

MODERNAS TENDENCIAS DE LOS ESTUDIOS SOBRE CIENCIA DE LA ADMINISTRACION EN ITALIA: EL CONGRESO DE VARENNA

SUMARIO: I. LOS ESTUDIOS SOBRE CIENCIA DE LA ADMINISTRACION EN ITALIA: 1. *Introducción*. 2. *La Ciencia de la Administración de 1855 a 1935*. 3. *El renacer de los estudios sobre Ciencia de la Administración. Sus causas*. 4. *Contenido y método de la moderna Ciencia de la Administración*.—II. LOS CONGRESOS DE ROMA Y VENECIA: 1. *El Congreso de Roma*. 2. *El Congreso de Venecia*.—III. EL CONGRESO DE VARENNA: 1. GIANFRANCO MIGLIO: *Le origine della Scienza dell'Amministrazione*. 2. GIANNINI: *Unità concettuale della Scienza dell'Amministrazione*. 3. BENVENUTI: *Premesse giuridiche allo studio della scienza dell'Amministrazione*. 4. FALESCHINI: *Diritto, Scienza dell'organizzazione e Pubblica Amministrazione*. 5. LA VOLPE: *I moderni concetti dell'Economia Pubblica e la Scienza dell'Amministrazione*. 6. FINETTI: *L'apporto delle scienze e technique speciali alla Scienza dell'Amministrazione*. 7. MARCANTONIO: *Le discipline aziendali e la Scienza della Amministrazione*. 8. MOLITOR: *L'étude de la Science de l'Administration en France et en Belgique*. 9. KERN: *L'étude sur la Science de l'Administration et la formation des jeunes fonctionnaires de l'Administration fédérale allemande et des pays allemands*; y 10. LUCIFEDI: *Gli studi non giuridici sulla pubblica amministrazione*.

I

1.—En los días 26 a 29 de septiembre de 1955 se ha celebrado en Varenna un Congreso de profesores de Derecho Administrativo y de disciplinas no jurídicas relativas a la organización de las empresas, para tratar del objeto y métodos de la Ciencia de la Administración. El hecho de que en Italia, donde las sutilísimas construcciones de sus juristas siguieron siempre una dirección marcadamente teórica, se celebre un Congreso de tal naturaleza, creemos alcanza relieve suficiente como para dedicarle unas páginas de nuestra Revista. Especialmente si se tiene en cuenta que no es éste un fenómeno aislado, sino que se encuentra íntimamente ligado, con un movimiento cada día más intenso en pro del estudio de la Ciencia de la Administración, y especialmente, dentro de aquél, con dos

(*) Grave olvido sería la publicación de estas líneas sin dedicar unas palabras de reconocimiento al profesor CATALDI, por la amabilidad y eficiencia con que en todo momento acogió nuestras consultas.

Congresos que le precedieron: el de profesores de Derecho Administrativo, que tuvo lugar en Roma en octubre de 1954, y el de cultivadores de las disciplinas no jurídicas relativas a la organización de las empresas, que se desarrolló en Venecia el día 30 de junio de 1955. Usando una vez más la figura del silogismo, podría decirse que el Congreso de Varenna no fué sino la conclusión, y los de Roma y Venecia sus correspondientes premisas. Más adelante veremos por qué.

2.—Sabido es que, a partir de 1855, se comprende en los planes de estudio de las Facultades de Derecho italianas la enseñanza de la ciencia de la Administración, que posteriormente se funde con la del Derecho Administrativo, salvo en las Universidades de Bolonia, Génova, Roma y Perugia. Según los reglamentos universitarios, sería objeto de aquella Ciencia la investigación de las «normas racionales fundamentales de la Administración pública en su acción y en sus procedimientos». La reforma de 1923 repristinó la enseñanza de la ciencia de la Administración tanto en la Facultad de Derecho como en la de Ciencias Políticas.

Las opciones de los autores, sin embargo, acerca del objeto y métodos y, en consecuencia, del concepto de la tan referida Ciencia de la Administración distaban mucho de ser pacíficas, tanto en Italia como fuera de sus fronteras. Siguiendo a ROYO-VILLANOVA (1), las posturas pueden incluirse en tres grupos: A) «Sistemas que oponen las leyes y los principios, atribuyendo su estudio, respectivamente, al Derecho Administrativo y a la Ciencia de la Administración»; B) «Sistemas que reparten el contenido de la Administración pública entre la Ciencia de la Administración y el Derecho administrativo»; C) «Autores que consideran la ciencia de la Administración como una rama de la política». En general se negaba tanto la autonomía como el contenido unitario de esta Ciencia.

Así las cosas, a partir del R. D. de 28 de noviembre de 1935, número 2044, deja de incluirse la Ciencia de la Administración entre las enseñanzas oficiales de la Universidad. Como ha señalado CATALDI (2), «la Ciencia de la Administración no podía subsistir como había sido concebida, ya que el campo a ella asignado era propio de otras ciencias morales, como la Economía Política, la Política, la Demografía, la Sociología, etc., o bien porque se trataba de aplicar a los servicios públicos ciencias exactas, como Medicina, Ingeniería, etc.». «Dado el contraste en su mismo contenido, no tuvo desarrollo y los estudios a ella relativos se extinguieron. En todo caso, la ciencia de la Administración era concebida en sentido muy diverso a la actual técnica administrativa o de la organización administrativa.»

(1) *Elementos de Derecho administrativo*, Santarén, Valladolid, 1948, pág. 28.

