

CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN CHECOSLOVAQUIA

1. Estudiar los recursos contra las decisiones de los órganos administrativos en Checoslovaquia resulta, desde luego, imposible sin aclarar antes qué es ahí la Administración.

Aludamos en primer lugar al carácter socialista de Checoslovaquia. Este Estado ha sido creado o, mejor dicho, resucitado al final de la primera guerra mundial en 1918. Se organiza entonces como República, calificada en idioma socialista como República burguesa. Más tarde, en 1938, el Tratado de Munich consagra la cesión a Alemania de los territorios sudetes en el norte del país. En 1939, HITLER invade el resto de la nación, ocupando el país las fuerzas alemanas hasta 1945. Mientras tanto nace la resistencia y se elabora el 5 de abril de 1945, en Kosice, ciudad de Eslovaquia, un programa: el muy conocido programa de Kosice. Contiene los principios básicos para la evolución futura del país. En las primeras elecciones después de la guerra, el partido comunista aparece como el partido más importante (1). Eso le permite tomar el poder en febrero de 1948: se trata, según la terminología occidental (2), de un golpe de Estado pacífico. En mayo de este mismo año se publica la segunda Constitución de Checoslovaquia (3).

Esta Constitución establece una democracia popular, al objeto de favorecer el advenimiento próximo del socialismo. Desde 1948 Checoslovaquia ya no pertenece a la categoría de las democracias occidentales o burguesas tales como Francia o Inglaterra, sino que se equipara a las democracias de nuevo tipo, las democracias populares, donde el proletariado —los trabajadores, representantes de la mayoría del pueblo— ha conquistado el poder. La burguesía —es decir, la minoría propietaria de los me-

(1) Reúne el 38 por 100 de los votos. F. KAVKA, *La Tchécoslovaquie, historie lointaine et récente*, Liegue, 1963, pág. 148.

(2) Cuando uno vive en Checoslovaquia no está ya en Occidente, sino en «Europa del Este»; y quien habla del Occidente, habla de la Europa que se queda fuera del telón de acero, o sea, en términos económicos, la Europa capitalista.

(3) La primera Constitución fué publicada en 1920. Es una Constitución democrática de tipo occidental, o sea, en términos socialistas, una Constitución burguesa. Cfr. V. PROCHAZKA, *La Constitution socialiste de la Tchécoslovaquie et le chemin y ayant conduit*, «Bulletin de Droit Tchécoslovaque» (citado en adelante como B. D. T.), 1960, pág. 20.

dios de producción—, en terminología socialista, desaparece del Gobierno y poco a poco de la sociedad al ser nacionalizados los medios de producción y pasar a pertenecer al Estado, es decir, al pueblo entero. A este último también pertenece el Poder, ejercido a través de Cuerpos elegidos, cuya función principal es establecer un nuevo régimen social, concretado en el «socialismo».

La tercera Constitución, de fecha 11 de julio de 1960, consagra el establecimiento del socialismo (4). La democracia popular desaparece, terminado su papel, y es sustituida por el Estado socialista, o sea, un Estado que debe cuidar de toda la sociedad en todos sus aspectos: político, económico, cultural, etc... Notemos que a su vez este Estado socialista no es más que una fase transitoria en la vía hacia el comunismo. «Todos nuestros esfuerzos —dice el final del preámbulo de la Constitución actual— tienden ahora a elaborar las condiciones materiales y espirituales necesarias para el paso de nuestra sociedad al comunismo. Desarrollando la idea del Estado socialista, insistiremos en perfeccionar nuestra democracia socialista y en ensanchar la participación de los trabajadores en la Administración del Estado...».

Así podemos resumir ya lo que nos interesa sobre el asunto:

— El Estado debe cuidar de todos, en todos los aspectos de su vida. Podemos deducir de este postulado la importancia de la Administración pública.

— Pero el Estado socialista quiere ser democrático: por eso el pueblo mismo, a quien pertenece el Poder (art. 2 de la Constitución de 1960), debe participar lo más posible en la Administración de este Estado.

— Sin embargo, en este pueblo trabajador existe una «élite»: el partido comunista. Por eso el partido comunista es en realidad un elemento motor y de vanguardia de la sociedad o Estado socialista (art. 4 de la Constitución) (5).

2. Ahora bien, ¿qué debemos entender cuando hablamos de la Administración checoslovaca?

Al leer la Constitución misma de 1960, podemos distinguir, como en muchos otros países, dos esferas: la Administración central del Estado y la Administración local del Estado. En efecto, los artículos 47 y 68 de la Constitución hablan de «los Ministerios y otros órganos centrales», mientras que se puede leer en el artículo 86: «Los Comités nacionales... son los órganos del Poder y de la Administración del Estado en las regiones, los distritos y los Municipios». Hay que añadir, además, el Consejo Nacional Eslovaco, «órgano nacional del Poder y de la Administración del Estado en Eslovaquia», según el artículo 73.

