

DERECHO ADMINISTRATIVO

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, "Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 15, otoño de 1982, pp. 21-34.

El destacado tratadista español examina con agudeza el problema de gran actualidad que se refiere a la necesaria intervención de los poderes públicos para la efectiva realización de los derechos fundamentales, e inicia su estudio con el examen comparativo de las declaraciones de derechos de las constituciones españolas republicana de 1931 y la actual de diciembre de 1978, en las cuales existen semejanzas y diferencias; las cuales deben apreciarse tomando en cuenta las distintas épocas en las que se expidieron dichos ordenamientos constitucionales, pues si bien es verdad que en algunos aspectos los textos pueden ser similares, la lectura de los mismos debe hacerse con diferente perspectiva, según el tiempo en el cual se elaboraron y especialmente, en el que deben aplicarse.

De una manera muy gráfica, el conocido jurista destaca que entre una norma jurídica cualquiera y con mayor razón cuando se trata de una Constitución política, y la realidad, existe siempre una cierta distancia, semejante a la que media entre una fotografía y la persona retratada, tomando en consideración que el texto de las constituciones refleja un momento de la vida colectiva, registrado en forma instantánea, en el que, lógicamente, también falta la animación y el movimiento, igualmente imprescindibles a la hora de formular un juicio preciso.

Por ello, aun cuando son semejantes algunos de los derechos consagrados en las dos leyes fundamentales que se estudian, tomando en cuenta que la carta republicana consagró los derechos económicos y sociales, introducidos por las constituciones mexicana y alemana de Weimar, así como la protección de los derechos individuales a través del recurso de amparo, también inspirado en el ordenamiento mexicano; son diversas las épocas en que dichos derechos deben ser ejercitados, además de la diferencia que significa la ampliación de los derechos económicos y sociales consagrados por la Constitución de 1978, la que ha incorporado las conquistas más recientes del constitucionalismo de

estos últimos años, como los relativos a la educación física y el deporte (artículo 43.3); vivienda (artículo 47); ambiente y calidad de la vida (artículo 45); derechos de los consumidores (artículo 51), etcétera.

Pero la transformación que se observa entre los textos constitucionales españoles de 1931 y 1978 no radica en esta evolución de los derechos de carácter colectivo que se ha enriquecido considerablemente, sino especialmente en la función que deben desempeñar los poderes públicos, puesto que constituye una observación común que la pasividad de mera abstención, por parte de las autoridades, no es suficiente para asegurar la plena efectividad de los derechos que la Constitución reconoce a los ciudadanos, y no lo es siquiera en el ámbito de las expresivamente llamadas "libertades-autonomía", cuyo sentido originario se agotaba, en la delimitación de esferas de desenvolvimiento autónomo de la personalidad, inmune a la acción del poder y enteramente libre de cualquier injerencia del mismo, por lo que se configuraban como verdaderos derechos subjetivos de carácter prohibitivo para la autoridad, que debía respetar la esfera de libertad de los gobernados.

Pero en la actualidad, debido a la complejidad de la vida contemporánea, esta apreciación negativa de las libertades públicas ya no puede subsistir, pues el ejercicio de las mismas sería ilusorio sin la intervención de la autoridad para garantizar su realización. El distinguido autor señala en vía de ejemplo que el derecho a manifestarse públicamente no puede concebirse si no se asegura en forma adecuada frente al riesgo de los posibles contramanifestantes que pueden impedir el ejercicio del citado derecho, a no ser que su acción sea frenada por la propia autoridad, que es la única que dispone de los medios materiales y personales para hacerlo. Precisamente por esta situación, el artículo 104, inciso 2, de la Constitución española de 1978, dispone que las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Es esencial en esta materia de la función de los poderes públicos para la tutela de los derechos fundamentales lo dispuesto con toda precisión por el diverso artículo 9, inciso 2, de la misma carta fundamental, en cuanto ordena: "Corresponde a los poderes públicos *promover* las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas; *remover los obstáculos* que impidan o dificulten su plenitud y *facilitar* la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (el subrayado es del profesor Fernández).