(2) *Gli studi di tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione (Lo stato attuale)*, págs. 11 y ss. Ponencia presentada al Congreso de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Roma el mes de octubre de 1954.

3.—Al terminar la segunda guerra mundial se inicia, típidamente al principio, pero después con intensidad cada vez creciente, un nuevo movimiento en favor del estudio de la Ciencia de la Administración. Sus causas, que son comunes a la mayoría de los Estados, son muy variadas. Creemos que las principales son las siguientes :

A) La intervención del Estado en la economía mediante el desarrollo de una actividad similar y en muchos casos idéntica a la desarrollada por los particulares. «Hay pueblos vencidos —ha podido decir HOUIN en frase que hizo fortuna entre los tratadistas (3)— cuyas leyes y civilización se imponen al vencedor en razón de su valor. Tal parece ser la situación del Derecho privado ante la invasión de la Economía por el Estado.»

B) Este hecho apenas habría tenido importancia desde el punto de vista que ahora nos interesa si los estudios sobre la organización científica del trabajo en las empresas privadas no hubiesen alcanzado una considerable madurez.

C) Percatado de la gravedad del fenómeno que se estaba operando, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha venido dedicando en sus reuniones anuales una atención preferente a los temas que nos ocupan. En la de Berna, en 1947, se creó, junto al Comité científico, el de prácticas administrativas, que en las reuniones posteriores ha llegado a alcanzar la preponderancia. Se ha logrado de esta forma la incorporación de la doctrina norteamericana, tan rica en experiencias e investigaciones en esta materia, a las tareas del Instituto. Merced a la colaboración de las grandes organizaciones internacionales, y especialmente de las Naciones Unidas, sus publicaciones aumentaron considerablemente; entre ellas merecen destacarse, aparte la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, un Boletín mensual de Cooperación Técnica en español, inglés y francés, titulado *Proceso en Administración Pública*.

La importancia de esta actividad ha sido puesta de manifiesto en esta REVISTA por voces más autorizadas que la mía (4) para que ahora nos detengamos a subrayarla; baste decir, por lo que hace a Italia, que, según confesión del propio LUCIFREDI (5), Subsecretario para la Reforma

(3) R. HOUIN, *La gestion des entreprises publiques et les méthodes de droit commercial*, Archives de Philosophie du Droit; París, 1952. Vid. nuestra recensión en el núm. 12 de esta REVISTA, págs. 282 a 285.

(4) L. JORDANA DE POZAS, *Las organizaciones internacionales de carácter administrativo general*, núm. 1, pág. 225; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La reunión de 1951 del I. I. C. A.*, núm. 5, pág. 355; M. ALONSO OLEA, *La reunión de 1952 del I. I. C. A.*, núm. 10, pág. 291; ÍDEM, *El IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 12, pág. 273, y L. JORDANA DE POZAS, *La reunión de 1954 del I. I. C. A.*, núm. 15, pág. 281.

(5) *Gli studi non giuridici sulla pubblica amministrazione nell'specienza dell'ufficio della riforma*, pág. 2. Ponencia presentada al Congreso de Varenna.

de la Administración Pública, fué con ocasión de su participación al frente de la Delegación italiana en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Florencia en julio de 1950, cuando comenzó a aficionarse a estos problemas, conociendo entonces, a través de las relaciones presentadas por los representantes de otros países y de las intervenciones de éstos en el Congreso, el estado de atraso en que se encontraban las investigaciones de la doctrina italiana sobre el particular.

D) Acabamos de referirnos a la Reforma de la Administración Pública; pues bien los estudios que para este fin se realizaron en la mayoría de los países europeos, y especialmente en Francia e Italia, deben considerarse como el principal motivo de que la Ciencia de la Administración vuelva a estar de actualidad (6). Al referirnos a la ponencia presentada por LUCIFREDI al Congreso de Varenna, señalaremos la labor realizada en este sentido por la «Oficina para la Reforma de la Administración Pública». Ahora nos interesa resaltar las relaciones existentes entre Reforma de la Administración Pública y Ciencia de la Administración —o «técnica organizativa de la Administración pública», como prefiere denominarla una moderna corriente que cada día cuenta con más adeptos (7).

«Se entiende por reforma de la Administración la reforma de todas las leyes generales administrativas o la adopción de nuevas leyes generales... De modo que todas las veces que se haya efectuado una reforma de estas leyes se puede decir que se ha hecho una reforma de la Administración pública.» Pero «no basta la valoración político-jurídica y económica, en el sentido de la economía política pura o aplicada —de la acción administrativa—; es necesaria además una investigación más restringida y más concreta de principios, leyes y preceptos que guíen la elección racional de actividad y de medios de forma que aquella actividad y aquellos medios sean no sólo adecuados a los fines asignados a cada Administración, sino que aseguren también la máxima producción de bienes y servicios. Esto constituye la técnica organizativa de la Administración pública. En conclusión, la reforma de la Administración se propone transformar el ordenamiento estatal vigente ya superado, sea porque no responde a las nuevas necesidades de los tiempos, sea porque no responde a las mutaciones notables debidas a cambios de regímenes y de Constituciones. Por el contrario, la eficiencia de la Administración pública y, en consecuencia, la organización y la técnica de la Administración pública, presupone un ordenamiento ya reformado, modernizado, adecuado a las exi-

(6) Vid. para Italia *Stato dei Lavori per la riforma della pubblica amministrazione*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953.