Aquí es necesaria una precisión más sobre el Estado checoslovaco. «La República socialista checoslovaca es el Estado unitario de dos naciones

(4) «El socialismo ha triunfado en nuestra patria», dice el preámbulo de la Constitución de 11 de julio de 1960.

(5) Cfr. V. KNAPP et Z. MLYNAR, *La Tchécoslovaquie*, París, 1965, págs. 66-70.

hermanas, iguales en derechos, los checos y los eslovacos» (art. I-2.º de la Constitución) (6). Antes de 1948 Eslovaquia no era más que una región agrícola y pobre. Ahora bien, esta nación está integrada en la República checoslovaca y pertenece a esta República unitaria. Desde luego no faltaron partidarios de una federación de ambas naciones, vistos los caracteres específicos de cada una: idiomas diferentes, diferente desarrollo económico, tradiciones separadas, etc... Pero desde 1917, como dijimos, se había resucitado el Estado checoslovaco unitario (7), por lo que ya existía una cierta tradición. Pero, además, el hecho de que HITLER creara un Estado eslovaco independiente fué, como reacción, un buen argumento en contra de la tendencia federativa o de distinción de Estados. Independientemente de esto, la nueva Constitución de 1948 consagró definitivamente el Consejo Nacional Eslovaco, Consejo creado clandestinamente en 1943.

En realidad, una de las características de Eslovaquia es el atraso de su desarrollo económico. Esta circunstancia «impuso la búsqueda de condiciones más propicias en los campos político, económico y cultural, para permitir a Eslovaquia sobreponerse a este atraso en un plazo histórico muy corto» (8). Estas condiciones más propicias se tratan de lograr por medio del Consejo Nacional Eslovaco: «La actividad del Consejo Nacional Eslovaco está dirigida al cumplimiento de tareas de carácter nacional o regional eslovaco, que no podrían ser cumplidas de manera satisfactoria ni por los órganos centrales del Estado, ni por los Comités nacionales eslovacos. Se trata de los problemas del desarrollo económico y cultural de Eslovaquia, que exigen un punto de vista particular así como soluciones particulares» (9).

Ahora bien, ¿será posible englobar este Consejo Nacional Eslovaco dentro de los órganos centrales de la Administración? No parece, desde luego, pertenecer a los órganos locales, ya que en Eslovaquia, como en el resto del Estado, están los Comités nacionales. Pero el Consejo Nacional Eslovaco no pertenece tampoco a los órganos centrales, ya que su interés y su papel están localizados. Así tenemos que concluir que el Consejo Nacional eslovaco tiene un sitio aparte y específico. La Constitución misma le dedica su capítulo VI entero, después de haber tratado en los capítulos anteriores de la Asamblea Nacional (capítulo III), del Presidente de la República (capítulo IV) y del Gobierno (capítulo V). Lo consideraremos, por tanto, como un órgano especial (10).

(6) Los checos representan el 66 por 100 de la población del Estado; los eslovacos, el 28 por 100. El resto lo constituyen unas minorías de húngaros, polacos, ucranianos y alemanes.

(7) La coexistencia de los checos y de los eslovacos fué establecida en el siglo IX dentro del Imperio de la gran Moravia. A partir del siglo X evolucionaron separadamente. Cfr. *La Tchécoslovaquie*, de V. KNAPP, citado, págs. 1, 2 y 20.

(8) Cfr. S. MATOUSEK, *Le Conseil National Slovaque*, B. D. T., 1960, pág. 98.

(9) Idem, MATOUSEK, pág. 102.

(10) Podemos preguntarnos qué será del Consejo Nacional Eslovaco cuando exista perfecta igualdad económica total entre los checos y los eslovacos. Si todavía las particularidades de Eslovaquia necesitan la existencia de un Consejo nacional especial, las particulari-

3. Veamos a continuación las líneas generales de la organización de cada uno de estos órganos administrativos.

En la Administración central están los Ministerios y los «otros órganos centrales». La competencia para la creación de todos estos órganos pertenece a la Asamblea Nacional (art. 47 de la Constitución). Según la última reorganización del Gobierno checoslovaco —noviembre de 1965—, existen 17 Ministerios (11) y 11 órganos centrales, repartidos de la siguiente manera: cinco Comisiones estatales, una Comisión central y cinco Oficinas centrales (12). El Presidente de la República designa y revoca a los jefes de los órganos centrales y a los Ministros (art. 62-6.º); pero la revocación de los Ministros puede serle impuesta por la Asamblea Nacional (art. 70). Para entender esto hay que saber que no hay separación de poderes en Checoslovaquia. El Poder pertenece a la Asamblea Nacional, o, mejor dicho y según el artículo 39 de la Constitución, «la Asamblea Nacional es el órgano del Poder estatal de la República checoslovaca» (13).