Y si esto es verdad por lo que respecta a las libertades-autonomía, y a las libertades-participación (habida cuenta que la democracia signifi-

fica la participación constante de los gobernados en la toma de decisiones), lo es todavía más en cuanto a los llamados *derechos de prestación*, que son los que caracterizan al moderno Estado social de derecho, que ha sustituido la pasividad del Estado liberal clásico por una organización política que garantiza la *libertad* real de los gobernados, lo que sólo es posible a partir de una infraestructura de prestaciones que asegure su existencia y el desarrollo de la personalidad. Debe tomarse en cuenta la fórmula política de la citada Constitución española de 1978, en cuyo artículo primero se establece: "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna, como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

Tomando en consideración una reciente polémica sobre la intervención de los cultivadores de derecho administrativo en el estudio de los principios constitucionales, el profesor Fernández sostiene, con toda razón, que en el campo de la tutela de los derechos fundamentales no es posible fijar una frontera neta y dividir artificialmente una realidad que se presenta como un bloque, entre las disposiciones de carácter constitucional y las de naturaleza administrativa, tomando en cuenta el papel que se demanda a los poderes públicos, y particularmente a las autoridades administrativas, como agentes activos en la consecución de la libertad real y el afán de profundizar en la democracia, que late en la fórmula constitucional del Estado social y democrático de derecho.

Al respecto deben destacarse los instrumentos técnicos de garantía que ha perfilado de manera paciente y progresiva el derecho administrativo durante los dos últimos siglos hasta alcanzar un grado notable de perfección y que se traducen en las dos grandes instituciones del recurso contencioso-administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración, en virtud de que, por una parte, no existe en la actualidad reducto alguno que permanezca exento al control judicial, puesto que cualquier acto, por discrecional que sea, puede ser impugnado ante los tribunales, los cuales no sólo pueden anular sino inclusive condenar a las autoridades administrativas. Y en segundo lugar, toda lesión que los particulares sufran en cualesquiera de sus bienes o derechos a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos es indemnizable por la administración titular de los mismos, con independencia de que medie o no en su producción culpa o negligencia (responsabilidad objetiva), por lo que la libertad y el patrimonio de cada ciudadano se encuentran plenamente protegidos sin quiebras ni fisuras de ningún tipo.

La Constitución española de 1978 consagra esos principios en sus artículos 24 y 106, en cuanto al inciso 1 del primero establece que: "To-

das las personas tienen derecho a obtener la tutela defectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión." El segundo precepto dispone:

1. Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. 2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

En virtud de los preceptos constitucionales transcritos, en lo que a la libertad se refiere, los últimos vestigios del poder han sido barridos, y así lo ha estimado el Tribunal Constitucional desde sus primeras decisiones, a través del derecho de amparo, tanto en su primera etapa ante los tribunales ordinarios, de acuerdo con la regulación de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona de 26 de diciembre de 1978, como en su última instancia o recurso de amparo constitucional propiamente dicho, ante el propio Tribunal Constitucional (artículos 53.2; 161, 1, b), y 162, 1, b) de la carta fundamental), por lo que los obstáculos tradicionales, vía gubernativa previa, ejecutividad del acto, presunción de su legalidad, etcétera, han desaparecido, y con esto ya nada se opone a la plenitud e inmediatez del amparo constitucional.

Un problema más difícil de resolver es el relativo a la tutela de ciertos derechos o intereses colectivos, que se conocen como difusos o transpersonales, que no se encuentran expresamente reconocidos en el ordenamiento jurídico-administrativo a efectos de legitimación al mismo nivel que el interés personal y directo; pero debe tomarse en cuenta que la interpretación jurisprudencial que se hace habitualmente de ese concepto reputa existente el interés legítimo siempre que del ejercicio de la acción emprendida pudiera derivarse un beneficio jurídico, económico o de cualquier otra naturaleza en favor del accionante. El problema radica de manera concreta en la configuración de estos derechos de prestación, que a diferencia de las libertades públicas, no están contruidos como derechos subjetivos en sentido propio y necesitan para alcanzar este carácter su adecuado tratamiento por parte del legislador ordinario, cuya inercia tampoco puede servir de pretexto para dejar sin tutela judicial estos intereses, pues como el Tribunal Constitucional lo ha señalado desde su primera sentencia, no hay en la Constitución

normas meramente programáticas, ya que todos los preceptos de la carta suprema encierran un mandato preciso que vincula en sus propios términos a todos los poderes constitucionales.

