

NOTA INTRODUCTORIA

He leído la acuciosa obra denominada *Derecho administrativo italiano*, volumen que ha coordinado el maestro Giuseppe Franco Ferrari, y que se integra a la Colección Internacional de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Editorial Porrúa, y que dirige el destacado y siempre creativo maestro don Jorge Fernández Ruiz, a quien, por cierto, debo agradecer la invitación para escribir la presente nota introductoria.

La nota tiene el objeto de proporcionar al lector un avance metodológico, primero, y después descriptivo, de algunos de los ensayos y estudios, todos con una acuciosidad técnica, y un aparato documental y una bibliografía final que los convierte en verdaderas unidades de enseñanza y difusión que integran la obra en su conjunto. Esta Nota termina con una reflexión sobre la comparación del derecho administrativo de Italia y el correspondiente de México.

Para iniciar, desearía situar la temática del libro en la realidad política administrativa de la estructuración del Estado italiano. En efecto, la Constitución de Italia, del 22 de diciembre de 1947, establece que el país es una República democrática basada en el trabajo, y que la soberanía radica en el pueblo, el que la ejerce en la forma y límites que la propia Constitución determina. Los derechos y las obligaciones de los ciudadanos se establecen constitucionalmente en cuatro categorías de relaciones: civiles; ético-sociales; económicas y políticas.

La estructura de la República, es decir, su ordenamiento, como lo llama la Constitución, comprende el Parlamento, la Presidencia de la República, el gobierno, integrado por el Consejo de Ministros, la administración pública y los organismos auxiliares, y el Poder Judicial, que se denomina la Magistratura. Dentro de la estructura política administrativa del Estado italiano hay órganos autónomos llamados regiones, provincias y municipios. En materia de defensa de garantías constitucionales, existen un Tribunal Constitucional y un sistema de revisión de la Constitución y de las leyes constitucionales, el cual está a cargo del Parlamento.

El Poder Ejecutivo del Estado italiano lo forman el presidente de la República y el gobierno, a través del Consejo de Ministros. La administración

pública forma un cuerpo constitucional *ad hoc* para cumplir su cometido. El presidente es nombrado por las dos Cámaras, y en la elección participan tres delegados por cada región; la elección es secreta, y se requieren los dos tercios del voto del Parlamento para la designación. Puede ser presidente cualquier ciudadano que haya cumplido cincuenta años de edad y goce de derechos civiles y políticos. El cargo dura siete años, y no existe la reelección.

El presidente de la República tiene, entre otras varias facultades, diversas capacidades relacionadas con la actividad electoral, como son convocar a elecciones para nuevas cámaras, así como convocar a referéndum popular en los casos previstos por la Constitución. De hecho, la forma de gobierno parlamentaria que adoptó Italia convierte al presidente en el jefe del Estado italiano, que celebra los actos más importantes de la vida política del país, pero que sustantivamente se limita a oficializar las decisiones tomadas por el Parlamento y por el gobierno, sin ninguna capacidad de intervención en las grandes decisiones políticas.

El presidente integra la unidad nacional, e internacionalmente es el representante del Estado italiano en la realización de tratados y convenios; realiza un equilibrio del sistema, fundamentalmente a través de las decisiones del presidente del Consejo de Ministros y de la disolución anticipada de las cámaras, por lo que el presidente no tiene funciones directas de gobierno, sino que su función es la de la continuidad y el equilibrio del sistema y el respeto de las normas fundamentales de la Constitución.

El gobierno se integra con el presidente del Consejo y los ministros, que constituyen el Consejo. El presidente de la República nombra al presidente del Consejo, quien se convierte en primer ministro, y a los ministros del gabinete a propuesta de este. El gobierno deberá contar con la confianza de las dos cámaras; el primer ministro dirige la política general del gobierno, mantiene la unidad y orientación política y administrativa y promueve y coordina a los ministros del Consejo. Los ministerios son órganos administrativos públicos.