El aspecto verdaderamente administrativo del Consejo Nacional Eslovaco aparece en su «Presidium», «órgano ejecutivo del Consejo Nacional Eslovaco» (art. 84 de la Constitución). Es un órgano de 16 miembros, cuyo papel es dirigir y unificar el trabajo de las Comisiones creadas por el mismo Consejo, como órganos de iniciativa, control y ejecución, para los distintos sectores de su actividad (art. 88-1.º). Actualmente existen ocho Comisiones permanentes, cuyo jefe debe trabajar en colaboración con el Ministro del mismo ramo, aunque no le está subordinado.

En lo que toca a los Comités nacionales, no olvidemos que «los Comités nacionales —la mayor organización del pueblo trabajador— son los órganos del Poder y de la Administración del Estado en las regiones, distritos y Municipios» (art. 86 de la Constitución y art. 1 de la Ley de 25 de mayo de 1960) (14).

Para entender esta afirmación hay que recordar la existencia de los Consejos de distrito y los Consejos comunales durante la primera República, es decir, hasta la segunda guerra mundial. Pero estos Consejos eran

dades de los checos ¿no harán igualmente necesaria la existencia de un Consejo nacional especial?

(11) Aunque haya en realidad veinte Ministros, ya que tres son Ministros sin cartera.

(12) Señalemos entre estos órganos centrales la Comisión estatal para las Haciendas, precios y sueldos, existente además del Ministerio de Hacienda; la Comisión estatal del plan y la Comisión central de control y de estadísticas.

(13) Los artículos 43 y 61 de la Constitución establecen la responsabilidad del Presidente de la República ante la Asamblea nacional; ídem, artículos 44 y 66, para la responsabilidad del Gobierno, y los artículos 46 y 195, para el Procurador general; en cambio, los Diputados de la Asamblea nacional son responsables ante el pueblo como consecuencia directa de su elección por éste (art. 39); se sigue un principio idéntico para los Diputados del Consejo Nacional Eslovaco (art. 73) —son responsables ante el pueblo de Eslovaquia— y para los Diputados de los Comités nacionales (arts. 86 y 88), que lo son ante sus propios electores.

(14) Esta Ley, aunque anterior a la Constitución, sigue teniendo vigencia, lo mismo que la Ley del 9 de abril de 1960, relativa a las elecciones a los Comités nacionales.

unos organismos estrictamente locales y sobre todo consultivos. Más tarde, la resistencia contra la Alemania de HITLER se organiza mediante unos Comités nacionales. A estos Comités se les va a dar el Poder estatal en los territorios liberados en 1945 por el ejército soviético (15).

Hasta 1948 no se sabe si los Comités nacionales habrían de seguir detentando tal poder, o si se convertirían en meros órganos consultivos de importancia estrictamente local. La Constitución de 1948 consagró su nuevo papel y lo mismo hizo la Constitución de 1960. Su organización y su actividad aseguran la democracia, o sea, el gobierno por el pueblo mismo; pero tienen que respetar el principio de base de la República socialista: es decir, el principio del centralismo democrático. La Constitución nos habla de este principio en su artículo 18 (16). Digamos ante todo que para una mentalidad jurídica occidental este principio resulta un poco difícil de entender. ¿No son, a primera vista, centralización y democracia dos datos un poco antinómicos? Ahora bien, este principio del centralismo democrático significa lo siguiente: los Comités nacionales deben tener grandes responsabilidades, con la participación siempre mayor del pueblo mismo; pero la gestión del Estado y las decisiones respecto a este pueblo deben ser centrales y unitarias, ya que el interés de cada uno se confunde con el interés de todos, o sea, de la sociedad. Esta conformidad de intereses es propia de un Estado socialista, mientras que una República burguesa o capitalista se caracteriza, según los socialistas, por una oposición o contradicción entre los intereses del pueblo y los intereses del Poder y del Estado (17).

Para acabar con esta explicación del centralismo democrático insistamos otra vez en el papel importante del partido comunista en la unidad de gestión y de decisiones (art. 4 de la Constitución y art. 3 de la Ley de 25 de mayo de 1960) (18).

4. Veamos ahora la organización de los Comités nacionales con la ayuda del capítulo VII de la Constitución y de la Ley de 25 de mayo de 1960. Existen Comités de región, de distrito y en los Municipios: Comités nacionales, municipales o locales. Según el artículo 1 de la Ley de 25 de mayo de 1960, deben expresar la unión de los obreros, campesinos y de los intelectuales. Sus miembros son elegidos por el pueblo por un plazo de cuatro años, y, en consecuencia, son responsables ante él (19).

(15) Cfr. V. KNAPP, *La Tchécoslovaquie*, pág. 137.

(16) Artículo 18: «Según el principio del centralismo democrático, la dirección central de la sociedad y del Estado está asociada útilmente a una competencia y una responsabilidad de los órganos subordinados, conjuntamente con la participación activa de los trabajadores y con el ejercicio de su iniciativa creadora».

