

II.—EXTRANJERO

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO GENERAL

SUMARIO: 1. Causas de la escasez de Organizaciones internacionales administrativas generales.—2. Origen de las existentes.—3. La Unión Internacional de Ciudades y Poderes locales hasta 1939.—4. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, hasta la guerra.—5. La participación americana y el «Joint Committee on Planning and Cooperation».—6. Efectos de la guerra.—7. El Congreso de Berna.—8. La Conferencia de Copenhague.—9. La Conferencia de Lisboa.—10. Reuniones internacionales de profesores de Derecho Administrativo.—11. Reuniones de miembros y letrados de Consejos de Estado.—12. Colaboración de los órganos de la ONU.—13. El próximo Congreso de Florencia.

1. «Es evidente —escribía ROWLAND EGGER en 1936 (1)— que en el orden internacional la enorme variación en el contenido de la frase *administración pública* de un país a otro crea un formidable problema ideológico desde el primer momento. Por ejemplo, cuesta trabajo imaginarse un ciudadano de la U. R. S. S. y otro de Albania manteniendo de modo satisfactorio una conversación sobre el concepto general de la Administración pública.»

Por otra parte, los problemas concretos de los diferentes servicios públicos y la técnica y métodos para resolverlos son muy parecidos en todas partes, cuando se dan circunstancias análogas. Las ingentes dificultades que se plantean en las grandes aglomeraciones urbanas, el problema de establecer y mantener comunicaciones satisfactorias en un país de población escasa y diseminada, la lucha contra las enfermedades infecciosas, la policía de seguridad o la construcción de obras públicas requieren concinientos y modos de organización y actuación extremadamente semejantes en los países civilizados.

Sin duda, a una y otra cosa obedece que, mientras las organizaciones internacionales administrativas de carácter especial son bastante numerosas y cada año aumentan, las de carácter general son poquísimas. En el Directorio editado en la fecha citada por el «Joint Committee on Planning and Cooperation», sobre un total de 205 organizaciones internaciona-

(1) «A Directory of International Organisations in the Field of Public Administration». 1936. Brussels. p. ix.

les de carácter administrativo, solamente es de carácter general y puramente administrativo el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, si bien se ocupaban también en asuntos administrativos generales el Instituto Internacional de Derecho Público y algunas otras entidades de competencia todavía más amplia, como el Instituto Jurídico Internacional o la Unión Interparlamentaria.

2. Un largo y mantenido esfuerzo de colaboración internacional, que se inició poco antes de la primera guerra mundial y había logrado una integración mundial en vísperas de la segunda, condujo a fraguar la organización científica administrativa en dos grandes entidades internacionales, coordinadas mediante un órgano permanente, dotado de medios propios. Ese fecundo esfuerzo, en el que por parte de España colaboraron principalmente el Conde de TORRE VÉLEZ, el profesor GASCÓN y MARÍN y el autor de este artículo, fué principalmente dirigido por MM. LESOIR, WINCK y DEVEZE (Bélgica), M. LEIMGRUBER (Suiza), MM. WIBAUT y JONKERS (Holanda) y Mrs. BROWNLAW, GULICK y EGGER (EE. UU.).

Las organizaciones aludidas eran el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales y el Comité Conjunto de Planificación y Cooperación entre ambas. Las tres entidades poseían el mismo domicilio en Bruselas.

Aunque el principal objeto de este trabajo es informar sobre el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y su reciente Conferencia de Lisboa, creo útil dar alguna noticia respecto de las otras dos organizaciones mencionadas.

3. La «Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales» (en inglés, «International Union of Local Authorities») nace inmediatamente después de celebrado el Congreso Internacional de Ciudades en Gante, el año 1913, con el nombre de «Union International des Villes». Su antecedente inmediato se encuentra en las Uniones o Asociaciones de Municipios y Ciudades constituidas anteriormente en Bélgica, Holanda, Italia, países germánicos y países bálticos. Su Director y *factotum*, desde que se fundó hasta el año 1949, en que ha sido jubilado, fué el Senador belga EMILE WINK, eficazmente ayudado por el Presidente WIBAUT y un selecto grupo de colaboradores.