El gobierno cuenta con organismos auxiliares: el Consejo Nacional de Economía y Trabajo y el Consejo de Estado, que es un órgano de asesoramiento jurídico, administrativo y de tutela de la justicia en sus funciones de tribunal; además, el Tribunal de Cuentas, el cual ejerce el control preventivo de la legitimidad de los actos del gobierno, y también la gestión del presupuesto del Estado.

El Parlamento se integra con dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados se integra con 630 diputados elegidos por la vía del sufragio universal y directo; el Senado de la República se integra con 315 senadores electos de manera universal y directa por electores que

hayan cumplido los veinticinco años de edad, residentes de la región donde se vota. Se integran al Senado un pequeño número de miembros vitalicios designados, no elegidos, entre los cuales se encuentran los expresidentes de la República y hasta cinco ciudadanos distinguidos que sean nombrados senadores por el presidente de la República.

La función legislativa la ejercen colectivamente las dos cámaras; la iniciativa de las leyes pertenece al gobierno, a los diputados y senadores y a los organismos con esa prerrogativa por ley constitucional. El pueblo ejerce la iniciativa de ley a través de propuestas realizadas con el carácter de proyectos de ley y firmadas por cuando menos cincuenta mil ciudadanos. Las leyes las promulga el presidente de la República, y este tiene el derecho de veto para solicitar nueva deliberación de una ley.

Es sobre la anterior realidad administrativa sobre la que Giuseppe Franco Ferrari integra su estructura metodológica. En efecto, en el capítulo primero, a cargo de Piero Aimo, se realiza la historia de la organización administrativa italiana, que hace un recorrido sobre la administración central, la administración periférica y la administración local, especialmente, así como sobre el empleo público y la justicia administrativa en un recorrido histórico en el ordenamiento preunitario, en la edad liberal y en el periodo fascista. Es este un magnífico marco para la descripción moderna y actual.

Romano Orru es el especialista encargado de atacar el tema de la Constitución y la administración, analizando la forma del Estado italiano, las normas constitucionales en materia de administración pública y otros temas igualmente relacionados.

Enseguida, como una consecuencia de causa a efecto administrativo, Giampaolo Parodi se encarga de desarrollar el tema sobre las fuentes del derecho administrativo y, de esta manera, estudia y describe los temas relativos a la Constitución y a las leyes de revisión constitucional, así como las fuentes internacionales y las comunicativas, las fuentes estrictamente internacionales y, desde luego, las fuentes de la Unión Europea, las fuentes regionales y locales y las fuentes-acto y las fuentes-hecho.

En el ámbito metodológico, una vez que se agota la descripción constitucional e integral de la organización administrativa, procede el análisis de los sujetos y las situaciones subjetivas del derecho administrativo. Tal fin tiene el capítulo cuarto, preparado por Lucia G. Scianella, la que desarrolla los temas del aparato estatal, gobierno y ministerio, los entes públicos, para ocuparse finalmente de las situaciones jurídicas subjetivas, en cuyo apartado trata del derecho subjetivo, del interés legítimo y del resarcimiento del daño.

El capítulo quinto, de Giampero Di Plinio, titulado “La administración estatal”, se ocupa del estudio de los órganos constitucionales y de administración del gobierno, del Consejo de Ministros, de los ministros, de los ministerios, de las empresas, de los entes y agencias, del banco central y de los órganos garantes de la competencia y del mercado.

La obra continúa en su capítulo sexto, de Mauro Mazza, con el empleo público, y después con un tema de actualidad, el del sistema de las autonomías territoriales, que corresponde al capítulo séptimo, y que es de la factura de Giampaolo Parodi, que analiza los aspectos de la organización regional y local, la autonomía de las regiones y de los entes locales, los poderes, controles y funciones administrativas, la autonomía financiera de las regiones, las formas de cooperación entre el Estado, las regiones y los entes locales.

Señalemos ahora algunos aspectos de la organización administrativa y territorial local de la República italiana, la cual se integra con las regiones, las provincias y el municipio (*Il comune*). Las regiones son entidades autónomas territoriales con personalidad jurídica propia y pública, sujetas al control del Estado italiano, con fines administrativos y políticos, que tienen capacidad legislativa, principalmente sobre sus circunscripciones comunales, policía urbana y rural, mercados, salud e instrucción profesional, museos y bibliotecas locales y turismo, siempre y cuando las normas no interfieran con los intereses nacionales o los de otras regiones.