Lo anterior significa, como acertadamente lo destaca el autor, que la Constitución española exige un modo nuevo de legislar, radicalmente diferente al que hasta ahora ha sido habitual en España y en todos los países de su misma órbita cultural (lo que puede aplicarse también al ordenamiento mexicano), puesto que las leyes administrativas se limitan generalmente, en cuanto al establecimiento de los diferentes servicios públicos, a autorizar a la administración para prestarlos, es decir, la habilitan para actuar pero rara vez la obligan a hacerlo. El papel del jurista es el de iluminar con su técnica el camino que el legislador está obligado a recorrer de acuerdo con los nuevos principios constitucionales.

El excelente estudio del profesor Fernández es muy útil para los juristas mexicanos, tomando en consideración que desde el punto de vista de la actuación de las autoridades administrativas para la realización efectiva de los derechos fundamentales, nos encontramos en una situación todavía más desventajosa que los juristas españoles, pues nuestra Constitución se ha modernizado muy lentamente no obstante las numerosas reformas que ha sufrido y todavía no ha recogido algunos de los principios esenciales que figuran en la carta española de 1978 en cuanto a esta actividad de los poderes públicos, y menos aún respecto de la responsabilidad patrimonial de la administración, la que prácticamente no existe, por el anacronismo de las normas del Código Civil del Distrito Federal y de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal. Ni siquiera ha sido posible expedir las leyes de procedimiento administrativo, en la esfera federal y de las entidades federativas, que son indispensables para superar la anarquía en la tramitación de los asuntos administrativos.

Héctor FIX-ZAMUDIO

LEGREZ, François, "Le réparation des dommages causés par le bruit des avions. Nouveaux développements", *Revue Française de Droit Aérien*, París, núm. 4, octubre-diciembre, 1981, pp. 403-407.

La sentencia pronunciada el 16 de junio de 1981 por el Tribunal Administrativo de París constituye el último de los múltiples y desconcertantes episodios jurisdiccionales que, desde hace más de veinte años,

caracterizan el desarrollo de lo que se ha designado como "el proceso del ruido".

I. LOS ANTECEDENTES

Cabe recordar que en 1960 un promotor inmobiliario —después de construir un edificio de habitaciones cerca del aeropuerto de Niza— había demandado a la Compañía Air-France por el daño sufrido a consecuencia del ruido causado por los aviones de dicha compañía, al invocar el artículo 141-2 del Código de la Aviación Civil de 1924, que dispone: "La persona que explota una aeronave es responsable de pleno derecho de los daños que causen la evolución de la aeronave a las personas y a los bienes situados en la superficie."

La compañía demandada se esforzó en vano de persuadir a los magistrados del orden judicial de que el referido texto no podía permitirles resolver equitativamente el caso —en 1960 la situación era muy diferente de la que privaba en 1924—, pues se trataba en realidad de un daño causado por una obra pública; en consecuencia, el aeropuerto de Niza era el que debía ser demandado, y el juez competente era la jurisdicción administrativa. Pero tanto los tribunales de instancia y las cortes de apelación, como la propia Corte de Casación, rechazaron la argumentación de la Air-France y fallaron, con base en el ya referido artículo 141-2, que en materia de ruido cada compañía aérea era responsable del perjuicio causado por sus aviones.

Era erróneo por parte de los jueces —subraya el autor— el obstinarse en aplicar un texto de 1924 para resolver, en la década de los sesenta, el problema de los daños causados por la proximidad de un aeropuerto, pues era obvio que dicho texto, concebido para regular situaciones muy diferentes, no podía sino llevar a soluciones injustas para todas las partes.

En efecto, este sistema equivalió a negar a las personas perjudicadas la reparación *total* del daño sufrido —cada compañía era responsable en función de la relación existente entre su tráfico y el tráfico global del aeropuerto considerado, de lo que resultaba que los perjudicados tenían que *demandar también* a las demás compañías que utilizaban los servicios del referido aeropuerto. Por otra parte, en razón de la creación de nuevos aeropuertos y de los traslados a que dio lugar el fenómeno, muchas compañías se vieron obligadas a reparar daños que habían dejado de causar desde hacía años, por haberse instalado en otros aeródromos.

II. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE PARÍS DE 16 DE JUNIO DE 1981

Una vez más, en su esfuerzo para situar el problema del ruido en su verdadero contexto, el de un daño causado por una obra pública, la Compañía Air-France demandó al Aeropuerto de París ante el Tribunal Administrativo.

En efecto, la Corte de Apelación había condenado a la citada Compañía a pagar al municipio vecino de Villeneuve-le-Roi una indemnización un poco superior a un millón de francos; Air-France había pagado dicha indemnización cuyo reembolso demandaba al Aeropuerto de París. En sus alegatos, la Compañía sostenía que el perjuicio sufrido por el referido municipio debía analizarse como un daño causado por una obra pública, que el Aeropuerto tenía la obligación de reparar; de ahí resultaba que la indemnización pagada por Air-France al municipio había sido liquidada por cuenta del Aeropuerto, y que, en consecuencia, la Compañía resultaba subrogada en los derechos del municipio para reclamar el reembolso correspondiente al referido Aeropuerto de París.

Sin embargo, "en unas líneas", el Tribunal Administrativo de París denegó la demanda de Air-France, al considerar "que la Compañía demandante participa en la explotación de las instalaciones del aeródromo de Orly, las que constituyen una obra pública; que, en consecuencia, la referida Compañía no puede subrogarse en los derechos del municipio de Villeneuve-le Roi contra el Aeropuerto de París, dueño de la obra; y que, consiguientemente, procede desestimar la demanda..." Ahora bien —destaca el autor—, el afirmar que Air-France participa en la explotación del aeropuerto de Orly "constituye indiscutiblemente una contraverdad flagrante": Air-France, como las demás compañías aéreas, no es sino un simple usuario del aeropuerto, al que paga rentas y derechos por concepto de los servicios proporcionados. Obviamente, estima el autor, nadie podría pretender que los pasajeros de Air-France, por el hecho de que utilicen los aviones de dicha Compañía, concurren en explotar el aeropuerto de Orly, con el pretexto de que Air-France utiliza las pistas y las instalaciones del mismo.

A los argumentos de Air-France, apoyados en la jurisprudencia de varios *arrêts* del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo de París se abstuvo de contestar y se limitó a pronunciar un fallo "fundado en un motivo inexacto": la participación de la Compañía en la explotación de Orly —de lo que resultaba, conforme al ya citado artículo 141-2, que Air-France era responsable de pleno derecho—. Al parecer, varios factores pueden explicar esta actitud, no siendo el menor el temor de que el Aeropuerto de París fuere condenado a indemnizar a centena-

res de vecinos —olvidando el Tribunal que dicho Aeropuerto podía recuperar las cantidades pagadas mediante los derechos que cubren los transportistas.

Como era de esperar, la decisión del Tribunal Administrativo de París ha sido objeto de un recurso ante el Consejo de Estado. Es de desear —apunta el autor— que la alta jurisdicción acabe con la confusión que reina en este dominio, al dar su verdadera calificación a los perjuicios provocados por el ruido de los aviones en las zonas cercanas a los aeropuertos: la de un daño causado por una obra pública.

III. LAS INICIATIVAS DE LOS PODERES PÚBLICOS

La administración, en su acción, parece guiarse por la tesis de que se trata efectivamente de un daño causado por una obra pública, daño cuya reparación incumbe al dueño de la obra, es decir, al establecimiento público del Aeropuerto de París.

Así es como un *arrêté* de 12 de abril de 1981 ha extendido a nuevos beneficiarios las ventajas que otorga el Fondo de Ayuda a los Vecinos de las Zonas Afectadas; este Fondo está alimentado por los derechos de aeropuerto que pagan los pasajeros. En condiciones determinadas, el Fondo concede hasta el 66 por ciento del importe de los gastos de insonorización de los locales de habitación más expuestos a las molestias del ruido, así como de los edificios médicosociales y escolares.

Por otra parte, en los términos de un nuevo *arrêté*, el Fondo podrá extender su ayuda a un mayor número de vecinos del aeropuerto de Orly. Además, en razón de la construcción de la segunda pista de Roissy-Charles de Gaulle, se ha definido una nueva "zona de molestias" al interior de la que, tanto los edificios habitacionales como los locales municipales, se beneficiarán de los subsidios otorgados por el referido Fondo.