(7) Vid. CATALDI, *Gli studi...*, pág. 4.

gencias políticas, sociales, económicas y constitucionales. La eficiencia se propone el mejor funcionamiento de «este ordenamiento» (8).

4.—En este momento debemos formularnos la siguiente pregunta: ¿cuál es, según la doctrina italiana, el contenido y método de la moderna Ciencia de la Administración? Hoy, como ayer, la cuestión es harto debatida. Pero en un punto existe unanimidad: el carácter práctico a asignarle. ¡Hay que lograr a toda costa la eficiencia de la Administración pública! Podríamos aportar numerosas citas en apoyo de nuestra afirmación. Baste considerar las siguientes, que son altamente reveladoras: Según LESSONA (9), si bien el Derecho administrativo aventaja en el tiempo a las ciencias administrativas, en la época actual no puede ser considerado aquél como primogénito y la ciencia administrativa como segundón; se trata de dos gemelos que van amados con el mismo amor. Los dos gemelos deben proceder dándose la mano, porque legalidad y eficiencia de la Administración pública no pueden ser separadas. MIELE, durante la discusión de una de las ponencias presentadas al Congreso de Varenna, señalaba que se debía abandonar toda cuestión preliminar de carácter metodológico para afrontar sin más dilaciones las investigaciones que se consideran propias de la Ciencia de la Administración. En la misma ocasión afirmaba CATALDI que es oportuno dejar a un lado sólo por el momento toda cuestión relativa a la naturaleza y método de la ciencia de la Administración e iniciar concretas investigaciones que forzosamente darán positivos resultados para la resolución de concretas cuestiones (10).

El autor últimamente citado (11), siguiendo un criterio exclusivamente de afinidad, ha reunido las distintas materias que específicamente se incluyen en la técnica organizativa de la Administración pública bajo los siguientes epígrafes: A) Los métodos de trabajo para el desenvolvimiento de la acción administrativa; B) Los instrumentos de la acción administrativa; C) El elemento humano en la acción administrativa; D) La dirección en la acción administrativa.

A) En el primer grupo deberían estudiarse: a) La organización general de las funciones y de los servicios administrativos; b) La distribución de competencias; c) Preparación y desarrollo del trabajo; d) Análisis del trabajo; e) Contabilidades analíticas; f) Valoración del rendimiento y coste del trabajo administrativo.

(8) Vid. CATALDI, op. cit., págs. 92 y 93.

(9) *L'insegnamento del Diritto amministrativo e delle scienze amministrative*. Nuova Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza, 1951, pág. 801.

(10) Vid. *Convegnodi studi di scienza dell'amministrazione*, «La técnica della organizzazione nelle pubbliche Amministrazione», año II, págs. 375 y 376.

(11) *Gli studi...*, págs. 106 a 158.

B) Con la expresión «instrumentos de la acción administrativa se está aludiendo a los medios materiales para el desenvolvimiento de aquélla, distinguiéndose entre: a) Los locales en que el trabajo se presta; y b) Los instrumentos de trabajo en general, y especialmente la mecanización.

C) El elemento humano en la acción administrativa es considerado desde una doble vertiente interna y externa, hablándose, en consecuencia, de: a) «Relaciones humanas», entendidas como relaciones internas; y b) «Relaciones públicas», en el sentido de relaciones externas.

D) Por último, en el sector de la técnica organizativa de la Administración pública dedicado a la dirección en la acción administrativa correspondería incluir todo lo concerniente a los medios para el mejor desarrollo de las funciones directivas y para llegar con todo conocimiento a la determinación de las decisiones.

II

1.—Señalábamos al iniciar nuestro estudio las íntimas conexiones existentes entre el Congreso de Varenna y los de Roma y Venecia, que le precedieron. En efecto: el día 13 de octubre de 1954 se reunieron en el Palacio Vidoni de Roma, en virtud de la invitación del profesor LUCIFREDI, en su condición de Subsecretario para la Reforma de la Administración pública, los profesores de Derecho administrativo italianos para estudiar las relaciones existentes entre la disciplina por ellos cultivada y las ciencias no jurídicas que tienen por objeto la Administración pública, así como la preparación de los funcionarios públicos. Los profesores BENVENUTI, GIANNINI (M. S.) y CATALDI presentaron sendas ponencias que, respectivamente, se ocupaban de las siguientes cuestiones: «Insufficienza dell'attuale organizzazione degli studi universitari al fine della preparazione dei pubblici funzionari» (12): «L'identificazione delle discipline dirette allo studio degli aspetti non giuridici dell'azione amministrati-

(12) Considera BENVENUTI que la actual estructuración de la Facultad de Derecho es inadecuada para atribuir a los funcionarios públicos los conocimientos de que necesitan en el desempeño de sus funciones, y ello por exceso y por defecto. Por exceso, por que no se puede olvidar que dicha estructuración ha sido creada por siglos de experiencia con el fin de formar juristas, es decir, jueces, abogados, notarios. Derecho romano, Historia del Derecho, Derecho eclesiástico, Derecho procesal, etc., sirven sólo a los juristas y son un bagaje a menudo entorpecedor, ya que no será bien asimilado porque no tiene la aptitud para devenir juristas. Pero las Facultades de Derecho son también inadecuadas por defecto, pues señala el autor que difícilmente se podrá ser un buen funcionario ignorando, por ejemplo, los principios de la Contabilidad del Estado, el estudio de la Política económica.

va» (13), y «Gli studi non giuridici sull'attività della Pubblica Amministrazione (lo stato attuale)» (14).