La primera guerra mundial interrumpió los trabajos de organización, extraordinariamente difíciles en medio de los odios y resentimientos que siguieron a la paz. Hasta el año 1924 no pudo celebrarse el II Congreso Internacional de Ciudades, patrocinado por la Ciudad de Amsterdam. Es entonces cuando comienza la intensa labor realizada por la Unión en un doble campo, el de sus Congresos y Conferencias internacionales y el de sus publicaciones.

A partir del Congreso de París (1925) se perfecciona el método de las reuniones internacionales, con excelentes resultados. Con antelación de uno o dos años se decide un número reducido de cuestiones, objeto

exclusivo del próximo Congreso; un Ponente internacional redacta el cuestionario básico para el estudio del tema, que es contestado por los Ponentes de cada nación; sobre sus respuestas se elabora la Ponencia definitiva, impresa y repartida con anticipación y discutida en las sesiones de la Asamblea. Las ponencias, tanto nacionales como internacionales, así como las comunicaciones y actas se publican íntegramente.

La serie de libros de los Congresos Internacionales de Ciudades forma una biblioteca de imprescindible consulta por cuantos se interesen por las cuestiones de administración local (2).

La Unión de Municipios Españoles fué constituida en 1924, cabiéndome el honor de representarla en el Buró Permanente de la Unión Internacional hasta la disolución de aquélla en 1940.

Las publicaciones periódicas de la Unión de Ciudades eran particularmente valiosas por su ejemplar racionalización. Las forman la serie de «Les Tablettes Documentaires municipales» y la revista «L'Administration Locale». Aquéllas se publicaron desde 1921, en forma de fichas recortables, de bibliografía y documentación, clasificadas según el sistema decimal, hasta 1933, en que la revista «L'Administration Locales», que aparecía desde 1925, adoptó la forma de una serie de documentos independientes, asimismo clasificados según el sistema decimal, que se distribuían trimestralmente bajo una cubierta común.

(2) He aquí la reseña bibliográfica de estos volúmenes: «Premier Congrès International et Exposition comparée des Villes. I. Construction des Villes. II. Organisation de la Vie communale». Bruxelles (1913), pags. 699.—«IIème Congrès International des Villes. Amsterdam». Bruxelles (1924), pags. 191.—«IIIème Congrès International des Villes. Paris 1925. Volumes I-II. Documents généraux et rapports sur les questions I et II. Volume III. Le Régime Municipale dans les divers pays. Volumes IV-V. Politique Foncière des Communes. Les Grandes Agglomerations». Bruxelles. Pags. 103, 308 y 207.—«IVème Congrès Internationale des Villes et Pouvoir Locaux. Seville-Barcelone, 1929. Organisation Financière des Administrations Locales. Les Entreprises Communales d'ordre économique. L'Expropriation par cause d'utilité publique. Documents et délibérations». Cuatro volúmenes de 286, 218, 136 y 130 págs.—«Conférences Internationales. Liège. Anvers. 1930. Les Assurances des Pouvoirs Locaux contre tous Risques. Les Entreprises Economiques a caractère mixte». Bruxelles. 495 págs.—«Vth International Congress of Local Authorities. London, 1932. I. The Practical Working of Local Authorities. II. Training of Local Government Officials. Proceedings and Additional Reports». Dos vols. 469 y 133 págs.—«Conference Internationale. Lyon, 1934. I. L'enseignement des Matières d'Intérêt Municipal. II. La Collecte et la Destruction des Ordures Ménagères. III. Délibérations». Bruxelles. 233 págs.—«VIème Congrès Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux. Berlin, 1936. La Science Communale en tant que doctrine et objet de recherche scientifique dans les pays civilisés. La Lutte des communes contre le Chômage. Politique Culturelle des Communes. Delibérations». Cuatro vols. de 55, 633, 277 y 108 págs. Bruxelles.—«Conférence Internationale, Paris, 1937. I. La Lutte contre les Fumées, Poussières et Gaz Toxiques. Réglementation et Contrôle du Lait». Bruxelles. Dos vols. de 122 y 180 págs.—Posteriormente se han celebrado antes de la guerra las asambleas de Bucarest (1938) y Glasgow (1938), pero sin editarse en volumen especial sus ponencias y deliberaciones, que fueron parcialmente publicadas en la Revista de la Unión. Todos los vols. in 4.º mayor.

