

RESUMEN DE REVISTAS

A. O. C. y G. L. V.

1. Reforma de la justicia administrativa italiana

BORSELLI, EDGARDO: *La riforma della giustizia amministrativa*, «Nuova Rassegna», núm. 2, enero 1963, páginas 129-131.

El autor se ocupa de los proyectos legislativos emprendidos actualmente en Italia para llevar a cabo la reforma de la justicia administrativa y de uno de los problemas más importantes con que se enfrenta aquélla consistente en la concreción de la «esfera del juez», ya que el siste-

ma italiano de justicia administrativa se basa en la distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo.

Según los anteproyectos de leyes ya elaborados para dar solución a ese problema, todo acto administrativo no sólo deberá en el futuro ser notificado íntegramente al interesado, sino que la notificación deberá contener la indicación de la autoridad administrativa o jurisdiccional ante la cual podrá impugnarse el acuerdo; es decir, a la Administración pública corresponde determinar el juez, y lo debe determinar no a su arbitrio, sino *secundum legem*. Si

no estuviese establecida la distinción entre derecho e interés, como en otros países en los que se admite un solo recurso ante los tribunales ordinarios, aquélla sería una operación fácil: «un módulo fijo impreso» bastaría; pero ¿puede pretenderse de cualquier autoridad administrativa que fije si la impugnación tiene que plantearse ante el juez ordinario o ante el juez administrativo, y especifique si se trata además de una lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos?

Entre otras propuestas importantes que contienen aquellos textos, figuran las enderezadas a establecer como principio general que los recursos no jurídicos son siempre facultativos y a suprimir el recurso extraordinario al Jefe del Estado que, en verdad, se considera desde hace tiempo como un vestigio del régimen absoluto.

Concluye el autor diciendo que cuando se haya consolidado la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos prevista en el artículo 113 de la Constitución, en el campo del proceso administrativo, abandonados los viejos métodos, se podrá decir que nos movemos hacia la realización de la auténtica justicia en la Administración. Aquella justicia que ya vemos cumplida en el campo de la Administración activa, mediante los estudios sobre la reforma de la burocracia, creación de las oficinas de O. y M. de los Ministerios, nueva ordenación en el desarrollo de las relaciones públicas, y, sobre todo, a través de la iniciativa que tiende a estimular en los órganos públicos el sentido justo de la celeridad y tutela de los intereses sustanciales tanto de cada uno como de la colectividad.

10

DI BELLO, FUNCIO: *La riforma della leggi amministrative*, «Burocrazia», núm. 11, noviembre 1963, páginas 371-377.

Estudio sobre los criterios que deben presidir la redacción de las nuevas leyes y la inserción de las mismas en el Ordenamiento vigente, deteniéndose en los principios innovadores contenidos en los proyectos de ley para la reforma de los Códigos, que se está llevando a cabo en Italia actualmente. Se trata de una reforma de todo el sistema jurídico italiano en el marco de una nueva visión de la vida y una nueva concepción de las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado. Tal concepción no puede excluir la materia administrativa, dado que no es posible aplicar un principio en el campo penal y dejarlo de aplicar en el campo administrativo, aun teniendo en cuenta los respectivos fines que se proponen el Derecho penal y el Derecho administrativo. Se concluye afirmando la necesidad de una nueva Ley orgánica administrativa, para lo cual tendría que movilizarse a los mejores elementos de la Administración pública a fin de que la reforma resultase viva y no simplemente doctrinal.

2. La «Vía de hecho» en la Administración

LECLERCQ, CLAUDE: *Le déclin de la voie de fait*, «Revue de Droit Public», núm. 4, julio-agosto 1963, páginas 657-713.

Desde que en 1935 Waline escribiera: «La noción de la vía de hecho, carente de una definición le-

gal y de una construcción doctrinal, es todavía muy imprecisa en alguno de sus elementos...; la vía de hecho... de los agentes administrativos está por estudiar», han transcurrido veintiocho años. La guerra de 1939-1945 ha favorecido múltiples y graves atentados cometidos por la Administración contra la propiedad privada y las libertades individuales. A menudos, los tribunales judiciales han sido llamados a intervenir y a sancionar los abusos de la Administración, declarando un cierto número de vías de hecho. Ese reconocimiento de la competencia judicial frente al Derecho administrativo y el olvido del principio de separación de las autoridades administrativa y judicial forzaron al Tribunal de Conflictos a precisar en qué casos las jurisdicciones de orden judicial podrían intervenir y cuáles serían sus prerrogativas, en el Derecho a aplicar, frente a la Administración.

