de 1957— allí promulgada. Considerando pues esta perspectiva diversificadora, podemos afirmar que el desarrollo oral de los debates sobre este tema fué, quizá por excesivamente enumerativo, un tanto tedioso, en ocasiones por su amplitud, en otras por su excesiva particularización. Los problemas fundamentales quedaron casi al margen; la mayor parte de las intervenciones orales se redujeron a una mera exposición de los distintos sistemas llevados a cabo en los diversos países con frecuencia, con pretensión de generalizar a un tipo común las soluciones adoptadas. El planteamiento frontal de la cuestión

hemos de reconocer que fué realizado casi exclusivamente, por otra parte, con gran sentido pragmático, por la Sección nacional francesa, al referirse reiteradamente a los posibles límites a la creación de entidades autónomas (PUGET), a las funciones de las mismas (EINSENMAN, VIOT), así como a la valoración global que del fenómeno autonomista podía hacerse y a la posibilidad que ofrecía para intentar poder llevar a cabo una construcción general (LANGROD). Porque fueron sin duda alguna las palabras finales de LANGROD, que había de recibir el asentimiento no sólo del ponente CHAPMAN, sino también de buena parte de la asamblea, las que cargadas de buen sentido vinieron —solo al fin— a centrar innegablemente la discusión, aun a costa de calificar implícitamente de superflua buena parte de la tarea realizada con pretensiones de generalización. En el fondo de todo —señaló LANGROD— hay un mal entendido sustancial que condiciona toda la discusión: la falta de un denominador común. El punto de partida de cada país es diferente. Incluso también, dentro de cada uno de éstos, las distintas categorías de entidades autónomas. Por ello que todo planteamiento general del fenómeno descentralizador corra siempre el riesgo de devenir superficial e inexacto. Los fines a los que las distintas instituciones autónomas sirven, son distintos como lo son también las estructuras que reciben. Sólo hay quizá un denominador común: la excepcionalidad a la estructura normal; la carencia de jerarquía en sentido propio. Por ello que el estudio de tales instituciones no pueda hacerse sino limitando los fenómenos administrativos concretos a los que aquéllas responden. Surge entonces el problema real de fijar las fronteras de las entidades autónomas concretas, y sólo, una vez planteado, desde esta perspectiva particular, menos pretenciosa que el enunciado general de esta materia, es cuando las mismas cobran su dimensión real.

2. Indicábamos anteriormente que el estudio del segundo de los temas se llevó a cabo desde una valoración práctica, concreta. La naturaleza peculiar del mismo quizá exigiéramos adoptar esta perspectiva. De los elementos de hecho expuestos, de las comunicaciones presentadas, puede considerarse ya como una realidad lo que hace tan sólo unos años podía ofrecerse como una verdadera utopía; una realidad que, por otra parte, ha resuelto a la Administración no pocas dificultades inherentes para la gestión de sus servicios; dificultades que, con anterioridad, se consideraron como insolubles.

Es cierto que en no pocas esferas de la acción administrativa, no es posible asumir la técnica que la automatización facilita; ahora bien, salvada esta excepción, hay que observar que en los demás casos la automatización corresponde a la Administración pública contemporánea, como verdadera exigencia de su propio crecimiento. Pero, ¿qué es la automatización? ¿Puede tal realidad concretarse en un concepto? Como última fase, hasta el momento, de los ciclos que en el trabajo humano pueden distinguirse —trabajo manual, mecanización y ciclo completo de operaciones— se de-

terminó en la «table ronde» de Lieja la necesidad de fijar un concepto de automación no sólo como síntesis del proceso anterior, sino, muy especialmente, en cuanto la automación supone una diferenciación de la mecanización. El Instituto adoptó la definición presentada por el «rapport» francés: *Une cycle complet d'operations réalisées à partir de données de base, sans classement préalable et sans intervention humaine —manuelle ou intellectuelle— au cours du processus et avec la possibilité d'obtenir ou de traiter une information élémentaire au cours de ce cycle.*