Independientemente de la serie de Congresos y de las revistas mencionadas, la Unión publicó algunas obras, entre las que merecen recuerdo la de MONTAGU HARRIS, «Local Government in many Lands», y la del profesor LESPES, «Le Gouvernement locale aux Etats Unis».

4. En el año 1910, coincidiendo con la Exposición Universal, se reunió en Bruselas un Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, con una Exposición aneja de documentación del mismo carácter. Era la primera reunión de su género y tuvo un éxito resonante, al que contribuyó de modo principal la aportación española, la jefatura de cuya Delegación ostentaba el Conde de TORRE VÉLEZ (3).

Para la organización de los futuros Congresos se creó en el de Bruselas una Comisión Permanente Internacional, presidida por el Conde de TORRE VÉLEZ y que en el Congreso Internacional celebrado en Madrid el año 1930 fué transformada, a propuesta de M. LEIMGRUBER, en el actual Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

A diferencia de la Unión Internacional de Ciudades, que es una entidad formada por la agrupación de Uniones Nacionales de Municipios, de carácter no gubernamental, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas está formado por Estados-miembros y miembros ordinarios. En cada país adherido o en el que existe un cierto número de miembros colectivos existe una Sección Nacional.

Los Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas, interrumpidos por la primera guerra mundial, se celebraron con bastante regularidad en Bruselas (1924), París (1927), Madrid (1930), Viena (1933) y Varsovia (1936). El de Madrid fué presidido por el Conde de TORRE VÉLEZ y los de Viena y Varsovia por el profesor GASCÓN y MARÍN (4).

Hasta el Congreso de Varsovia, el método seguido para los trabajos adolecía de indeterminación en los temas. Posteriormente, se ha adoptado el mismo método seguido para los de Ciudades, con excelente resultado.

Además de la serie de volúmenes, de valor desigual, que contiene los trabajos de los Congresos, el Instituto publica desde 1928 una revista trimestral, la «Revue Internationale des Sciences Administratives», que se interrumpió en 1939 y ha reaparecido en 1947. Aparte de los artículos doctrinales, de la información y de la bibliografía corriente, en dicha

(3) Vid. CONDE DE TORRE-VÉLEZ: «España en Bruselas». Madrid. 1910.

(4) Vid. «Compte-rendu du Ier Congrès International des Sciences Administratives». Bruxelles, 1910. 5 volumes in 4.^o—«Compte-rendu du IIème Congrès Internationales des Sciences Administratives». Bruxelles, 1923. 6 volumes in 4.^o—«Compte-rendu du IIIème Congrès International des Sciences Administratives. Paris, 1928». Paris, 1929. 5 vols.—«Compte-rendu du IVème Congrès International des Sciences Administratives». Madrid, 1930. 1 volumen.—«Compte-rendu du Vème Congrès International des Sciences Administratives. Vienne. 1933». Wien. 1933. 1 vol.—«Compte-rendu du VIème Congrès International des Sciences Administratives». Varsovie, 1936. Un gran volumen en folio.

revista se han publicado una serie de interesantísimas «Monografías bibliográficas» sobre grupos de cuestiones importantes administrativas, obra del Secretario honorario del Instituto M. WARNOTTE, recientemente fallecido. Estas monografías se publicaban por separado.

A partir del año corriente, esta Revista ha sido transformada, aunque manteniendo su formato y estructura general anteriores, y puesta bajo la dirección de M. SEELDRAYERS, que expone sus propósitos en el editorial del número de enero-marzo.