(17) Cfr. V. KNAPP, *La Tchécoslovaquie*, págs. 52 y 53.

(18) Se habla de cambios en los estatutos del partido comunista para reforzar el papel de guía del partido en la vida diaria de la sociedad checoslovaca. *Daily Press Survey*, de la C. T. K., agencia de prensa checoslovaca, del 17 de marzo de 1966.

(19) Existen en Checoslovaquia 10 regiones, de las cuales tres en Eslovaquia; 108 distritos (33 por Eslovaquia). Praga constituye una circunscripción territorial aparte con 10 circunscripciones (art. 13). El número de Diputados en los Comités nacionales de regiones

Un Comité nacional elige, en sesión plenaria (20), entre sus propios diputados, al presidente y sus auxiliares, así como al secretario y al Consejo ejecutivo. Constituye además las Comisiones necesarias, Comisiones que en sus dos terceras partes son integradas por diputados del mismo Comité nacional, siendo completado el otro tercio por ciudadanos elegidos dentro del pueblo trabajador; en estos órganos de iniciativa, control y ejecución (21), lo mismo que, por ejemplo, en las Comisiones del Consejo Nacional Eslovaco, se manifiesta la participación del pueblo. Finalmente, el Comité nacional puede crear para sectores particulares, cuando lo juzgue necesario, unos departamentos con «trabajadores políticamente adelantados y profesionalmente calificados» (art. 42 de la Ley de mayo de 1960).

Para acabar con esta descripción de los Comités nacionales hay que decir unas palabras sobre su papel y su competencia, lo que nos ayudará a entender mejor la importancia de sus decisiones, especialmente respecto a los particulares. La misma Constitución dice que «una de sus primeras tareas consiste en vigilar la satisfacción siempre más perfecta de las necesidades materiales y culturales de los trabajadores» (art. 89). En este sentido se expresaba ya la Ley de 25 de mayo de 1960 (art. 3). Esta Ley desarrolla el tema con bastante detalle (arts. 8, 9, 15). Así, los Comités nacionales tienen la responsabilidad de la producción agrícola, preocupándose, por ejemplo, de la creación de Cooperativas; deben asegurar la construcción de viviendas, su mejor utilización y la adjudicación justa de los pisos a los particulares (22); también deben asegurar a la población el carbón y el agua, cuidar de las carreteras, de los transportes, garajes y talleres; cuidar también de los restaurantes, escuelas, servicios sanitarios, determinar el sitio de las tiendas, etc... (23). Para cumplir todo esto, los Comités nacionales administran y crean, cuando es necesario, las instituciones o las organizaciones correspondientes, designando a los directores y dirigiendo su trabajo, confiándoles parte de la propiedad nacional. «El instrumento principal de acción de los Comités nacionales está constituido por el plan estatal y el presupuesto estatal» (art. 18, Ley de mayo de 1960). Al menos hasta ahora. Ultimamente, en efecto, y como consecuencia de nuevos principios económicos adoptados ya en enero de 1965 por el Comité central del partido comunista (24), se acentúa la responsabilidad y

cambia de 80 a 150, según la población; en los Comités nacionales de distrito, de 60 a 120; en los Comités nacionales locales, de 9 a 120 (art. 14, Ley de mayo de 1960).

(20) Sobre el papel de la sesión plenaria, cfr. artículos 22, 23 y 24 de la Ley de mayo de 1960; sobre el Consejo ejecutivo, desde el artículo 25 hasta el artículo 31.

(21) Constitución, artículo 95-3.º, y artículo 31 de la Ley de mayo de 1960.

(22) Se admite, desde luego, la propiedad privada de los pisos, aunque su precio impide a muchos su adquisición. Parece, sin embargo, que se trata de fomentarla, ya que «se puede suponer que si la gente posee los pisos donde vive, los cuidarán mejor»: RUDE PRAVO, en la C. T. K. del 7 de enero de 1966.

(23) Cfr. K. SVOBODA, *Administrative procedure before national committees*, B. D. T., 1960, pág. 254.

(24) Estos nuevos principios fueron impuestos por la realidad. Pero no modifican, dicen, los principios de base del socialismo. «El sistema socialista, basado sobre el marxismo-leninismo, se desarrolla constantemente sin apartarse de sus principios de base», afirma el

la autonomía económica de los Comités nacionales. Hasta ahora, en efecto, todos los recursos financieros de los Comités nacionales estaban centralizados y distribuidos desde el centro. «Hoy, dadas las nuevas características, el sistema se considera de muchas maneras como un obstáculo. No favorece el desarrollo de la iniciativa y la satisfacción de las necesidades locales de acuerdo con el esfuerzo local... Los Comités nacionales deben tener la oportunidad de establecer su propia hacienda con los recursos locales» (25). Además de las medidas estrictamente económicas, corresponde a los Comités nacionales la potestad de emanar disposiciones, al objeto de dar el debido cumplimiento a sus funciones.