Por último, cabe recordar que, a fines de 1979, el gobierno depositó ante el Senado un proyecto de ley tendente a modificar el famoso artículo 141-2 —fuente de todas las discordias—, al establecer que el explotador de un aeropuerto será responsable de los perjuicios que esta obra pública cause a los vecinos. Si bien la cámara alta ha empezado a examinar el texto, no lo ha adoptado aún.

Es de desear —concluye el autor— que los esfuerzos del legislador, junto con los del Consejo de Estado, permitan aportar finalmente una solución equitativa a un problema bastante sencillo que, desde hace unos veinte años, los tribunales judiciales y el Tribunal Administrativo de París se han ingeniado en complicar inútilmente.

Monique LIONS

LOPATKA, Adam, "La Haute Cour Administrative en République Populaire de Pologne", *Droit Polonais Contemporain*, Varsovia, núms. 3/4 (47/48), 1980, pp. 5-16.

La Constitución de la República Popular de Polonia de 22 de julio de 1952 establece, en su artículo 56, que se deposita el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema, en tribunales de *voivodie* (división administrativa), en tribunales de distrito y en tribunales especiales (tribunales militares y jurisdiccionales laborales de distrito). Estos órganos velan por el respeto a la legalidad popular, a la propiedad social y a los derechos de los ciudadanos.

Para ampliar y reforzar el ya existente sistema de control judicial de las decisiones administrativas, la ley de 31 de enero de 1980 ha creado un nuevo tribunal especial, la Alta Corte Administrativa (ACA), que empezó a funcionar unos meses más tarde (primero de septiembre siguiente).

El autor se propone examinar las competencias del nuevo tribunal, las reglas procesales aplicables, su composición y organización, así como situar los papeles respectivos de la Alta Corte Administrativa y de la Corte Suprema en la organización jurisdiccional del país.

I. COMPETENCIAS DE LA ALTA CORTE ADMINISTRATIVA

El artículo 196 del Código de Procedimientos Administrativos atribuye a la Corte un amplio dominio de competencia. En efecto, le corresponde conocer de los recursos formados contra las decisiones administrativas tomadas en numerosos sectores —el referido artículo enumera unos veinte— de la actividad nacional.

Así es como la ACA es competente para examinar los recursos contra decisiones administrativas concernientes a: *a)* construcción y urbanismo; *b)* precios, tarifas y derechos arancelarios; *c)* vías públicas, circulación, comunicaciones, navegación y transporte; *d)* producción artesanal, comercio, industria gastronómica y otras actividades económicas; *e)* censo de población, documentos de identidad, actas del estado civil, nombres, apellidos y nacionalidad; *f)* economía y hábitat; *g)* ahorro de combustibles, energéticos y aguas; *h)* protección de la naturaleza y del medio; *i)* enseñanza y educación, arte y cultura; *j)* aprovechamiento del territorio; *k)* agricultura y silvicultura; *l)* expropiación de bienes inmuebles; *m)* empleo y cuestiones sociales; *n)* salud y previsión social, cultura física, deportes y turismo, y *o)* en materia de obligaciones fiscales y prestaciones pecuniarias.

Se estima —apunta el autor— que el noventa por ciento de las deci-

siones administrativas son susceptibles de ser impugnadas ante la Alta Corte, y en el referido porcentaje figuran todas las decisiones concernientes a los agricultores y artesanos.

II. LAS REGLAS PROCESALES EN LA ALTA CORTE ADMINISTRATIVA

La impugnación de una decisión administrativa ante la ACA procederá únicamente en caso de "no conformidad" con el derecho, y el recurso no podrá formularse antes de que se hayan agotado las vías procesales administrativas. El recurso será formulado por la parte interesada, por la organización social que participa en el procedimiento, o por el procurador, en un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de notificación o de publicación de la decisión perjudicial.

Por su parte, la Corte podrá desestimar el recurso que se presentare fuera del plazo prescrito o que fuere improcedente, así como cuando el demandante no hubiere cumplido, en el plazo fijado, con las modalidades de la suplencia de la queja. Cuando la queja proceda, la Corte anulará en todo o en parte la decisión impugnada, y, dado el caso, la decisión pronunciada al respecto por la jurisdicción de primera instancia.