5. Hasta el año 1934, la participación de los países americanos en los trabajos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de la Unión Internacional de Ciudades había sido muy escasa, si bien, paralelamente al movimiento de aproximación y organización europeo en el campo administrativo se había desarrollado, particularmente en los Estados Unidos, una acción muy intensa de asociación para la investigación, el intercambio de informaciones y documentos y la organización profesional de las diversas clases de funcionarios públicos (5).

Un buen número de las más importantes de las entidades creadas con dicho objeto se adhirieron a la «Public Administration Clearing House», organización creada bajo la Dirección de Mr. LOUIS BROWNLAW, City Manager de Petersburg, Comisionado del Distrito de Columbia y personalidad relevante del grupo de técnicos utilizado por el Presidente Roosevelt para la reforma administrativa.

En 1934, la «Public Administration Clearing House» invitó a treinta personas dedicadas en diferentes países a actividades de carácter administrativo, entre las cuales tuve el honor de contarme, a una Conferencia sobre Investigación e intercambio de informaciones administrativas, que se celebró en París en julio de dicho año (6).

En virtud de las recomendaciones de la Conferencia de París fue creado el «Joint Committee on Planning and Cooperation» del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes locales, domiciliado en Bruselas, aunque con presidencia y secretaría norteamericanas. Este Comité llevó a cabo una fecunda labor, con fondos y técnica principalmente americana, de 1935 a 1939, funcionando como «clearing» de información e investigación entre Europa y América en materias administrativas.

(5) Ya en el año 1924, con el título de «Instituciones complementarias de la Autonomía Municipal», publiqué en Zaragoza un folleto dedicado al estudio de las entidades de investigación y perfeccionamiento profesional en el orden del régimen local norteamericano, en el que reseñaba un buen número de ellas.

El directorio publicado por la «Public Administration Clearing House» de Chicago en 1934 con el título de «Organizations in the Field of Public Administration» comprendía 1.700 entidades de carácter nacional o estatal en Norteamérica.

(6) Vid. «Proceedings of the Conference on the International Clearance of Information on Public Administration. Paris, 23-27 July 1934». Chicago. 111 págs. y «National Governmental Organizations». Chicago, 1935. Págs. 20.

6. La guerra y la subsiguiente ocupación alemana de Bélgica desbarataron las organizaciones mencionadas en el momento en que habían logrado una madurez prometedora.

La Unión Internacional de Ciudades logró reconstituirse y convocó su primera Conferencia internacional en Bruselas, en junio de 1946, con representaciones de trece países. En julio de 1947 se celebró un Congreso Internacional de Ciudades en París. Una nueva Conferencia se celebró en Ginebra, en septiembre de 1949. Finalmente, la Unión trasladó su domicilio a La Haya, y en julio de 1949 ha recommenzado la publicación de la «Revue de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux» (7).

7. En 1946 el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se dirigió al Consejo Federal de Suiza solicitando que convocara en Berna el VII Congreso Internacional. Suiza aceptó e invitó por la vía diplomática a todos los países y a numerosas organizaciones y personalidades para que asistieran al anunciado Congreso, que se celebró en julio de 1947, con extraordinaria concurrencia de congresistas, pertenecientes a cincuenta y cuatro países y con representación de la O. N. U. y la U. N. E. S. C. O. Me cupo el honor de ostentar la representación oficial de España. El alma del Congreso fué su Presidente efectivo el Canciller LEIMGRUBER, elegido para ocupar la Presidencia del Instituto Internacional. Una importante Exposición-Demostración de métodos técnicos de trabajos administrativos tuvo lugar a la vez que el Congreso (8).

Los temas tratados fueron cuatro: Las tareas del Estado después de la guerra mundial y las enseñanzas que se deducen de la experiencia de esta guerra en materia administrativa; El Jefe del Gobierno y la organización de sus servicios; La participación de los funcionarios en la gestión de las administraciones centrales, regionales y locales; y La posición de los poderes regionales y locales respecto de las autoridades centrales.

