

REVISTA

DE

ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XIII

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1954

NUM. 78

Fiscalización jurisdiccional de los actos administrativos en el Derecho norteamericano

La extensión de atribuciones alcanzada por la Administración a consecuencia del intervencionismo en la vida económica, la intensificación de su acción en materia de obras y servicios, ha ido otorgando cada día máximo interés al sistema de garantías para los derechos reconocidos por las leyes a los administrados, destacando entre ellas la fiscalización jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos.

Sistema distinto el francés y el anglosajón, obedeciendo a regímenes jurídicos distintos, está bien justificado el interés tomado por los tratadistas analizando los elementos característicos de cada sistema, motivando una extensión bibliográfica, en la que, como dice el Profesor Schwartz con referencia a Pinto, no se halla en Norteamérica una exposición de conjunto del Derecho administrativo al modo de los tratados y manuales franceses, pero pueden encontrarse obras interesantes sobre el Derecho y el proceso administrativo: la Ley de Procedimiento, de 1946; los poderes de la Administración; el Procedimiento administrativo; los recursos contra la Administración, y la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios son epígrafes destacados en tales obras. Véase *Le Droit Administratif Americain*, por B. Schwartz, Profesor en la Facultad de Derecho de la Univer-

sidad de Nueva York, con prefacio de M. Puget, Consejero de Estado francés, libro al que se refieren estas notas.

Puget, en su prefacio, hace resaltar el contraste neto que existe entre Francia y los Estados Unidos en materia administrativa. Sin embargo, se han producido importantes modificaciones que, según los tratadistas, tienden a atenuar la disparidad. El enorme crecimiento de los Organismos públicos y el de «intervencionismo» en la tierra de protección de la iniciativa privada y de la libre empresa ha aumentado la fuerza de la Administración, multiplicando los contactos entre ella y los administrados. Esta administración poderosa—dice—, complicada frecuentemente de una gran tecnicidad, ha sido liberada parcialmente de la tutela del Juez ordinario y comprende de más en más órganos investidos de atribuciones mixtas de aspecto jurisdiccional. La expansión de actividades administrativas, las ingerencias muy frecuentes en la vida de los ciudadanos, han impuesto la necesidad de mejorar la reparación de los daños causados por estas actividades e ingerencias. Una legislación especial ha sustituido en gran parte la de la *common law*. Las dos corrientes de mudanza manifestada en los Estados Unidos y en Francia han hecho menos desemejante los dos regímenes. El trabajo de Schwartz pone de manifiesto que hay dos reglas fundamentales: la sumisión a la ley de la Administración y el que ésta debe dar un máximum de satisfacción a las necesidades públicas, con un mínimum de molestias y un mínimum de gastos. Hay un deseo de legalidad y otro de eficacia. Importa poco, como dice, que el sometimiento a un Juez, sea a un Juez judicial o a un Juez administrativo; las garantías requeridas se reúnen en su persona. La Ley Federal de Estados Unidos, 1946, avanza en el camino favorable a que las operaciones administrativas se ejecuten según procedimientos que favorezcan la reflexión en los administrados, reclamen las observaciones de los diferentes servicios interesados y de los administrados, faciliten la fiscalización de la Administración superior y del Juez.

Evidentemente, la obra del Profesor Schwartz no tiene la extensión de materias de los tratados europeos; casi toda ella está dedicada al procedimiento administrativo y a lo contencioso, señalando

los límites entre los cuales el Juez ejerce su fiscalización, los órganos que tienen aspecto de actuación jurisdiccional, mostrando su trabajo cómo se trata de colocar a la Administración sobre un pie de igualdad con los particulares, cómo se busca asociar a los administrados a la acción administrativa antes que ésta adopte carácter definitivo, cómo se afianza en el campo de la reparación de daños y perjuicios, materia en la cual ha existido retardo.