La Corte anulará la decisión administrativa en los siguientes tres casos: 1) cuando haya violación a las reglas de derecho material, a no ser que dicha violación no fuere susceptible de influir en la solución del caso; 2) cuando haya violación al derecho que fundamenta la reanudación del proceso, habida cuenta de que las pruebas en las que se han establecido las circunstancias esenciales del caso hayan revelado ser falsas, o de que la parte interesada no haya participado, por culpa propia, en el procedimiento, y 3) cuando haya violaciones a disposiciones del procedimiento administrativo, que son susceptibles de ejercer una influencia determinante en la solución del caso.

Las partes intervienen en el procedimiento ante la ACA; el procurador participará cuando haya presentado el recurso o cuando haya tomado parte en el procedimiento administrativo, así como las personas que no son parte, cuando la solución del caso concierne a sus derechos. Cabe subrayar que el recurso formado ante la Alta Corte no es suspensivo en principio, si bien en casos determinados la alta jurisdicción puede ordenar que se suspenda la ejecución de la decisión administrativa impugnada.

En fin, cuando la ACA deseche la decisión impugnada y que, al examinar nuevamente el caso, el órgano administrativo de Estado compruebe la nulidad de la decisión, la parte perjudicada podrá solicitar una indemnización por el daño real que ha sufrido.

III. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA ALTA CORTE ADMINISTRATIVA

Los principios que establece la Constitución, relativos a los tribunales, también se aplican a la ACA. En consecuencia, los magistrados que la integran son independientes y obedecen solamente a la ley; son nombrados y destituidos por el Consejo del Estado, a propuesta del ministro de Justicia.

Los candidatos que aspiran a ejercer la función de juez de la Alta Corte deberán llenar una serie de requisitos estrictos —entre los que figura la exigencia de una previa pasantía de diez años— que garantizan su moralidad y competencia, formación profesional adecuada y conocimientos prácticos de los problemas de la administración del Estado.

La Alta Corte tiene su sede en Varsovia, pero se han creado “centros de delegación” en varias *voivodíes* o divisiones administrativas.

El presidente de la ACA, auxiliado por los vicepresidentes, dirige la actividad de la Corte. El pleno, convocado una vez al año por lo menos, examina la actividad general de la Corte, así como todos los puntos que conciernen a la jurisprudencia de la alta jurisdicción; esta sesión está presidida por el ministro de Justicia, el de Administración, el de Economía Territorial y Protección del Medio, por el primer presidente de la Corte Suprema y el procurador general de la República Popular de Polonia.

La ACA está dividida en secciones, según el objeto de las quejas. En la Alta Corte funcionan una oficina de jurisprudencia —integrada por personas que llenan los requisitos para ejercer las funciones de jueces— y una oficina presidencial, encabezada por un director nombrado por el presidente de la misma Corte.

El presidente de la ACA somete periódicamente al Consejo del Estado informes sobre la actividad de la Corte; también informa al presidente del Consejo de Ministros y al ministro de Justicia de los problemas esenciales que resultan de la actividad y de la jurisprudencia de la alta jurisdicción.

IV. LA CORTE SUPREMA Y LA ALTA CORTE ADMINISTRATIVA

La Constitución establece que la Corte Suprema es el órgano superior encargado de controlar la actividad judicial de los demás tribunales en materia de jurisprudencia; en consecuencia, la actividad de la Alta Corte está sometida al control de la Corte Suprema, que se ejerce de tres maneras:

— la Corte Suprema conoce de los recursos de revisión extraordinaria formados contra las decisiones de la ACA;

— la Corte Suprema fija las directivas generales en materia de administración de justicia y de práctica judicial, y

— dicta resoluciones tendentes a resolver las cuestiones o los problemas jurídicos que se plantean en la actividad de los tribunales.

La revisión extraordinaria ante la Corte Suprema contra una decisión de la ACA será interpuesta únicamente por el ministro de Justicia, el primer presidente de esta Corte, y por el procurador general cuando la decisión impugnada atente manifiestamente contra la ley o contra el interés de la República Popular de Polonia.

Por otra parte, la competencia atribuida a la Corte Suprema para fijar las directivas en materia de administración de justicia y de práctica judicial tiende a asegurar la aplicación regular de la ley y la uniformidad de jurisprudencia de todos los tribunales. En consecuencia, la violación a estas directivas por parte de la ACA puede justificar la casación o la reforma de la decisión considerada.