Después de un amplio debate se fijó el Orden del día, en que el Congreso, «reconocida la necesidad de una preparación especializada más profunda de los jóvenes que pretendan emprender la carrera de funcionarios públicos; considerado a tal fin indispensable que se proporcione a los aspirantes a tal carrera un adecuado conocimiento de las disciplinas que tengan por objeto, además de los aspectos jurídicos, los sociológicos, económicos y técnicos de la organización y de la actividad administrativa», hace las siguientes recomendaciones, que recogemos íntegramente por considerarlas de singular importancia :

1.ª Que el ordenamiento universitario sea reorganizado de forma que resulte más idóneo a tales fines y, por tanto :

a) Que se dé curso a la nueva organización de la Facultad de Ciencias Políticas, ordenándola de modo que proporcione a sus licenciados una preparación específica para acudir al empleo público; b) Que sea revisada la estructura de la Facultad de Derecho, de modo que después de un bienio de enseñanzas institucionales los estudios se distribuyan en dos ramas separadas, ambas de tres años, dirigidas, la primera, a conceder la licenciatura en jurisprudencia y organizada según el sistema tradicional, y la segunda, a conceder la licenciatura en ciencias jurícoadministrativas con un programa de estudios en el cual se enseñen, especialmente, las disciplinas jurídicas y no jurídicas que estudien la estructura y la actividad de la Administración pública (15);

(13) Entre las disciplinas que tienen por objeto el estudio de los efectos no jurídicos de la acción administrativa, distingue GIANNINI las específicas de las específicas. Son específicas aquellas disciplinas que tienen por objeto un orden de fenómenos naturales o sociales, determinado en modo distinto al que se puede adscribir también la acción de una Administración pública, o bien ésta directamente como aparato o complejo organizativo a causa de un particular atributo o predicado o carácter que la una, la otra o las dos poseen. Serán, en cambio, específicas aquellas disciplinas que tienen por objeto un orden de fenómenos que se determina en el mismo ámbito material de la acción administrativa o de los aparatos o de los complejos administrativos.

(14) Omitimos unas breves indicaciones acerca de la ponencia presentada por el profesor CATALDI, por haber quedado éstas en gran parte recogidas en las páginas que preceden.

(15) Designada una Comisión para elaborar una propuesta de reforma de las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas, cumplieron su misión en la forma que a continuación se expresa. 1.ª Facultad de Derecho: Concede el título de Licenciado: a) En Jurisprudencia; b) En Ciencias Jurídico-administrativas. Durante el primer trienio se cursarían por los estudiantes de ambas licenciaturas Instituciones de Derecho romano (bienio), Historia del Derecho romano, Instituciones de Derecho privado (bienio), Instituciones de Derecho público (bienio), Instituciones de Economía política y financiera (bienio), Instituciones de Derecho penal, Instituciones de Derecho pro-

2.^a Que se examine la posibilidad de la institución de una Escuela Central o de una Academia de Ciencias administrativas, oportunamente preparada para el perfeccionamiento de los funcionarios;

3.^a Que, entre tanto, en los varios cursos de preparación y perfeccionamiento de los funcionarios organizados por las distintas Administraciones sean introducidas correspondientes variaciones de programas;

4.^a Que a iniciativa de las Administraciones en particular sean revistadas oportunamente, en el sentido antes expresado, las materias de los exámenes para acceder a los distintos empleos y los relativos programas;

5.^a Que en el cuadro del nuevo Estatuto jurídico de los funcionarios

cesal, Lengua francesa, alemana o inglesa (bienal una), Historia del Derecho italiano (bienal), Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, Derecho Comercial y Derecho Internacional (bienal). Como enseñanzas fundamentales para el último bienio de la licenciatura en Jurisprudencia, se incluye Filosofía del Derecho, Derecho Civil (bienal), Derecho Penal (bienal), Derecho Romano, Derecho Eclesiástico, Derecho Procesal Administrativo y Derecho Financiero. Además deberían cursarse dos materias complementarias. Se consideran fundamentales para el último bienio de la Licenciatura en Ciencias Jurídico-administrativas el Derecho Administrativo (bienal), Derecho Público de la Economía, Derecho Procesal Administrativo, Derecho de los Entes Locales, Derecho Financiero, Estadística, Política económica y financiera, Contabilidad del Estado y de los Entes Públicos y Ciencia de la Organización Administrativa. Sería necesario igualmente aprobar cuatro materias complementarias.

Con arreglo a la propuesta a que nos estamos refiriendo, la Facultad de Ciencias Políticas debería conceder la licenciatura en Ciencias Político-Sociales y en Ciencias Político-Administrativas. Durante el primer trienio de estudios comunes deberían seguirse las siguientes disciplinas: Historia moderna (bienal), Historia de las Doctrinas políticas, Historia Económica, Geografía Política y Económica (bienal), Economía Política y Financiera (bienal), Sociología, Instituciones de Derecho privado (bienal), Instituciones de Derecho público (bienal), Instituciones de Derecho penal, Instituciones de Derecho procesal, Lengua inglesa o francesa (cuatro años), y otra lengua, inglés, francés, alemán, o español, obligatoria para el solo caso de licenciatura en Ciencias político-diplomáticas. Se consideran asignaturas fundamentales para el último bienio de la Licenciatura de Ciencias Político-Sociales la Historia contemporánea, Política Económica y Financiera, Historia de las Finanzas, Historia de los Tratados y Política internacional, Derecho internacional (bienal), Derecho internacional privado, Historia y Derecho de las organizaciones internacionales, Derecho administrativo (bienal), Derecho constitucional, Derecho constitucional comparado, Doctrina del Estado y las lenguas antes señaladas. Para el último bienio de la Licenciatura en Ciencias Político-administrativas, se incluyen como disciplinas fundamentales la Política Económica y Financiera, Estadística, Ciencia de la Organización administrativa, Derecho constitucional, Derecho administrativo, Derecho de los entes locales, Derecho internacional, Derecho del trabajo, Derecho financiero, Contabilidad del Estado y de los entes locales, Doctrina del Estado, el estudio de las lenguas ya señaladas y dos materias complementarias.