5. En realidad todos los órganos administrativos a los que rápidamente hemos aludido pueden, en efecto, emanar disposiciones generales. Así lo dispone el artículo 72 de la Constitución, en relación con los Comités nacionales. Ahora bien, tanto la Constitución como la Ley de 25 de mayo de 1960 sobre los Comités nacionales, habla de disposiciones generales, sin referirse a las disposiciones particulares. Conociendo la importancia del papel de los Comités nacionales, podemos decir que para estos órganos el poder de tomar disposiciones o decisiones particulares, o sea, relativas a los individuos, debe considerarse implícito en dicha atribución. En efecto, ¿cómo podrían los Comités nacionales realizar el trabajo atribuido por la Ley? ¿Cómo podrían desarrollar el bienestar económico y cultural de los ciudadanos sin tener la potestad de tomar decisiones, tanto de carácter general como de carácter particular? Desde luego no hace falta un texto especial para dar a los órganos administrativos la facultad de decisión, sobre todo en un régimen socialista. Recordemos que el Estado socialista debe cuidar de todos los aspectos de la vida de sus ciudadanos.

Ahora bien, si reconocemos a los órganos administrativos el poder de emanar disposiciones, como ocurre, en fin, en todos los países, nos preguntamos en seguida: ¿existirá un control de esta actividad? ¿Cómo asegurarse que cada disposición, general o particular, la Administración sigue siempre la legalidad socialista?

6. Hablemos brevemente del control de las disposiciones generales. Según el artículo 41 de la Constitución, la Asamblea Nacional, «órgano supremo del poder del Estado de la República Socialista Checoslovaca» (artículo 39), puede anular «una Ley del Consejo Nacional Eslovaco, un Decreto o una resolución del Gobierno o una disposición general de un Comité nacional de región, cuando estos textos contradicen la Constitución u otra Ley» (art. 41-2.º). Por lo demás, el Consejo Nacional Eslovaco

Presidente de la República, A. NOVOTNY, C. T. K., 8 de marzo de 1966. Digamos sólo que, según nuevo sistema, se acentúa la responsabilidad de las empresas, a las cuales se da un cierto grado de autonomía, y se estimula también su iniciativa.

(25) Discurso del primer Ministro, J. LENART, de 9 de febrero de 1966, en un Congreso de Funcionarios del Partido y de Comités nacionales. En esta ocasión, el primer Ministro subrayaba también la urgencia del problema de la vivienda, señalando a continuación: «Se debe favorecer también la construcción individual, debiendo desaparecer las tendencias actuales de restricción y los obstáculos administrativos».

debe controlar las decisiones de sus propios órganos —el «Presidium» y sus Comisiones— (art. 74 de la Constitución). En fin, un Comité nacional de escalón superior, o el Gobierno, puede anular las decisiones ilegales de un Comité nacional de escalón inferior (art. 96-2.º de la Constitución, y arts. 17 y 20 de la Ley de 25 de mayo de 1960), a no ser que el mismo Comité nacional rectifique su decisión (art. 20 de dicha Ley).

Desde luego, este control se efectúa en la mayoría de los casos —siempre que no se lleve a cabo por la misma Asamblea Nacional— en el plano administrativo. No hay, por lo menos hasta ahora, *ningún control judicial* (26).

Pero si este control administrativo no es más que una tarea de los órganos superiores, ¿puede provocarlo un particular? Creemos poder afirmar rotundamente que sí. Recordamos otra vez que se trata de una República socialista: el pueblo debe participar lo más posible en la vida y funcionamiento del Estado (art. 18 de la Constitución). Se dice, además, en el artículo 29 de la Constitución: «Los ciudadanos y las organizaciones (27) tienen el derecho de dirigir a los Cuerpos representativos, así como a los otros órganos del Estado, sus proposiciones, sugerencias y quejas; los órganos del Estado deben darles curso con espíritu de responsabilidad y en tiempo útil».

7. Pero ¿qué pasa con los actos singulares? ¿Cómo asegurarse de su legalidad? Hemos de buscar la respuesta en el Código de procedimiento administrativo, de 24 de junio de 1960 (28). Ciertamente que se trata allí sobre todo del procedimiento ante los Comités nacionales. Hay que recordar que estos órganos administrativos son los que más cuidan de los intereses individuales. La mayor parte de su trabajo se dirige a la protección y desarrollo de los derechos individuales (29).

(26) Algunos podrían acusarnos de pensar demasiado con una mentalidad jurídica occidental, o sea, con la mentalidad de una persona que no puede entender la democracia sin pensar en seguida en la división de los poderes. Pero si es verdad que el régimen checoslovaco no conoce y aun niega este principio, reconoce y practica la división del trabajo. En muchos casos la diferencia entre los dos es más bien sutil y de palabras. Aquí podemos acentuar, sin embargo, la diferencia, y la negación de la división de poderes podría servir de argumento para rechazar la utilidad de un control judicial.