Dos problemas iniciales recogía la ponencia de STARREVELD, consecuencia a su vez de la aplicación especializada de la automación a la Administración pública. a) La existencia de una normatividad legal y reglamentaria que indudablemente condicionaba las posibilidades que de la automación podían deducirse; a este condicionamiento se unía además la misma existencia de unas prácticas tradicionalmente seguidas. Tales sujeciones es obvio que no existen, o no existen con tanta fuerza, en el campo de las actividades privadas. b) La naturaleza especial de determinados trabajos administrativos, exige no sólo la adaptación propia y específica de la técnica de la automación, sino que en ocasiones impone también la creación de unos medios específicos, especial y exclusivamente contruidos para la aplicación de la automación en la Administración pública.

Tanto los dos «rapports» generales, como los debates que los mismos suscitaron, se detuvieron especialmente en establecer los límites concretos de aquella parte de la actividad administrativa a la que la automación es susceptible de aplicarse. A tal punto, la ponencia de STARREVELD recogía como «documento de trabajo» la exposición de los elementos de hechos, verdaderamente interesante en cuanto permite conocer la amplitud alcanzada por las aplicaciones de la automación a la Administración pública. Recojamos, aunque tan sólo sea enumerándolos, los campos más importantes en los que tales aplicaciones se han desarrollado ya: comunicaciones —correos, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, aviación civil—, administración militar, agricultura y seguridad nacional, administración financiera —tesorería, clases pasivas, contribuciones directas y catastro, etc.—. En el debate de este tema, en el que no faltó la exposición detallada de «la potencia mecánica» de la Administración pública de los distintos países, en ocasiones incluso con proyecciones, participaron muy activamente los representantes de las Secciones nacionales del Instituto de países asiáticos y africanos.

El enfoque jurídico del problema, especialmente por lo que se refiere a los efectos jurídicos de la automación, fué apuntado al cerrarse la discusión por CATALDI (Italia). El «rapport» general se refirió en su planteamiento a los efectos de la automación y a la influencia de la misma en el campo administrativo: un mayor desarrollo de los aspectos no jurídicos de la Administración pública, ya que la introducción de tales categorías técnicas va a dejar sentir su influencia precisamente en tal sentido técnico;

mayor eficiencia también, en la gestión administrativa; efectos directos, en relación con el personal y su preparación, pues la típicamente académica habrá de ser en cierto modo sustituida por la exigencia de especiales aptitudes; aspecto este último que directamente fué desarrollado en la comunicación complementaria de HATTERY (USA). Sin embargo, ¿cuáles eran los efectos estrictamente jurídicos producidos por la automación? A este problema concreto se refirió la intervención de CATALDI, que, a pesar de su brevedad, pudo señalar la necesidad de no alcanzar esta fase hasta que no se hubieran fijado de forma positiva los efectos jurídicos de la mecanización: de aquí la conveniencia de que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, como fase previa, solicitase directamente de los distintos Gobiernos la adaptación de las distintas legislaciones a las posibilidades concretas que de la mecanización primero, y posteriormente de la automación, podían derivarse.

El ambiente de la «table ronde» de Lieja manifestó ostensiblemente una aspiración común: la necesidad de llevar a cabo en el sentido de sus más amplias posibilidades, una política general de automación. La mejor forma de actualizarla —quedó patente—, su implantación mediante las correspondientes Comisiones especializadas. En tal intento, sin embargo, no dejaron de apreciarse abundantes dificultades para llevar a cabo esta política general de automación. Sobre todo, una exigencia que pudiéramos llamar de seriedad, rechazando cualquier improvisación, siempre de efectos tan nocivos en las tareas de cualquier reforma que de la Administración se intente. Es significativo que el plazo medio fijado para que tales comisiones llevasen a cabo los *estudios preliminares* para la implantación de la automación, fuera alrededor de tres años; y en algunos casos se llegó a los cuatro.