públicos, que deberá dictarse en base a la ley de delegación (16), sean estimuladas por los órganos competentes de la Administración central las investigaciones y las iniciativas idóneas para realizar una mejor preparación de los funcionarios, y que los cursos a establecerse en tal cuadro para el personal de nuevo ingreso y para el perfeccionamiento y puesta al día profesional del personal en servicio, sean establecidos generalmente en la Universidad y por ella organizados con el concurso de cualquier otra competencia específica cualificada.»

Igualmente se señaló que debería ser sometido a los profesores de disciplinas empresariales el estudio de las posibles aplicaciones, en el ámbito de la Administración del Estado, de las técnicas administrativas de las empresas privadas, tanto en lo concerniente a la actividad de los organismos productivos como en cuanto se refiere a las otras actividades típicas de la Administración pública, y que a este examen debería seguir otro sobre la unidad y el método de las investigaciones y de los estudios relativos a las aplicaciones mencionadas.

2.—En consecuencia, el día 30 de junio de 1955 se reunieron en Venecia los profesores de las disciplinas empresariales, que se ocuparon de las conclusiones del Congreso de Roma. El profesor BRUNO DE FINETTI presentó una ponencia sobre «Unità e metodo delle ricerche e degli studi relative alle applicazioni della scienza dell'organizzazione alla pubblica Amministrazione», y el profesor LUIGI FALESCHINI otra en que se estudiaba «L'applicazione della scienza dell'organizzazione alla pubblico Amministrazione» (17).

Como en el caso anterior, transcribimos íntegramente las conclusiones fijadas. Son las siguientes:

«1.^a Que existe amplia posibilidad de aplicación de los principios de las técnicas administrativas de las empresas privadas a todas las Administraciones públicas, cualquiera que sea su naturaleza;

2.^a Que, en consecuencia, es necesario proceder a reelaborar y adaptar los resultados de los estudios hasta hoy realizados específicamente para la estructura de las empresas privadas a las particulares exigencias de las Administraciones públicas;

3.^a Que los principios de técnica empresarial adaptados para las Administraciones públicas y los principios de técnica administrativa ya

(16) Por la Ley de 20 de diciembre de 1954, se delegaron al Gobierno las facultades para dictar un nuevo Estatuto de funcionarios.

(17) El contenido de los trabajos de FINETTI y FALESCHINI se indicarán al recensionar el núm. 3 de 1955 de «La técnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni», en que se contiene.

adquiridos por aquélla, así como todos los otros principios que podrán ser ulteriormente individualizados, deben ser objeto de estudios coordinados, *que constituyen una disciplina autónoma distinta de las actuales técnicas empresariales;*

4.ª Que debe ser revisado también el ordenamiento de los estudios de la Facultad de Economía y Comercio de forma que se asegure en una dirección particular —análogamente a cuanto ha sido propuesto para las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas— la preparación para los empleos públicos en los sectores económicos de las Administraciones públicas.»

III

Dado cuanto precede, resulta explicable nuestra afirmación inicial: en el Congreso de Roma fué señalada la necesidad de estudios no jurídicos que tuvieran por objeto la Administración pública; en el de Venecia se afirmó la posibilidad de realización de tales estudios tomando como base los ya realizados para las empresas privadas, y, asimismo, su autonomía. Quedaba de esta forma abierto el camino para un tercer Congreso en que, reunidos juristas y no juristas cuyas investigaciones tienen por objeto la Administración, trataran de fijar el objeto y método de esta disciplina autónoma y necesaria. Este fué el Congreso de Varenna.

Cabían dos soluciones al realizar su comentario: un intento de síntesis de las posturas mantenidas en las distintas ponencias presentadas, y la referencia individualizada de las mismas. Hemos preferido este segundo camino por estimar que así se recoge con una mayor fidelidad el desarrollo de las reuniones. Pasamos, en consecuencia, a examinar cada una de las ponencias.

1.—GIANFRANCO MIGLIO: *Le origini della Scienza dell'Amministrazione*.—El propósito del trabajo de MIGLIO es describir brevemente el desarrollo histórico de la Ciencia de la Administración en el Estado moderno, como aparece a la luz de las más recientes investigaciones. Considera el Estado de Derecho como el efecto de una creciente sensibilidad para la coherencia lógica, en virtud de la cual no sólo las relaciones entre los ciudadanos, sino las mismas actividades del Estado, se concretan en un sistema cada vez más extenso y vinculante de normas racionalmente concatenadas. Como auxiliares del Rey en el Estado absoluto, existen dos clases de jurisconsultos: los jueces del Rey y los Consejeros del Rey. La sistemática del Derecho natural es el patrimonio común de estos juristas. Pero en la diversidad de las construcciones estaba latente una divergencia que, desenvolviéndose, conduciría a un dualismo gigantesco y a una crisis dramática.