La competencia de la Corte Suprema para dictar resoluciones tendentes a resolver cuestiones jurídicas responde a la necesidad de interpretar las disposiciones y los textos que suscitan dudas, o cuya aplicación ha dado lugar a jurisprudencias divergentes. En dichos casos, la Corte dictaminará a solicitud del ministro de Justicia, del procurador general, del primer presidente de la misma Corte, así como del presidente de la Alta Corte Administrativa.

Cabe precisar que las directivas y las resoluciones dictadas por la Corte Suprema tienen fuerza obligatoria para la alta jurisdicción administrativa.

Así pues, la creación de la Alta Corte Administrativa, al inscribirse armoniosamente en el contexto general de la organización judicial polaca, confirma la función eminente de la Corte Suprema en el control general de toda la actividad jurisdiccional.

Monique LIONS

LLOMPART, José, "Las facultades de derecho en el Japón", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núms. 20-21, 1980-1981, pp. 267-271.

En el contexto de una serie de artículos sobre "la crisis de las facultades de derecho" en varios países del mundo, el autor se propone dar cuenta del estado actual de las facultades de derecho en el Japón —si

bien, advierte, es más exacto hablar de problemática y no de crisis de la universidad en este país.

1. *El sistema universitario japonés* no tiene la tradición que caracteriza a las grandes universidades europeas, pues es de creación más reciente, y en este sentido, es más moderno.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la Universidad Imperial de Tokio y la de Kyoto, las más prestigiosas, encabezaban el grupo de las universidades estatales. El candidato que conseguía entrar en una de estas universidades, después del examen de admisión, tenía el futuro asegurado, pues empezaba a formar parte de la élite de la sociedad japonesa. Poco a poco fue aumentando el número de las universidades privadas que, durante mucho tiempo, han sido consideradas como universidades de "segunda categoría".

Actualmente la situación va modificándose. Hoy en día existen 318 universidades privadas —muchas, de gran prestigio— frente a 125 universidades del Estado o públicas. Según las estadísticas de 1978-1979, el 76.2% de los estudiantes universitarios cursan sus estudios en universidades privadas.

Uno de los rasgos más típicos de la universidad japonesa es quizá lo que los mismos estudiantes llaman el "infierno" del examen de admisión. En efecto, si el graduarse no implica esfuerzos excepcionales, en cambio el entrar en una buena universidad resulta sumamente difícil, en razón de la gran competencia y del número muy reducido de plazas; así es como en 1979, en la Universidad privada de Sophia en Tokio, hubo no menos de 30 513 candidatos para 1 915 plazas, ¡batiendo el récord la Facultad de Derecho con 7 675 aspirantes para 250 plazas!

Por último, en las universidades estatales o públicas los derechos de escolaridad son mucho más bajos que en las universidades privadas.

2. *En Japón, no todo estudiante de derecho será en el futuro un jurista* y no todos ingresan en esta Facultad para ser juristas —advierte el autor—. En efecto, la mayoría de los estudiantes graduados serán empleados por diversas empresas, las cuales también seleccionan a sus candidatos por medio de rigurosos exámenes.

Para ser jurista profesional, es decir, juez, abogado o fiscal, es preciso presentar el examen de Estado que también es otro "infierno". En 1977, por ejemplo, de 29 214 candidatos solamente 465 consiguieron éxito en esta severa prueba. Para presentarse a dicho examen no es necesario haber estudiado en una facultad de derecho ni haberse graduado en una universidad, sino solamente el haber aprobado las asignaturas de la llamada "formación general" (*ippou-kyoiku*) en una universidad.

Puede decirse que la verdadera especialización universitaria en derecho empieza después de haber estudiado cuatro años en la facultad y

ser admitido como candidato al doctorado (*daigakuin*). De ahí es de donde salen los futuros profesores de derecho.

3. *En Japón, para obtener una cátedra en derecho no hay oposiciones.* La autoridad suprema en la materia es la junta de profesores (*kyojukai*) de la facultad respectiva, que establece el modo y las condiciones de admisión de los nuevos profesores. En este dominio, las universidades estatales o públicas tienen plena autonomía, si bien deberán recabar luego la aprobación del Ministerio de Educación. En las universidades privadas, en cambio, esta aprobación no es necesaria.