3. Pocas veces puede resultar tan necesario, así como imprescindible para cualquier elaboración posterior, precisar un concepto y fijarlo en sus características diferenciadoras, como lo fué en Lieja con ocasión del tercero de los temas debatidos en esta «table ronde». Más aún, el propio Instituto hubo de enviar a las Secciones nacionales una nota explicando el significado en el que los términos encuesta y consulta eran asumidos, determinando así de antemano de modo directo los cauces sobre los que habían de desarrollarse las distintas comunicaciones presentadas al tema. Sin embargo, esta precisión, inevitable y necesaria, habría de dificultar, como quedó palpable, la exposición de los distintos sistemas positivos que debiendo ser reducidos a los límites conceptuales impuestos, en muchos casos, como es obvio, no pudieron responder en su desarrollo al esquema trazado.

Los conceptos asumidos en la ponencia general correspondientes a los términos encuesta y consulta, fueron, en síntesis, determinados por estas dos valoraciones: encuesta, reunión de hechos, datos objetivos; la consulta suponía ya, sin embargo, una colección de opiniones, de pareceres.

En Lieja se tomó como punto de partida un hecho de fácil y abierta constatación: el crecimiento innegable de ese buscar opiniones o referencias de hecho por parte de la Administración, tomando como medio personas ajenas a la misma. Se trata, en definitiva, del cumplimiento de la profética afirmación de HAURIUO sobre el porvenir de aquel tercer tipo de Administración, la consultiva, que él distinguía junto a la deliberante y a la ejecutiva. Este fenómeno se caracteriza, pues, por la intervención, previa a la actividad de la Administración, de personas extrañas a la misma. Se perfila de esta forma una indirecta, pero innegablemente cierta, participación de los administrados en la gestión pública. En definitiva, es la segunda consecuencia de la característica de la Administración contemporánea, y que ya AMORTH agudamente ha señalado. Por una parte, la Administración como reestructuradora del orden social; es cierto. Pero junto a ello, la sociedad, como categoría diferente ontológicamente del Estado, se subsume a su vez de forma creciente en las funciones de este último, no sólo en las político-representativas, sino también en las típicamente administrativas.

La exposición formulada por la comunicación de la Sección Nacional francesa nos puede servir de guía para el enfoque del problema: los órganos consultivos se perfilan en el Estado moderno como verdadera herencia del «ancien régime». El «devoir de Conseil» se presentaba ya consagrado por las leyes fundamentales. Pensemos en el significado que ofrece una institución como el Consejo de Estado. Ahora bien, poco a poco los órganos consultivos se van multiplicando; en todos y cada uno de los ministerios van apareciendo sucesivamente los «Consejos superiores», más tarde los Comités permanentes, las Comisiones consultivas; su papel deviene primordial en la tarea que la Administración asume de dirigir la economía. Sin embargo, es innegable el contraste entre la inmovilidad de la primera institución consultiva y la potencia creciente de las señaladas en el segundo grupo. Como una última fase de esta misma trayectoria, y que responde a la misma finalidad, si bien más acentuada en la intención de la propia Administración, la constituyen las encuestas y las consultas tal y como han devenido una exigencia de la Administración contemporánea.

Ahora bien: este desarrollo de la Administración consultiva así entendida —*de l'Administration par voie de consultation*, según la expresión propuesta por FLAMME (Bélgica)— es síntoma de un perfeccionamiento de la propia estructura administrativa, de suerte que demuestra una democratización del Poder ejecutivo, o por el contrario, es síntoma de *maladie interne*, como se ha sostenido desde una posición exclusivamente apegada a un pasado excesivamente idealista. Este interrogante estaba directamente formulado en la ponencia de STASSEN y DEMBOUR; en el debate oral, manifiesta y unánimemente quedó respondido en el primer sentido; tal expansión de la Administración consultiva era innegablemente un signo directo de vigor y de vitalidad del propio complejo administrativo. Ello no obstante, es preciso tener siempre en cuenta, para paliarlos en su caso, los posibles

inconvenientes que este sistema puede tener tanto en orden a la disminución de la libertad de acción como de la responsabilidad directa, de los órganos administrativos de decisión y de ejecución.