La primera línea de desenvolvimiento desarrolla, ve el destino de la

judicatura cada vez más ligado a uno de los aspectos verdaderamente decisivos de la experiencia política occidental: la secular lucha tenaz del espíritu burgués moderno por un Derecho privado, sustraído enteramente al señorío de la autoridad política. La segunda ve desenvolverse en la Corte regia una máquina administrativa cada día más compleja y eficiente. Pero cuanto más se desarrolla la Administración, tanto más tiende —por necesidad intrínseca— a tomar el carácter de una acción regulada por minuciosas, complejas y estables reglas de servicio. Por esta vía, gradualmente, la Administración conseguiría su propia autonomía.

Esta autonomía y la nueva concepción de los fines del Estado que se refleja especialmente en el pensamiento y en las obras de C. WOLFF y J. VON JUSTI constituyen las causas concurrentes del abandono de la unidad doctrinaria constituida en el ámbito del Estado absoluto por los viejos juristas del Derecho natural (cameralistas) y de la escisión de la Ciencia de la Administración en disciplinas separadas.

Las generaciones sucesivas a la Revolución se encontrarán de frente a la tarea de reconstruir un sistema doctrinal en el que hallasen unidad de lenguaje y de problemas integrándose recíprocamente las diversas disciplinas en que la Ciencia de la Administración había sido dividida. El intento más importante en tal sentido es el realizado por STEIN para mantener unidos Derecho constitucional, Derecho administrativo, Economía política, Ciencia de las finanzas, etc., como disciplinas cooperantes a los fines de la Administración. Pero ya antes de su muerte se delineó el fracaso de tal esfuerzo. En efecto, a su interpretación positiva del elemento económico-social en la Historia fué preferida la interpretación revolucionaria del materialismo puro; y, por otro lado, con OTTO MAYER y su escuela, prevalece en el Derecho administrativo la dirección jurídico-formal y la idea (conservadora) del absolutismo del ordenamiento vigente.

El problema de la reconstrucción de una Ciencia de la Administración como la que requiere el Estado contemporáneo, es decir, tal que pueda conciliar el alcance de finalidades siempre nuevas con el mantenimiento de un ordenamiento jurídico suficientemente coherente aunque en constante transformación, depende, por consiguiente, de la posibilidad de reconstruir una doctrina general común a todas las disciplinas especiales que se refieren a la vida asociada. ¿Es posible reedificar una unidad científica de este tipo? Según MIGLIO, sí, como parece, se trata de superar las verdades parciales de las ciencias especiales con el acceso a algunas verdades generales, podría darse que el terreno común viniese ofrecido por la concepción historicista.

2.—MASSIMO SEVERO GIANNINI: *Unità concettuale della Scienza dell'Amministrazione*.—Las vicisitudes de la Ciencia de la Administración repiten puntualmente las de todas las ramas del saber de nueva forma-

ción: a una primera fase en que la disciplina se afirma, se engrandece y se agota en la inconclusión, sigue una segunda en que viene regada y dispersa en varias disciplinas; en fin, se abre una tercera fase, en la cual, con más cauto proceder, con conocimiento de los propios límites, reemprende su camino. La Ciencia de la Administración se encuentra en esta tercera fase o, mejor dicho, en sus comienzos.

Para que volviese a alcanzar dignidad era necesario que le fuese negada la validez y que otras disciplinas avanzaran en su curso. Estas disciplinas han sido la psicología, la contabilidad y la sociología. Su desarrollo ha demostrado claramente a la Ciencia de la Administración que encuentra un límite en ellas.

Aquella es una disciplina aplicativa, como las que forman el complejo de los estudios de la ingeniería, o la ciencia de las construcciones, o la urbanística, etc.; adquiere de otras ramas del saber nociones y las compone y elabora según un propio método. Produce, en consecuencia, reglas y dictámenes, no leyes y normas, y por las implicaciones que posee respecto de otras disciplinas, en especial de las disciplinas aplicativas, sus dictámenes están sujetos a variaciones en función del variar de las reglas y de los dictámenes de las disciplinas implicantes.

3 .FELICIANO BENVENUTI: *Premesse giuridiche allo studio della scienza dell'Amministrazione*.—Uno de los puntos de mayor insatisfacción de la ciencia del Derecho administrativo está constituido por una inadecuación cada día más evidente de los Institutos jurídicos realizados por aquella, sea en forma de principios, sea en forma de dogmas, sea en forma de paradigmas, para expresar la concreta realidad del fenómeno administrativo. En las tres direcciones en que casi desde el principio se ha movido —problemas de la estructura, de la actividad y de la tutela— existen, para quien viva la vida real con sensibilidad historicista, más todavía que lagunas, verdaderas separaciones entre teoría jurídica y realidad. De modo que la primera parece a veces tener, en el lenguaje de los juristas, el valor de la sintaxis de una lengua perfecta, pero muerta.