(27) Según el artículo 5 de la Constitución, «para desarrollar sus actividades comunes, para asociarse activamente en todos sus aspectos a la vida de la sociedad y del Estado y para ejercer sus derechos, los trabajadores se afilian a organizaciones sociales voluntarias, tales como el Movimiento sindical revolucionario, las Cooperativas, las organizaciones de juventud, culturales, de deporte y otras».

(28) Este Código fué aprobado por un Decreto del Gobierno, autorizado por el artículo 45 de la Ley de 25 de mayo de 1960.

(29) Quisiéramos decir «los derechos privados», pero el derecho socialista no conoce ahora la distinción derecho público-derecho privado. Niega oficialmente todo dualismo jurídico: «... uno de los síntomas del delirio filosófico..., propio a nuestros teóricos del derecho antes de la revolución (de 1948), consistía en el dualismo jurídico... Había un dualismo del derecho natural y del derecho positivo..., un dualismo del derecho público y del derecho privado», etc. «Ninguno de ellos ha sobrevivido a su época. El derecho socialista es unitario: en cuanto voluntad del pueblo trabajador de Checoslovaquia con fuerza de ley, tiene un

Sin embargo, este Código contiene una fórmula mediante la cual se amplía enormemente su ámbito de aplicación. Dice así el artículo 32: «Las disposiciones de este Decreto [o sea, este Código] se aplicarán *mutatis mutandis* a los procedimientos en los cuales otros órganos de la Administración del Estado tratan de los derechos, intereses legales u obligaciones de los ciudadanos y organizaciones». De todas maneras, nos será más fácil estudiar el Código con su mismo espíritu, preocupándonos sobre todo del procedimiento ante los Comités nacionales.

Digamos primero qué significa aquí esta palabra «procedimiento». Es fácil entenderlo ayudándonos con la definición misma de GONZÁLEZ PÉREZ: «El procedimiento... es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico» (30). Este resultado práctico puede ser, según el Código de procedimiento administrativo checoslovaco, bien un acto administrativo —pudiéramos calificarlo de decisión primaria—, o bien la decisión tomada por el órgano administrativo después de una reclamación o recurso de un individuo cuyos intereses han sido afectados. El ciudadano que vaya a ser afectado por una decisión del órgano administrativo debe participar de antemano en el procedimiento que culminará en la decisión. El ciudadano que ha sido afectado por una decisión ya tomada puede recurrir contra ella. En otras palabras, el Código checoslovaco de procedimiento administrativo admite la posibilidad de un control *a priori* y también de un control *a posteriori* de los actos administrativos.

¿Cuáles son, entonces, los actos administrativos controlados? Ya hemos dicho en qué materias puede y debe intervenir un Comité nacional, o sea, cuál es la competencia de los Comités nacionales. Con la ayuda de los artículos 1.º y 2.º del Código, digamos ahora que toda decisión de un Comité nacional relativa a materia de su competencia que afecte «a los derechos e intereses justificados de los ciudadanos y organizaciones o a las obligaciones de los mismos» da pie a la aplicación del procedimiento estudiado.

Pero no debemos pensar que el procedimiento oponga el órgano administrativo al particular, aun cuando se trate de un verdadero recurso: «El artículo 2-1.º [del Código de procedimiento] supone que el órgano, actuando y decidiendo en el caso, no es parte en el procedimiento», dice K. SVOBODA (31). El particular participa en la creación de una decisión administrativa o se opone a ella. También pueden oponerse dos o varios particulares u organizaciones, y entonces el procedimiento se transforma en proceso. Además, es preciso recordar el artículo 3 del nuevo Código

único origen... El dualismo del derecho público y privado también ha sido abandonado irrevocablemente». No es más que «una curiosidad histórica» (V. KNAPP, citado, págs. 85 y 86). Pero «el hecho de que el derecho socialista no esté dividido en derecho público y derecho privado no significa que no haya del todo clasificación sistemática del derecho socialista... Sin embargo, esta división del derecho en la literatura socialista está sometida a discusión».

(30) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pág. 59.

(31) K. SVOBODA, *Administrative procedure before national committees*, B. D. T., 1960, página 256.

civil, de abril de 1964, en el que leemos: «Los órganos del Estado, y particularmente los Comités nacionales y los Tribunales..., cuidan de que los derechos y deberes no estén amenazados ni violados en las relaciones de derecho civil y que toda diferencia surgida entre las partes se dilucide primeramente por vía de acuerdo» (32). Se habla aquí, desde luego, de relaciones de derecho civil (33). A pesar de ello, imponemos que el Código de procedimiento administrativo, de acuerdo con su artículo 1.º, tendrá que ser aplicado en tales casos. Aunque ello no tenga que significar, por otra parte, que la decisión del Comité nacional sea prejudicial para el Tribunal; éste, a petición de cualquiera de las partes, es siempre competente para decidir sobre el caso definitivamente y con independencia de la decisión tomada por el Comité nacional local» (34).