Las regiones tienen una autonomía financiera relativa, ya que poseen patrimonio propio y administran los impuestos de orden local, pero de acuerdo con las políticas tributarias y financieras del Estado nacional. Existen veinte regiones en Italia, y cada una de ellas tiene un estatuto propio, que fija las disposiciones para la organización, la administración y la operación de la región; sin embargo, existen estatutos especiales con mayor autonomía para las regiones de Val d’Aosta, Friuli-Venecia Giulia, Trentino, Alto Adige, Sicilia y Cerdeña.

El propio maestro Giuseppe Franco Ferrari se encargó del capítulo noveno, y lo dedica al tema de los servicios públicos, para dar paso a Piergiorgio Alberti, con el importante y técnico tema del procedimiento administrativo en el capítulo décimo. En los capítulos decimoprimeros se toca el acto administrativo por Lorenzo Cuocolo, y en el capítulo decimosegundo, la eficacia y la validez del acto administrativo, por Claudio Mignone.

Capítulos de vital importancia son el de Claudio Mignone sobre la justicia administrativa, la descripción del sistema y de los procedimientos ante los jueces ordinarios o ante los jueces administrativos, así como los recursos

y las impugnaciones y el arbitraje en las controversias con la administración pública.

El capítulo decimosexto se ocupa de las finanzas públicas, y está a cargo de Giampiero di Plinio. Cierra el libro nuevamente el coordinador del mismo, Giuseppe Franco Ferrari, tratando los temas relativos a los módulos organizativos del derecho europeo y el impacto sobre la organización administrativa, el caso de las autoridades administrativas independientes, el derecho comunitario y los procedimientos administrativos italianos, y al final de la obra el tema del control jurisdiccional y la influencia europea.

Para terminar la presente nota, debemos señalar que desde el punto de vista comparativo, el derecho administrativo de México sigue en una buena medida la metodología del derecho administrativo italiano, al desarrollar además de la noción conceptual de orden constitucional, sigue la estructura política administrativa del tipo de Estado, en este caso la de un Estado que es una República federal, de tal suerte que describe al Estado federal y a los estados en su aspecto soberano unidos por el pacto federal resultante de la definición constitucional de la carta magna de 1857 contra las experiencias centralistas anteriores.

El concepto de administración pública y su diferencia de la administración privada, y desde luego la regulación constitucional de la administración pública en el orden constitucional, las fuentes del derecho administrativo, las formas de administración de los órganos públicos centralizados y descentralizados, la organización de la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la administración pública paraestatal, con el análisis de los órganos descentralizados y los órganos paraestatales, las empresas públicas, los fideicomisos públicos y las sociedades nacionales de crédito.

La teoría del acto administrativo, los procedimientos de ese orden, la administración de justicia administrativa, los recursos y los medios de impugnación, el régimen patrimonial y financiero del Estado mexicano y los sujetos de la administración, más los empleados públicos, forman un tercer paquete de análisis del derecho administrativo mexicano, cuyo estudio comparado con el derecho administrativo de Italia seguramente enriquecerá la cultura administrativa de estudiantes, investigadores, académicos y profesionistas que se adentren en la lectura del libro.

Finalmente, debo decir después de este planteamiento introductorio, que ratifico lo que señalé al inicio del mismo: el volumen está magníficamente diseñado y coordinado por Giuseppe Franco Ferrari, a lo cual ahora debo agregar que tiene una sólida y técnica traducción de su original en

idioma italiano realizada por Carlos Burgoa Toledo y Antonello Tarzia, y que ocupará un especial lugar en la Colección Internacional de Derecho Administrativo de la UNAM y de la Editorial Porrúa, que dirige, como todos los trabajos que realiza, el maestro Jorge Fernández Ruiz.

Leoncio LARA SÁENZ*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.