Las causas de este fenómeno son intrínsecas y extrínsecas. Entre las primeras señala el autor el hecho de que la ciencia del Derecho administrativo en su origen, como ciencia, es, por decirlo así, una doctrina de reporte, habiendo traído gran parte de la propia problemática de otras ciencias, especialmente del Derecho público interno (traduciendo así el *Staatsrecht* de los alemanes) y la ciencia de los dogmas del Derecho privado, más que de una realidad que se exprese a sí misma en términos del Derecho; y es, por otro lado, una ciencia condicionada por los mismos orígenes de su objeto —la disciplina jurídica de la Administración—, a las exigencias de la actual justicia. La principal de las causas externas es, a juicio de BENVENUTI, que ha faltado una ciencia de la Administración que, debiendo analizar los fenómenos del administrar en sus perfiles internos, políticos, técnicos y sociales, habría debido llamar a la cien-

cia del Derecho a un mayor apego a la cambiada y cambiante realidad. Este examen crítico de la ciencia del Derecho de la Administración le permite al autor sentar una afirmación de singular importancia: así como la investigación sobre el fenómeno administrativo conducida sobre su expresión jurídica no puede dejar de tener en cuenta las investigaciones producidas sobre sus otras expresiones, tampoco ésta puede prescindir de los problemas y de las soluciones que el Derecho como ciencia viene poco a poco poniendo y contemplando. La consecuencia de ello es que la Ciencia de la Administración, como parte de la investigación sobre la Administración, estará necesariamente vinculada por algunos principios generales del fenómeno del administrar, los cuales, si bien son en última instancia análisis de los presupuestos políticos, en tanto valen en cuanto hayan sido transferidos, deviniendo elementos esenciales en un ordenamiento jurídico.

4.—LUIGI FALESCHINI: *Diritto, Scienza dell'organizzazione e Pubblica Amministrazione*.— Sobre las causas del mal funcionamiento de la Administración pública se dan explicaciones distintas y aun contradictorias, lo que indica que los juicios no han alcanzado todavía suficiente dignidad científica, y que, en consecuencia, las actuales disciplinas científicas no son las ciencias propias para el estudio de los problemas de la Administración pública. Dicho estudio constituye, en la opinión del autor, una parte de la ciencia de la organización, entendiéndose por tal el conjunto de leyes de las organizaciones humanas que tienden a determinados fines y operan en ambientes estudiados por la sociología, la economía, la política, etc.

Es obvio que respecto de los problemas concernientes a la organización de las empresas públicas, especialmente las de tipo concurrencial, los conceptos de la organización empresarial pueden encontrar fácil y adecuada aplicación. El problema se plantea, sin embargo, respecto de la organización de la Administración pública, en sentido estricto. El criterio informador de ésta es alcanzar la mayor utilidad social neta.

5.—GIULIO LA VOLPE: *I moderni concetti dell'Economia Pubblica e la Scienza dell'Amministrazione*.—LA VOLPE, tras poner de manifiesto la falta de un estudio sistemático de la actividad pública, considera a tal fin la posibilidad de una útil aplicación de los instrumentos conceptuales predispuestos por las investigaciones económicas, estudia el autor los varios aspectos de dichas investigaciones distinguiendo las relativas disciplinas en jurídicas y especiales, y en el ámbito de las cuales distingue dos tipos de investigación: naturalística, dirigida a explicar los hechos en su proceso causal, y finalística, que estudia las condiciones y los medios aptos para la consecución de determinados resultados. Concluye su ponencia señalando cómo son aplicables a la Administración pública

los principios de la Economía pública para investigaciones tanto de tipo naturalístico como finalístico.

6.—BRUNO DE FINETTI: *L'apporto delle science e technique speciali alla Scienza dell'Amministrazione*. (Unità e metodo degli studi non giuridiche sull'attività della Pubblica Amministrazione).—Como punto de partida, en su estudio afirma el autor que deben dejarse a un lado los aspectos económicos de la cuestión por considerarlos pertinentes, no a la organización, sino a la política, dividiendo los restantes aspectos de aquélla en jurídicos y no jurídicos, división que puede ser aceptada, bien que con alguna cautela. Es necesario reconocer la independencia entre estos dos campos, que deriva de reconocer el criterio de la oportunidad como único principio a seguir, tanto para la elección de los medios concretos a aplicar como para la formulación en forma jurídica de las normas y convenciones que expresen y traduzcan los propósitos de funcionamiento queridos. De aquí la necesidad de razonar siempre en el estudio de los problemas de *jure condendo* y no de *jure condito*.

Estúdiense a continuación diversas cuestiones, como las relaciones humanas y las relaciones públicas, el estado actual de la organización del trabajo, la mecanización y la distribución de competencias y responsabilidades. En este punto señala que debería producirse una inversión de las tendencias actuales en cuanto a centralización y descentralización, en el sentido de centralizar todas las tareas de masas (cuya ejecución sería así más fácil en virtud de los adelantos técnicos) y descentralizar la resolución de las distintas cuestiones y, en consecuencia, de la responsabilidad.

7.—ARNALDO MARCANTONIO: *Le discipline aziendali e la Scienza dell'Amministrazione*.—La administración de una empresa es unitaria en su extrinsecación, pero puede ser considerada en tres momentos idealmente distintos: la gestión, la organización y la contabilización, cada uno de los cuales es objeto de tres distintas disciplinas: la doctrina de la gestión económica, llamada también técnica administrativa o técnica económica; la doctrina de la organización administrativa de la empresa y la contabilidad. La economía empresarial, o ciencia de la economía de la empresa, puede, permaneciendo firmes los principios generales, ramificarse o especializarse por clases o tipos de empresas. En relación al sujeto jurídico, las empresas pueden ser públicas o privadas.