El problema fundamental que esta trayectoria plantea es, sin duda alguna, el de la *autenticidad* —llamémoslo de esta forma— de los informantes, esto es, de los destinatarios directos de la encuesta o de la consulta: en ocasiones, por falta de una educación político-social en los administrados —UNGPYAKORN (Tailandia) aludió muy certeramente al problema de la Administración consultiva en los países insuficientemente desarrollados; GASCHET (Francia) se refería a la necesidad de encontrar *interlocuteurs valables*—; en otras, por la falta de una opinión pública consciente; en otras, finalmente, por la ausencia o por la excesiva potencia —que ambas circunstancias pueden ser condicionantes— de los grupos de presión que representan intereses concretos, los resultados a deducir tanto de las encuestas como de las posibles consultas, ni son reflejo de una realidad, ni exteriorizan un parecer real. De tal forma que es posible que la opinión pública movida por distintos grupos, incluso de la propia Administración, actúe y desvirtúe el verdadero alcance y significado de una posible actuación administrativa; en otros casos, esa posible noticia que los particulares facilitan a la Administración, por ejemplo en el trámite de audiencia, queda falseada en relación con hechos concretos cuando la manifestación de aquélla se lleva a cabo a través de órganos corporativos: de aquí, el peligro que puede derivarse en no tamizar tales informaciones en aquellos casos en que, por ejemplo, la actuación administrativa va a incidir sobre la libertad de industria, de comercio, sobre la libertad profesional, alterando la situación de específicos intereses, precisamente los de aquellos que han facilitado o emitido el parecer. Este problema concreto no pasó desapercibido en Lieja, y en tal sentido quiero destacar la intervención de FLAMME (Bélgica) al referirse a la formación de estos procedimientos consultivos a través de las organizaciones profesionales. Un hecho un tanto paradójico se nos ofrece desde este punto de vista: la disminución de la iniciativa para realizar tales encuestas o consultas por parte de la Administración, pues tales actuaciones le son impuestas con frecuencia por los distintos grupos de intereses, en razón misma a la extensión del intervencionismo estatal en el campo económico, técnico y financiero.

Si bien los problemas que afectan a estas dos figuras —consulta y encuesta— son, en buena parte, comunes y referibles tanto a una como a otra, enumeremos por separado los debates más importantes de la «table ronde» referidos a cada uno de los dos supuestos anteriores.

Fijado el concepto de encuesta, STASSEN y DEMBOUR desarrollaron con el máximo rigor jurídico la problemática planteada en torno a la misma. En primer lugar, el derecho a la encuesta por parte de la Administración: ¿Tiene ésta una potestad específica en tal sentido? La comunicación de la

Sección italiana encontraba un fundamento a la misma en la propia misión del poder administrativo. Los ponentes, por otra parte, la justificaron —estimo de gran importancia esta observación— de acuerdo, además, con el derecho positivo belga, en la potestad concreta que el jefe del Estado, como jefe de la Administración, tiene de ejecutar las leyes, justificación que, por su parte, como hemos indicado, fué la seguida en Bélgica al crear la Comisión de encuesta para investigar las causas de la catástrofe minera de Marcinelle, cuya norma creadora se remitía a los artículos 29 y 66 de la Constitución belga, que, respectivamente, sancionan la pertenencia al rey de la potestad de ejecutar las leyes y el poder del mismo para conferir empleos. De seguirse esta vía, es interesante considerar las posibilidades que, como HAURIU y VEDEL, recogieran ya, se derivan de una configuración de la ejecución de las leyes asumidas desde una valoración sintética, global.