En la sesión celebrada por la Asamblea del Instituto se aprobaron los nuevos Estatutos del mismo (9).

8. Con arreglo al nuevo método de trabajo adoptado, en cada Congreso se fijan los temas que han de ser objeto de estudio en el siguiente. Los establecidos en Berna para el VIII Congreso Internacional fueron los dos siguientes: «Estructura, objeto y funcionamiento de las Administraciones Centrales» y «La Administración Internacional». Los cuestionarios base de las Ponencias nacionales sobre cada uno de los temas

(7) La nueva Revista ha abandonado el sistema de fascículos separados para cada artículo, clasificados decimalmente, para volver al fascículo único. Se publica en francés e inglés.

(8) Vid. «VII^e Congrès International des Sciences Administratives, 22-30 juillet 1947 à Berne. Compte-rendu. Proceedings. Kongressbericht. Rapport». Luxemburg. Un gran volumen ilustrado en folio de 926 págs.

(9) Vid. «Revue Internationale des Sciences Administratives», 1948, núms. 4-5, págs. 265 y ss.

deben ser aprobados por una Conferencia Internacional. Con este objeto fué convocada la que se celebró en Copenhague, con el carácter de «Round Table», es decir, limitada a las personalidades invitadas, en agosto de 1948.

A la conferencia de Copenhague asistieron treinta y cinco personas, pertenecientes a catorce países, entre las cuales me encontré en representación de España. Además de los dos temas transcritos, se aprobó un cuestionario sobre Tribunal constitucional, cuestión que fué examinada en la Conferencia de Lisboa.

9. Por dificultades naturales dada la situación internacional, hubo de aplazarse el próximo Congreso, que normalmente debe reunirse cada dos años. El Comité permanente decidió reunir en 1949 una nueva Conferencia que tuvo lugar en Lisboa, en el pasado mes de septiembre, con asistencia de unos ochenta invitados, pertenecientes a dieciocho países, y de la representación de la U. N. E. S. C. O. Llevaron la representación de España los Sres. GASCÓN Y MARÍN, BALLESTEROS, LÓPEZ RODÓ y el autor de este artículo, no habiéndoles sido posible concurrir a los Sres. RUIZ DEL CASTILLO y ROYO VILLANOVA, asimismo invitados. Todos fuimos declarados huéspedes de honor de Portugal.

La aportación de Portugal y de España fué preparada en unas reuniones celebradas en el Instituto de Estudios de Administración Local, en Madrid, con asistencia de los profesores CAETANO y RODRIGUES QUEIRÓ.

Fueron expuestas las Ponencias nacionales sobre los cuestionarios aprobados en la Conferencia de Copenhague, dando ocasión a los Ponentes internacionales para consultar las principales materias que han de desarrollarse en el Congreso venidero sobre los tres temas anteriormente mencionados. Se aprobaron conclusiones a cada uno de los temas, pero con carácter provisional (10).

En la sesión de clausura se rindió un afectuoso homenaje a los Profesores GASCÓN Y MARÍN y EMILIO DA SILVA, únicos miembros de la Conferencia que se encontraron en 1910 en el I Congreso de Ciencias Administrativas.

10. Durante el Congreso Internacional de Berna surgió la idea de celebrar una reunión todos los congresistas profesores de Derecho Administrativo. La sesión, presidida por el estadista belga M. DEVEZE, a la sazón Presidente del Instituto, sirvió para establecer relaciones personales y cambiar informaciones generales sobre la enseñanza de esta rama jurídica en los diferentes países. En Copenhague, al siguiente año, se celebró una nueva reunión de profesores en la que fueron expuestos por

(10) El texto literal de las conclusiones aprobadas ha sido publicado en el núm. 47 de la «Revista de Estudios de la Vida Local», septiembre-octubre 1949, págs. 761 y siguientes.

cada uno de los que concurrimos los antecedentes y estado actual de las enseñanzas administrativas en nuestras respectivas naciones.