Al mismo tiempo la vía de hecho era objeto por parte de la doctrina de estudios profundos y sistematizaciones que tienen el mérito de arrojar luz sobre esta noción, difícil por varias razones. La jurisprudencia, como hacía notar Auby en 1955, sobre la vía de hecho comenzaba a disminuir. En efecto, los casos de vías de hecho declarados por los Tribunales son en los últimos años menos numerosos que en el curso de los que siguieron inmediatamente a la última guerra, pero sólo el contencioso es pobre en esta materia y no el Derecho. En este plano se sitúa Auby al afirmar lo anterior. Sigue la actitud de la casi totalidad de la doctrina que sólo enfoca la vía de hecho desde el contencioso; es decir, desde el marco

de un litigio entre la Administración y un particular que se queja, en su persona o en sus bienes, de un daño sufrido injustamente y producido por aquélla. En realidad, la vía de hecho sobrepasa con mucho lo contencioso para integrarse en los problemas de gobierno y de sociología política.

El gran obstáculo que, en definitiva, se opone al reconocimiento de la vía de hecho, en circunstancias normales, reside en la existencia de cuestiones perjudiciales. Si la jurisdicción de ejecución decide que no hay dificultades preliminares que resolver, entonces la vía de hecho encontrará su reconocimiento; pero si los jueces ordinarios estiman que es necesario que intervenga desde el principio el juez administrativo, los obstáculos contra los que chocará la víctima del daño son: que deberá intentar un nuevo proceso ante el juez de la Administración para tratar de zanjar la cuestión perjudicial y después volver ante el juez ordinario para ver de conocer a fondo de su litigio, y sobre todo luchará con la distinción que se hace entre «ocupación» y vía de hecho.

El carácter sancionador que encierra la vía de hecho con respecto a la Administración no se manifiesta si se declara la ocupación; este último término no encierra la idea de sanción que señala la vía de hecho. Irregularidad simple en el caso de «ocupación», irregularidad mucho más grave en el caso de vía de hecho. El fenómeno subjetivo yacente en el origen de la acción administrativa en el caso de «ocupación» permite situar a ésta entre el número de actos que dependen de la legalidad normal a la que debe someterse la Administración. Al con-

trario, la teoría de la vía de hecho y el término que la designa es bastante evocador por sí mismo, sobre-entendiéndose la idea de sistematizar la acción de la Administración, de sancionarla.

El autor concluye señalando que impresiona la visión de todas las restricciones con que la jurisprudencia rodea el campo de aplicación de la vía de hecho, la falta de conocimiento de la misma noción de que ha dado pruebas y la utilización de una gran variedad de procedimientos técnicos de orden jurídico para llegar a realizar la acción de la Administración, todo lo cual provoca el deseo de «cubrir» «en la medida de lo posible las graves ilegalidades administrativas». Concebida teóricamente para proteger el derecho de propiedad y los derechos públicos esenciales, la teoría de la vía de hecho de la manera en que es manejada por los Tribunales protege más a la Administración que a las víctimas de ésta.

3. El poder de control administrativo

SARACENO, DIVO: *Il quarto potere in uno Stato costituzionale moderno. Il potere di esame e di controllo*, «Nuova Rassegna», núm. 1, enero, 1963, pp. 3-6.

La falta de idoneidad y, por así decirlo, de inutilidad de los órganos que ejercen una función específica de control se hace patente ante el hecho de que no puede existir una eficaz vigilancia cuando el órgano es contemporáneamente expresión y participe del poder que ha de ser controlado.

El planteamiento de un teorema matemático postula como corolario la demostración y la prueba o comprobación. También la organización y el funcionamiento de todos los órganos del Estado administrador necesitan de un método racional que permita el examen y la vigilancia del procedimiento en la fase preventiva, así como de la ejecución y comprobación como fase del perfeccionamiento de un acto. Tal función no puede ser dividida entre los diversos órganos, a veces expresión directa del mismo poder ejecutivo; tiene que ser reconstruida con una misión unitaria, a fin de que la posibilidad del arbitrio se sustituya por la certeza del Derecho. Esto es aplicable sobre todo para los entes autónomos.