Al interesado o al Comité nacional pertenece la iniciativa del procedimiento (art. 6). En todo caso, el interesado puede dirigirse al Comité nacional local, aun cuando este último no sea competente, por pertenecer la competencia a un Comité nacional de distrito o de región. El Comité local transmitirá la petición al Comité nacional competente, si bien debe añadir su dictamen. ¿Por qué debe emitir su opinión en este caso? Porque el Comité nacional local está más cerca del interesado y puede entender mejor sus motivos. Generalmente, es competente el Comité nacional del lugar de residencia del interesado, o del lugar donde se ha realizado la actividad, si se trata de una actividad, o del lugar donde está ubicado el inmueble, si se trata de un inmueble. Cuando se duda de la competencia, el Comité nacional de grado superior decide a quién pertenece (art. 7).

Puede suceder que el interesado no comparezca en el procedimiento cuando haya tomado la iniciativa el Comité nacional. Puede suceder también que habiendo varias partes interesadas en el procedimiento, algunas no comparezcan. Entonces el Comité nacional tiene que designar un curador para representar a los que no comparecen. Esto se debe a que en todo caso el Comité nacional debe dar a los interesados «la oportunidad de defenderse efectivamente» (art. 2.º del Código), o «la oportunidad de expresar sus puntos de vista» (art. 9). Al mismo tiempo, las partes tienen la posibilidad de examinar el expediente relativo al procedimiento. El Comité nacional debe investigar el caso, oír a los testigos, cuando los haya. Puede también, a falta de una prueba evidente, aceptar la palabra de

(32) Ver también el artículo 5 del Código civil: «Cuando la coexistencia socialista está violada por una ofensa patente al derecho, se puede pedir protección al Comité nacional local. Este tiene el poder de prohibir provisionalmente la ofensa al derecho o imponer el apartamiento del Estado vicioso para que sea restaurada la observancia de las reglas de la coexistencia socialista. Esto no modifica el derecho de pedir protección al Tribunal».

(33) El derecho civil checho no abarca tantos temas como los derechos civiles occidentales; cfr. B. D. T., 1964; Z. KRATOCHVIL, *La nouvelle législation civile dans la république socialiste tchécoslovaque*, pág. 1.

(34) V. KNAPP, *Quelques problèmes relatifs à la protection légale prévue par le code civil*, B. D. T., 1964, pág. 39.

honor del interesado, advirtiéndole de las consecuencias penales en caso de declaración falsa (art. 8) (35).

En casos sencillos, el Comité nacional debe tomar su decisión «inmediatamente» (art. 11), o sea, lo más pronto posible, siempre que no sea necesaria una investigación. En otros casos decidirá dentro de los treinta días. Si no pudiera hacerlo, por ser un caso complicado, notificará a las partes los motivos del retraso y el tiempo que tardará hasta la decisión (artículo II).

La decisión escrita deberá ser, naturalmente, conforme con las leyes y los reglamentos y «en armonía con el interés público» (art. 10). Deberá indicar las posibilidades y forma de hacer la apelación. Finalmente, debe ser notificada personalmente a los interesados. Si no fuera posible encontrarles, se publicará la decisión durante quince días, después de los cuales se estimará la decisión como notificada (36).

El Código habla a continuación de la apelación; nos encontramos ahora ante el supuesto de recurso. El procedimiento estudiado más arriba corresponde a lo que hemos llamado antes la decisión administrativa «primaria», ya fuera debida a iniciativa del interesado o del órgano administrativo. No se trataba entonces de recurrir contra una decisión que todavía no existía. Ahora sí que hay decisión; en este caso el ciudadano o la organización cuyo derecho o interés han sido afectados por esta decisión, pueden recurrir contra ella, según un procedimiento calificado de apelación.

El interesado tiene sólo quince días para interponer este recurso, a partir de la notificación de la decisión que llamamos primaria. Debe apelar ante el mismo Comité nacional o el mismo órgano administrativo que tomó la decisión. El primer efecto de la apelación es la suspensión de la decisión recurrida, a no ser que un interés público urgente lo impida (artículo 17). El órgano administrativo que tomó la decisión apelada puede decidir de la apelación —o sea, que encontramos aquí un recurso de reposición—, a no ser que por motivos diversos no quiera o no pueda hacerlo; en este caso nos acercamos más a lo que se llama una apelación en el sentido jurídico-occidental. En los Comités nacionales, las apelaciones contra una decisión de una Comisión se decidirá por el Consejo ejecutivo del Comité Nacional; la apelación contra una decisión del Consejo ejecutivo se decide por la asamblea plenaria del Comité nacional (art. 18). Pero la apelación contra algunas decisiones especiales se decide por el correspondiente órgano del Comité nacional de grado superior (artículo 19) (37).