Durante la Conferencia internacional de Lisboa fueron dos las sesiones profesoriales, presididas como Decano de los reunidos por el Sr. GASCÓN Y MARÍN, con asistencia de una veintena de Catedráticos. Los principales temas tratados fueron: «El Derecho Administrativo en su relación con las Ciencias administrativas no jurídicas» y «El método en la enseñanza del Derecho Administrativo».

Es propósito general el de continuar en sucesivas asambleas celebrando estas reuniones de administrativistas docentes, sin sujeción a un temario previo, para mantener la espontaneidad de la discusión.

11. Por vez primera, aprovechando la circunstancia de asistir a estos Congresos miembros y letrados de los Consejos de Estado de diferentes países se aceptó mi iniciativa de reunirlos para tener un cambio de impresiones y una ocasión de adquirir informaciones directas sobre los sistemas nacionales de administración consultiva y de jurisdicción contenciosa.

Después de una deliberación general, recayó el acuerdo de pedir al Comité permanente que sea prevista en los programas de los futuros Congresos y Conferencias una reunión de miembros y letrados de Consejos de Estado; se estableció el intercambio de publicaciones entre los congresistas de esta especialidad y sus Consejos y, finalmente, se recomendó que en la reunión que se celebre durante el Congreso venidero se lleven estudiadas las tres cuestiones siguientes: 1. Formación profesional del personal de los Consejos de Estado; 2. Competencia de los diferentes Consejos de Estado en materia legislativa, y 3. Comparación de los procedimientos administrativos de carácter jurisdiccional en los diversos países.

12. Si bien no ha sido restablecido el «Joint Committee» creado en 1934, la colaboración norteamericana viene manteniéndose en los Congresos de Ciencias Administrativas y en los trabajos del Instituto.

En la reunión de Berna fué creado un Comité de práctica administrativa, presidido por Mr. STONE, Director adjunto del Comité de Presupuestos de los EE. UU. Este Comité se reunió en París, en octubre de 1948, coincidiendo con sesiones de la U. N. E. S. C. O. y en su sede; y ha vuelto a reunirse en Lisboa, donde fueron discutidas, entre otras, cuestiones relativas a normas presupuestarias generales y a la formación e intercambio de funcionarios públicos.

Anteriormente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, reunido en París el 17 de septiembre de 1948, había convocado a otras representaciones y personalidades destacadas de la Administración para conocer el informe de M. CAMU sobre las posibilidades de favorecer el desarrollo y la propaganda de la Ciencia administrativa, de desarrollar y coordinar las instituciones interesadas en esta ciencia y

de establecer el intercambio de informaciones y de asistencia técnica, así como sobre los medios de reclutamiento y formación en las diferentes ramas de la Administración Pública de jóvenes de alto valor intelectual y moral.

Fué recomendada unánimemente la creación de un Centro Internacional de Altos Estudios Administrativos al que asistirían durante un período de tres a seis meses funcionarios próximos a ocupar cargos directoriales y de una Escuela Internacional de Administración Pública para funcionarios más jóvenes, así como confiar al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas las funciones de documentación e intercambio.

Todo hace esperar que la colaboración entre este Instituto, las demás organizaciones nacionales e internacionales de carácter administrativo y los órganos especializados de la O. N. U. y la U. N. E. S. C. O. sea cada vez más estrecha y eficaz.

13. El VIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas se celebrará del 25 de julio al 4 de agosto del año actual en Florencia. La convocatoria acaba de aparecer y todo hace esperar que su importancia sea igual o mayor que la del que tuvo lugar en Berna.

La Sección española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y la Sección de Administración del Instituto de Estudios Políticos están preparando las Ponencias y comunicaciones que han de presentarse por nuestros delegados, y que seguramente serán dignas del relevante papel que ha correspondido a nuestro país en la fundación y desenvolvimiento de las organizaciones internacionales de carácter administrativo.

LUIS JORDANA DE POZAS

Presidente interino del Consejo de Estado,
Catedrático de la Universidad de Madrid.