La función del control debe adelantarse en toda la actividad del Estado administrador y estar encaminada a las mismas personas físicas *pro tempore* que ejercen funciones públicas; ha de ser, por tanto, inspectora, vigilante, preventiva, sucesiva, reflexiva y, en caso extremo, punitiva, restableciendo en la esfera de acción de su competencia el orden jurídico violado.

La división o tricotomía de los poderes aparece hoy superada y anacrónica, siendo inminente la exigencia de crear un *cuarto poder* constitucional que haga de mediador y colaborador de los otros, un poder fuerte, del pueblo, técnico, en sentido estricto, y no político, mediante la publicidad de la forma y de los métodos de obligada observancia de las leyes por parte de la Administración y los funcionarios públicos (honorarios o de carrera). Cuando un órgano asume una amplitud y autonomía de funciones tan importantes como las enunciadas deja de

ser participe de un poder para hacerse poder él mismo.

En el Estado moderno, el control no puede estar limitado al examen de legitimidad o más bien del mérito de un presupuesto público o de los actos financieros del Estado y de sus entes autónomos; debe abrazar toda la actividad administrativa del Estado mismo, entendido en sentido unitario, exceptuada la estrictamente política, de la cual es árbitro el poder legislativo.

4. Relaciones públicas en la Administración

SIGUAN, MIGUEL: *La Administración y el público*, «Revista de Administración Pública», núm. 41, mayo-agosto, 1963, pp. 9-27.

Expone una serie de condiciones y medidas que considera de interés para mejorar las relaciones entre la Administración y el público, algunas de las cuales se traducen en estructuras orgánicas especializadas encargadas a personal también especializado.

A la interrogante ¿de qué depende la eficacia y el éxito de los funcionarios en este aspecto de su cometido?, se señala que una primera respuesta puede referirse a su selección y formación, aun cuando es preciso que el trabajo en contacto con el público posea estímulos intrínsecos, y si no los posee, sea la propia organización quien lo estimule. En definitiva, es la importancia que la organización concede a las relaciones con el público lo que puede estimular a los empleados a sobresalir en ellas. El motor último reside en una cierta concepción del

trabajo como servicio, que a su vez implica valores morales. Estos tendrán un significado personal, pero referidos al conjunto de los funcionarios traducirán una moral colectiva, dependiente a su vez de factores sociales en el sentido más amplio de la palabra.

5. Técnicas de selección

CLEMENT, F.: *Una prova rapida per misurare la prontezza intellettuale*, «Productività», 7-8 julio-agosto, páginas 33-41.

El autor expone un tipo de *test* para medir la rapidez mental, que dice haber experimentado satisfactoriamente.

6. La Administración pública y los problemas del tráfico

POSSENTI, UGO: *La XX Conferenza del traffico e della circolazione*, «Il Corriere Amministrativo», número 17, septiembre, 1963, páginas 1871-1884.

Examina los dos temas «La región y la red de carreteras» y «Orígenes y causas de los accidentes y organización de la seguridad viaria», que han sido objeto de la XX Conferencia sobre Tráfico y Circulación, que ha tenido lugar en Stressa, del 26 al 29 de septiembre del presente año. Subraya que el examen de los problemas viarios y del tráfico adoptará un perfil que se ha admitido en llamar «autonómico» y que caracterizará la mencionada Conferencia. «La región y la red de carreteras» representa un tema apasionante, so-

bre todo si se considera que el ordenamiento «autonómico» previsto en la Constitución, para responder a las exigencias económico-sociales y al progreso del país, debe traducirse, bajo el aspecto jurídico-administrativo, en un sistema armónico de relaciones entre los varios entes locales que permita su activa participación en la política de desarrollo nacional. Los problemas viarios, como los urbanísticos, están estrechamente ligados al progreso económico-social de la población, y de ahí la exacta individualización y gradación de las competencias que

en orden descendente—Estado, región, provincia, municipio—corresponden a cada ente en el ámbito del territorio de su competencia y que son de importancia vital para el funcionamiento de todo el sistema.

Examina asimismo los orígenes y causas de los accidentes y la organización de la seguridad viaria en sus aspectos estadísticos, técnicos, médicos y jurídicos.

A continuación del artículo se transcribe la Memoria presentada por la Asociación de los Municipios italianos (ANCI) a la XX Conferencia sobre Tráfico y Circulación.