La encuesta, referida a hechos concretos o a un conjunto de los mismos, facilitadora de datos previos para que la Administración pueda actuar, puede tener carácter facultativo —en el que en principio carece de forma especial— u obligatorio, en cuyo caso, a su vez, la forma puede encontrarse reglamentada o no. Ahora bien: ¿tienen las personas ajenas a la Administración, tanto en este caso como en el de la consulta, la obligación de facilitar las informaciones solicitadas? Aunque del razonamiento anterior pudiera inferirse una respuesta en cierto modo afirmativa, ajustados al derecho positivo de sus respectivos países, NOTTAGE (Inglaterra), AIRC (Australia) y MURRAY (Irlanda) respondieron expresamente en sentido negativo a la pregunta anterior, señalando que tal obligación no encuentra base en ningún texto positivo. Como, por otra parte, era deducible, no dejó de sentirse una unidad de criterio al exigir a la Administración unas determinadas garantías de discreción, así como en valorar —en tal sentido expresamente se manifestó GRABBE (Bélgica)— un importante aspecto deontológico, referible también a todas las formas de Administración consultiva.

Creemos firmemente que dentro de la Administración consultiva mayor importancia que las encuestas, y más determinantes también por sus efectos jurídicos, ofrecen las consultas. Una primera valoración fundamental impone ya distinguir las consultas no institucionalizadas de aquellas otras que lo están. Al primer grupo pertenecen típicamente aquellas consultas de carácter técnico, exigidas por imperativo de circunstancias concretas. Ejemplo bien conocido es el recogido por la ponencia al referirse a la consulta formulada por el ministro de Economía belga durante los incidentes de Suez, dirigida a las empresas petrolíferas a fin de conocer si era conveniente o no imponer el racionamiento de la gasolina. Como es natural, mayor relieve jurídico ofrece la consulta institucionalizada. En este caso, toda la problemática se centra en la constitución del órgano que emite la consulta. ¿Órganos de constitución permanente o no? En principio, según

los casos : en el primer supuesto se encuentran, por ejemplo, las Comisiones de estudio para elaborar un proyecto de ley o de reglamento; en el segundo, pueden, a su vez, distinguirse los órganos consultivos encargados del examen de problemas técnicos, de aquellos otros que conocen de problemas surgidos en la confrontación de intereses y, finalmente, de los órganos encargados de actualizar un procedimiento contradictorio. Ahora bien : al circunscribir en el supuesto de consulta institucionalizada toda la problemática de la misma al órgano que ha de emanarla, el punto más delicado a estudiar lo constituye precisamente la integración de tal órgano. ¿Qué proporción debe existir en el número de personas ajenas a la Administración y el de funcionarios en el caso de que ambas categorías se den encuentro dentro del órgano consultivo? Nada se opone a la participación de los funcionarios en tales órganos; sin embargo, es preciso determinar : a) El distinto significado que las personas participantes en el órgano consultivo tiene, según hayan sido designadas o por el órgano representado o directamente por la Administración. A este punto concreto se refirió certeramente PUGET (Francia); b) Como NOTTAGE (Inglaterra) señaló, la posición del funcionario en el seno del órgano consultivo no está regida generalmente por ningún tipo de reglas escritas; c) En tal caso, la condición jurídica del funcionario ¿está caracterizada por una independencia, absoluta o relativa, en relación con la autoridad que lo ha designado, o debe, por el contrario, considerarse como un simple representante de tal autoridad, susceptible, por lo tanto, de estar sometido a un mandato imperativo de obediencia jerárquica?

Escasas fueron, sin embargo, las referencias en el debate oral a la última parte de la ponencia de STASSEN y DEMBOUR, en la que se estudiaban las relaciones de los órganos consultivos con la Administración, así como los efectos jurídicos de la consulta en relación con la vinculación que la misma puede suponer para la Administración ejecutiva.

SEBASTIÁN M.-RETORTILLO

BIBLIOGRAFIA