Las universidades privadas no tienen un número fijo de cátedras y por eso puede ser muy flexible la selección de futuros profesores. Aunque no hay ninguna presión ni control por parte del Estado, a veces surgen desavenencias entre los miembros de una facultad, pues en Japón "muchas cosas se deciden por medio de la influencia personal" —apunta el autor—. Por otra parte, la libertad de enseñanza *universitaria* está garantizada por la Constitución, y esta garantía es un hecho.

Paradójicamente, si para ser maestro en una escuela de párvulos se necesita un título reconocido por el Estado, en cambio no hay tal exigencia para ser catedrático. En general, lo que se toma en cuenta son las publicaciones del candidato y los estudios que ha cursado en Japón o en el extranjero. En razón del carácter laico del Estado japonés, las universidades estatales y públicas también son religiosamente neutras, lo que no impide que el Estado admita y favorezca las universidades privadas, sean budistas, católicas, protestantes, o sea cual fuera su confesión.

Comparativamente, el salario de un profesor de facultad es mucho más bajo que el que reciben sus homólogos de la Europa Occidental. Ciertas universidades privadas permiten que los profesores ejerzan al mismo tiempo la profesión de abogado, si bien en general estas dos actividades son consideradas como incompatibles, y, de hecho, se prohíbe tal ejercicio en las universidades estatales y públicas.

4. *Además del ya mencionado "infierno" del examen de admisión* los problemas más agudos de las facultades de derecho en Japón los plantea el número desproporcionado de estudiantes comparado con el número de profesores en algunas universidades privadas. Frente a este problema, llamado de *mass production*, el Ministerio de Educación favorece económicamente las universidades privadas que tienen un porcentaje mayor de profesores.

Este difícil problema no es el único, pues existen otros que es preciso señalar, si bien en Japón no suelen considerarse como problemas. Uno lo constituye la falta relativa de movilidad de profesores de una universidad a otra. Además, si un estudiante no consigue entrar en la

Universidad de Tokio o en una universidad estatal, será difícil que llegue a ser profesor de una de estas universidades, por muy dotado que sea. En resumidas palabras, puede decirse que el ingreso en una universidad determina el futuro académico del sujeto en cuestión.

Un segundo problema lo constituye el número excesivo de asignaturas libres que hay en las facultades de derecho; además, son tan especializadas que resulta dudoso el que el estudiante pueda asimilarlas debidamente. Quizá este problema está relacionado con la fuerte tendencia que tiene el japonés a la especialización. Por ejemplo, en el área de las cátedras de filosofía del derecho, que han ido multiplicándose desde la posguerra, se considera inconcebible el que un profesor de esta disciplina pueda enseñar al mismo tiempo derecho positivo. Al parecer, la filosofía del derecho en Japón tiende a divorciarse de la realidad jurídica y volverse sumamente abstracta. Dicho de otro modo, de manera general “el aislamiento y la falta de comunicación interdisciplinaria parecen ser el peligro que lleva consigo la excesiva especialización”.

Hubo diversos experimentos —señala el autor— tendentes a resolver la problemática compleja de la universidad japonesa, si bien hasta ahora, y pese al gran dispendio económico, los resultados son poco convincentes.

5. *Por último*, el autor hace resaltar que la especialización y el afán insaciable del investigador japonés tienen también una cara muy positiva. A pesar de la barrera del idioma, los diferentes sistemas jurídicos mundiales son conocidos en Japón, y las investigaciones de los respectivos especialistas son numerosas y de gran calidad. “Solamente —señálase con cierta melancolía—, el derecho español y la gran tradición iusfilosófica de nuestro país continúan casi completamente desconocidos.”

Monique LIONS

DERECHO CIVIL

CHÁVEZ ASENCIO, Manuel E., “El deber jurídico familiar”, *Jurídica*, México, núm. 13, tomo I, 1981, pp. 331-367.

El autor, profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, plantea la existencia de un acto jurídico familiar que, sin apartarse del acto jurídico general, tiene una serie de particularidades que permiten pensar en la posibilidad de emplear el concepto de deber jurídico en las relaciones familiares en forma distinta al concepto de obligaciones.