(35) «Esta declaración es una institución del procedimiento que existe en el derecho de Checoslovaquia desde hace doce años para despachar y simplificar el procedimiento administrativo. Está basada en la creciente conciencia socialista del pueblo trabajador y supone que en sus declaraciones el pueblo trabajador a'ega información cierta».

(36) Cuando el procedimiento o pone a dos o más interesados, y las partes contrarias se ponen de acuerdo, el Comité nacional no toma ninguna decisión, sino que aprueba el acuerdo de las partes (art. 102).

(37) Así cuando se trate de los beneficios y servicios de seguridad social.

Caso de admitirse la apelación, se seguirá o bien la modificación, o bien la anulación de la decisión recurrida. No cabe segunda apelación.

Sin embargo, dice el Código que los Comités nacionales «pueden en los casos previstos en la Ley sobre los Comités nacionales (Ley del 25 de mayo de 1960) modificar o anular decisiones fuera incluso de procedimientos de apelación, ya sea por su iniciativa propia, ya sea por iniciativa de otras personas, singularmente cuando se trate de quejas del pueblo trabajador, o bien como resultado de las actividades de control» (art. 24). ¿Cómo hemos de entender esta posibilidad? La Ley sobre los Comités nacionales habla más bien de las disposiciones generales, y ya hemos hablado del control de su legalidad. Si nos fijamos en la expresión «las quejas del pueblo trabajador», pudiéramos concluir que el Comité nacional, en todo caso, puede modificar sus decisiones. Esto tendría como consecuencia la posibilidad de anulación de cualquier decisión de los Comités nacionales fuera de los plazos fijados en el Código administrativo. ¿Se explica esta posibilidad? ¿Por qué? Recordemos que no existe ningún control judicial de las decisiones administrativas: esto pudiera explicar quizá el artículo 24 del Código, introduciendo así un nuevo control administrativo, para sustituir la falta de control judicial. Este artículo 24 podría explicarse entonces como un cuidado por la defensa de la legalidad. Pero al mismo tiempo parece conveniente denunciar lo poco satisfactorio que es el actual control administrativo. Parece que ahora se estudia la posibilidad de modificar este artículo tan ambiguo. ¿Se dará entrada a un control judicial? El porvenir lo dirá.

En el caso de decisiones de los otros órganos de la Administración del Estado —ya dijimos que el Código se refiere también a estos casos (artículo 32)—, la apelación se decidirá por el órgano superior, a no ser que se trate de un órgano central. ¿Qué pasa en este último caso? El Código calla. Parece que el interesado puede dirigirse al procurador general. Pero éste no tiene la obligación de protestar, no está vinculado por la denuncia del particular. Si el procurador no protesta, el particular sólo podrá utilizar su derecho de petición (art. 29) llamando la atención del Gobierno.

Terminemos con unas palabras sobre la ejecución de las decisiones de los Comités nacionales, según el Código administrativo. Se debe intentar primero que las obligaciones derivadas de las decisiones se cumplan voluntariamente por persuasión (art. 26). Si esto falla, se aplicará la casación administrativa por parte del Comité nacional local o de distrito (artículo 27).

CONCLUSIÓN.

¿Qué conclusiones extraer al final de este estudio acerca del control de la legalidad de las decisiones administrativas en Checoslovaquia? Quisiéramos hablar de la realidad y de la aplicación de los textos, pero no nos es posible. Nos falla, en primer lugar, el conocimiento de los idiomas checo y eslovaco; pero, además, la diversidad y la multiplicidad de los órganos administrativos, inherente al régimen socialista, dificulta la com-

probación buscada. Esta misma multiplicidad nos lleva a preguntarnos: ¿está asegurada una cierta unidad de «jurisprudencia» administrativa? Aquí lamentamos realmente la ausencia de un control judicial, o sea, de un control de la Administración desde fuera de ella. Porque esto nos hace temer que la Administración pueda creerse todopoderosa. Claro está que se habla de la moral y de la conciencia socialistas que deben informar a toda la Administración checoslovaca. Pero, en cambio, no tienen cabida en el Código figuras como el silencio administrativo. ¿Se trata de técnicas de imposible adaptación? Bien es verdad que no podrían conducir más que a un recurso jerárquico. Al menos, por ahora. Podemos suponer y desear que el espíritu crítico y de renovación inspirado por la realidad misma y del que acaban de salir las reformas económicas, influirá también en el campo jurídico-administrativo. Ya que no se puede dudar de los principios de base del socialismo, si el estado económico del país necesitó unas reformas, ¿no habrá sido debido al mal funcionamiento de una Administración que, por definición, debe ser el armazón de todas las actividades de la sociedad socialista?

NICOLE COURBE.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