Corrientemente se diferencia la solución dada en Francia y en Norteamérica para garantizar los derechos de los administrados, atribuyendo el control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos en Francia a los Tribunales administrativos, en tanto que en Estados Unidos se atribuye a los ordinarios. Sin embargo, dicese que en el fondo no hay tanta diferencia como pudiera creerse. En Estados Unidos, si la decisión administrativa tiene fuerza ejecutiva, cabe que el particular ejercite una acción para obtener su nulidad; si no tiene carácter ejecutivo, la decisión no tiene valor legal más que cuando la Administración misma logra sea puesta en ejecución en virtud de petición especial hecha a los Tribunales. En el sistema americano, si el particular pretende que una decisión administrativa que se le aplicó es ilegal, puede acudir al Juez ordinario, que si entiende que la decisión no es ajustada a Derecho, puede formular ante la Administración *injonction*, prohibiendo aplicar la decisión. Los particulares pueden, igualmente, acudir al Juez para que determine el contenido de su derecho presunto y declarar hasta qué punto el acto incriminado es ilegal, recursos denominados legal y no legal, y en tales recursos se actúa ante los Tribunales americanos con arreglo al procedimiento judicial. Los recursos se formulan ante los Tribunales inferiores, ante el Juez de Derecho común en el sistema federal.

Como es lógico, en el control de la legalidad de los actos administrativos surge la excepción de los llamados actos de Gobierno, denominados en el Derecho administrativo americano actos políticos; cuya determinación no puede señalarse en lista exhaustiva, diferenciándose los de política exterior y política interior.

Conviene tener en cuenta que el poder de adoptar decisiones que afecten a los administrados pertenece, no tan sólo a los Mi-

nistros, como entre nosotros, sino también a órganos independientes, como las Comisiones especiales que existen con órganos administrativos independientes, singularmente los referentes a la reglamentación de actividades económicas.

Los autores americanos examinan los poderes que se atribuyen a las Comisiones u Oficinas, tales como la Federal Trade Commission, la Securities and Exchange Commission, la National Labor Relations Board, de actuación tan importante ésta en las relaciones de trabajo, para impedir las prácticas desleales. Es de advertir que los órganos encargados de la función indicada son órganos de la Administración activa y que ejercen, en cierto modo, funciones jurisdiccionales, diferencia importante en relación a los sistemas francés y europeo general, debiendo, según Schwartz, ser considerados, más que como jurisdicciones administrativas, como órganos de la Administración activa.

Las medidas legislativas, referentes a la Social Security, representan una tendencia a la creación de órganos jurisdiccionales de la Administración americana para resolver las incidencias de aplicación de las disposiciones legislativas relativas a la seguridad social.

En cuanto a la motivación de las decisiones administrativas, el criterio admitido es el que las decisiones de la Administración van acompañadas de las razones sobre las cuales se han fundado. La Ley de Procedimiento administrativo ha convertido esta obligación legal en norma uniforme.

Disposición que debe señalarse es la que aplaza la eficacia jurídica de los Reglamentos administrativos generales, que tienen fuerza de ley hasta treinta días después de su publicación. Se ha querido con ello establecer criterio análogo en cuanto al comienzo de aplicación del Reglamento, ley material y la ley en sentido formal. La Administración cuida mucho de la publicidad de los Reglamentos administrativos, a punto tal, que para la Ley sobre Bolsa de Valores de 1934 se dispone que nadie podrá ser objeto de prisión por violación del Reglamento, cuando el proceso prueba que el acusado no había tenido conocimiento.

El autor de la obra citada se refiere a la importancia que tienen en

Norteamérica las normas legales referentes al procedimiento administrativo. Refiérese al Juez Brandeis, transcribiendo lo escrito por éste, al afirmar que el hecho de que ninguna decisión administrativa pueda ser dictada antes de la notificación requerida y de la posibilidad de ser oído, que el hecho que el procedimiento y la audiencia del interesado deben respetar las condiciones esenciales de un proceso equitativo y el de que este proceso deba conducirse de manera que una Corte o Tribunal pueda examinar si las reglas del Derecho o de procedimiento han sido aplicadas, suponen las garantías necesarias. Las formalidades administrativas constituyen garantías para los administrados, son consecuencia necesaria de los grandes poderes atribuidos a la Administración. El debate previo asegura al particular el medio de formular sus alegaciones y presentar las pruebas de su derecho. El voto de la Ley sobre el Procedimiento administrativo en 1946 se menciona como el comienzo de una era nueva en el Derecho administrativo de los Estados Unidos por Vandervilt en *The Federal Administrative Procedure Act*.