La economía empresarial ha sido originariamente y durante largo tiempo la ciencia económica de las empresas privadas, mientras que las empresas públicas, entendiéndolo en un amplio sentido, eran objeto de estudio de la ciencia de la Administración. Hoy, sin embargo, debido a la intervención del Estado en la economía, se ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de una renovación y puesta al día de las viejas disciplinas en torno a la administración de las empresas públicas

para adaptarlas a la cambiada realidad económica. De esta forma ha surgido una ciencia de la economía de las empresas públicas distinta de la de las empresas privadas en los tres momentos antes señalados. Principios fundamentales de esta nueva ciencia son el de la unidad, el de la economicidad y el del equilibrio o de la autosuficiencia económica.

8.—ANDRÉ MOLITOR: *L'étude de la Science de l'Administration en France et en Belgique*.—Tradicionalmente, la Administración pública ha venido siendo considerada en Francia y en Bélgica exclusivamente desde el punto de vista jurídico, y ello por dos razones fundamentales: la preponderancia reservada a los juristas en las funciones superiores de la Administración general y el insuficiente desenvolvimiento de otras ciencias sociales cuya aportación habría sido preciosa para el análisis del fenómeno administrativo. A partir de comienzo de siglo, sin embargo, y principalmente a fines de la segunda guerra mundial, se adquiere la convicción de la insuficiencia de una enseñanza y de un estudio de la Administración fundados, respectivamente, sobre la perspectiva jurídica. Se exponen las causas de esta alteración y seguidamente expone el autor las realizaciones francesas y belgas en tal sentido.

9.—ERNST KERN: *L'étude sur la science de l'Administration et la formation des jeunes fonctionnaires de l'administration fédérale allemande et des pays allemands*.—En tres partes divide su trabajo el autor. De la primera, en que se expone el desenvolvimiento histórico y situación actual de las ciencias administrativas en Alemania, merece resaltarse el pasaje en que se afirma que lo que caracteriza la situación actual es que el Derecho público y el procedimiento contencioso ante los Tribunales administrativos comprende, más o menos, del diez al doce por ciento de la actividad de la Administración, un cincuenta por ciento de la actividad total de la cual es abarcada por el conocimiento jurídico. Sin embargo, la formación de los funcionarios se basa casi en un noventa por ciento en el Derecho público y el procedimiento contencioso, de donde se desprende el desequilibrio existente entre dicha formación y las exigencias de la práctica administrativa.

La segunda parte se dedica a la exposición de las normas vigentes en cuanto a la preparación, formación y perfeccionamiento del personal administrativo, y en la tercera se traza un esquema de posibles reformas de la formación administrativa en Alemania.

10.—ROBERTO LUCIFREDI: *Gli studi non giuridici sulla pubblica Amministrazione nell'esperienza dell'ufficio della riforma*.—Un examen detenido de la ponencia de LUCIFREDI equivaldría en cierto modo a una verdadera crónica sobre la reforma de la Administración pública en Italia, de que en su día nos ocuparemos. Vamos por ello a limitarnos a resaltar los puntos de la misma que guardan más estrecha relación con el

tema que venimos tratando. Conviene, en tal sentido, señalar la enumeración de las iniciativas adoptadas por la oficina para la reforma, con el fin de crear un extenso núcleo de personas oportunamente preparadas y persuadidas de la necesidad de la aplicación en gran escala de los principios de buena organización del trabajo en la Administración pública, en los cuales fuese posible confiar para la divulgación de tales principios incluso en los ambientes más refractarios. Son las siguientes: 1) La convocación de los Congresos de Roma y Venecia, a que anteriormente nos hemos referido; 2) La organización de cursos para funcionarios; 3) La promoción de encuentros entre grupos de funcionarios de diversos Ministerios, con el fin de discutir juntos problemas de interés común para las distintas Administraciones; 4) Se desarrolló una incesante acción de estímulo respecto de las Administraciones en particular; 5) Se inició la obra tendente a promover la realización de estudios y la compilación de escritos monográficos originales destinados a examinar los problemas interesantes en esta materia; 6) Fué promovida la constitución de un especial Centro bibliográfico; 7) Se fomentaron y apoyaron numerosas iniciativas privadas encaminadas a desarrollar en particulares sectores una acción paralela a la señalada hasta aquí.

Como instrumento técnico para asegurar la actuación en el ámbito de la Administración pública de los criterios de técnica organizativa, se instituyó por Decreto de 23 de febrero de 1955, de la Presidencia del Consejo de Ministros, una «Comisión para la organización de la técnica administrativa en las Administraciones públicas y para su eficiencia», y con posterioridad se dispuso que en el ámbito de la oficina de la reforma funcionase un centro específico para la coordinación de cualquier iniciativa encaminada a tal fin. Asimismo se ha impulsado a los distintos Ministerios a insertar en sus organizaciones, en forma autónoma o como sección especializada de la oficina de estudios y legislación, una oficina para la introducción en el Ministerio de los criterios inspiradores de la técnica administrativa, estructurada según el modelo de las oficinas de organizaciones y métodos de las administraciones anglosajonas.

Termina LUCIFREDI señalando que en un momento en que, por razones de orden social, se postulan mayores intervenciones del Estado en esferas todavía reservadas a la autonomía privada, una buena organización de la acción administrativa es indispensable para realizar los resultados esperados, evitando que de la dilatación de las tareas estatales nazca un entorpecimiento de la acción administrativa que existe, el peligro resulte insoportable si no se llega a perfeccionar el funcionamiento de la máquina burocrática.

RAFAEL ENTRENA CUESTA

Del Real Colegio Mayor de San Clemente de los
Españoles en Bolonia.

BIBLIOGRAFIA