Schwartz dedica un capítulo especial al Procedimiento administrativo y otro a los recursos contra la Administración, estudiando en el primero el origen del procedimiento, la notificación de su iniciación, la audiencia, su naturaleza, el procedimiento en materia de decisiones y la significación jurídica de la decisión. La audiencia otorgada como garantía tiene más amplitud en el Derecho americano que en el francés. Amplia parte de ella puede utilizarse para controversia sobre los puntos de Derecho suscitados por el asunto. A diferencia del Derecho francés, la *enquête* debe preceder a las decisiones de la Administración activa. La Administración designa Oficiales Auditores, *hearing officer*. Las partes guardan la iniciativa en la *enquête* y más parece que el *officer* semeja a un Juez en un asunto civil, al modo europeo, que al Juez de un asunto contencioso-administrativo. Se requiere del *officer* gran imparcialidad y que reúna las condiciones de capacidad y lealtad que, según el informe del Comité Oficial, estén reconocidas por los Abogados y por el público. En las audiencias, comiézase por resumir los hechos tal como resultan de las alegaciones; se recogen las pruebas escritas, se admite el argumentar oralmente. La ley autoriza a

cada parte a presentar su asunto en su defensa por pruebas orales o escritas, sometiendo prueba en réplica y procediéndose a contra-interrogaciones, si son necesarias para el establecimiento de los hechos. Las partes están autorizadas a ser representadas por un Abogado. No se atribuye a estos Organismos americanos el carácter de verdaderas jurisdicciones porque, aunque tengan ciertas atribuciones de índole jurisdiccional, tienen facultades que corresponden netamente a la Administración activa. La existencia de tales poderes, de naturaleza distinta, da lugar a controversias de carácter jurídico.

La separación entre la Administración activa y la Administración contenciosa no constituye la regla general aceptada por el Derecho americano. Se ha buscado garantizar la imparcialidad del Oficial de Audiencia, pero no se ha llegado a una solución positiva, en cuanto a la separación práctica entre las funciones de decisión de las funciones de preparación, cuando las dos dependen de una sola y misma autoridad. El Oficial puede adoptar una decisión inicial en el asunto cuya audiencia ha presidido. En ausencia de una apelación a superior jerárquico o una revisión, la decisión podrá adquirir el carácter de definitiva, sin más proceso.

Los administrados pueden entablar recurso contra los Reglamentos que suponen ilegales y que les causan lesión en sus derechos. La eficacia de la decisión del Tribunal lo es para el caso del recurrente. Si el Reglamento se considera ilegal, no se anula *erga homines*, pero los comentaristas estiman que, aunque la resolución afecte al recurso entablado, la Administración no pretende hacer valer en otros casos la disposición reglamentaria declarada ilegal.

El comentarista examina los casos de incompetencia de la autoridad para adoptar la decisión combatida; el alcance muy significativo de los defectos formales del expediente, que tienen gran eficacia para la nulidad caso de abuso de poder, que no aparece admitido con la misma extensión que en el Derecho francés, y la violación de la ley como causa de anulación. Schwartz adiciona en los motivos de recurso el error de derecho y el error de hecho, analizando la competencia del Tribunal para lo primero y la de la Administración para la determinación de la materialidad de los hechos en vista

de las pruebas, sometiéndose a la acción de los Tribunales el examen de si existe o no prueba sustancial de los hechos.

La condición ejecutiva del acto administrativo contra el cual se recurre es un requisito esencial.

Al igual que acaece en el Derecho europeo, es necesario que la resolución que se combate haya causado estado; es decir, que se hayan agotado los recursos de naturaleza administrativa, que en vía gubernativa no pueda interponerse ya ningún recurso por estar agotada la jerarquía administrativa.

No admite el Derecho americano el ejercicio de la acción popular en relación con la legalidad de los actos administrativos y su fiscalización jurisdiccional. Los recurrentes tienen que demostrar que sus intereses materiales han sido desconocidos y lesionados, sin que la condición de contribuyente pueda ser suficiente a mostrar el interés directo como base de recurso.

La finalidad que se persigue es la defensa de la legalidad e impedir la eficacia de actos administrativos contrarios a ella. Al igual que en nuestro Derecho, la interposición de recurso no suspende la ejecución de la decisión recurrida. Para que pueda ser suspendida es preciso que la ejecución cause perjuicio imposible de reparar si la decisión era anulada por el Tribunal.

Los Tribunales pueden rechazar el recurso o declarar la nulidad de la decisión recurrida, pero no pueden sustituir una decisión por otra.

La evolución del Derecho norteamericano en materia de defensa de los derechos de los administrativos contra actos ilegales de la Administración es importante en favor de los particulares lesionados en sus derechos. No acaece lo mismo todavía en cuanto a la responsabilidad de la Administración estimada en grado menor que en Francia, dadas las excepciones admitidas a la Ley de 1946.

JOSÉ GASCÓN Y MARÍN