

## LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA FRANCESA

François JULIEN-LAFERRIÈRE

SUMARIO: I. *Las reformas de la justicia contenciosa administrativa de 1953 y 1963.* II. *El viraje del nuevo siglo.* III. *Conclusiones.*

La justicia contenciosa administrativa francesa se ha transformado profundamente durante la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, al haberse enfrentado a una crisis, cuyas primicias ya se habían manifestado durante el periodo anterior. El crecimiento constante del número de demandas y la ineficacia de los tribunales administrativos de primera instancia obligaron a reformar las estructuras del Consejo de Estado y transformar la red de tribunales, sustituyendo los noventa consejos de prefectura departamentales por veintidós consejos interdepartamentales más independientes de la administración prefectoral.<sup>1</sup>

Por otro lado, la actitud ambigua del Consejo de Estado durante la Segunda Guerra Mundial y su sumisión al régimen de Vichy<sup>2</sup> plantearon el problema de las relaciones entre el poder político y la jurisdicción contenciosa administrativa, e incluso pusieron en peligro la existencia del Consejo de Estado.

Finalmente, el Consejo de Estado no fue suprimido; al contrario, el nombramiento de René Cassin<sup>3</sup> como vicepresidente en 1944 muestra la

<sup>1</sup> Decreto-Ley del 6 de septiembre de 1926 “por el que se suprimen los Consejos de Prefectura y se crean Consejos Interdepartamentales de Prefectura” (*supprimant les conseils de préfecture et créant des conseils de préfecture interdépartementaux*).

<sup>2</sup> Sobre la actitud del Consejo de Estado durante el régimen de Vichy, véase “Le Conseil d’État sous Vichy et le Consiglio dello Stato sous le fascisme”, *La transformation du droit administratif*, PUF, 1993.

<sup>3</sup> René Cassin (1887-1976) fue profesor de derecho privado en París y representante de Francia en la Sociedad de Naciones (1924-1938). En 1940 sigue al general De Gaulle en Londres y participa en la fundación del movimiento de resistencia *la France libre*. Fue vice-

voluntad del gobierno provisional, dirigido por el general De Gaulle, de romper con el periodo de Vichy y dar más autoridad y prestigio al Consejo de Estado. Pero al mismo tiempo, el consejo fue profundamente reorganizado por la ordenanza del 31 de julio de 1945.<sup>4</sup> Dicha ordenanza define el estatuto del consejo y de sus miembros, sus estructuras, atribuciones y algunas reglas procesales. A partir de ese momento, los auditores (primer grado en la jerarquía del Consejo de Estado) son reclutados por la vía de la Escuela Nacional de Administración —la famosa ENA—, entonces recientemente creada.<sup>5</sup> La nueva estructura del consejo (cuatro secciones administrativas,<sup>6</sup> y la sección contenciosa administrativa dividida en seis subsecciones)<sup>7</sup> no será sustancialmente modificada hasta el decreto del 6 de marzo de 2008, cuyas grandes líneas describe Florian Blazy en su ponencia.

## I. LAS REFORMAS DE LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE 1953 Y 1963

### 1. *La creación de los tribunales administrativos*

La cuarta República realiza la primera gran reforma en 1953.<sup>8</sup> Los consejos de prefectura son suprimidos y sustituidos por los tribunales administrativos (en adelante, TA). Es la primera vez que una jurisdicción administrativa es nombrada “tribunal”. Simbólicamente es importante, pues esta denominación expresa claramente el rol de los TA y su independencia del poder

presidente del Consejo de Estado de 1944 a 1960. Representante de Francia en las Naciones Unidas de 1946 a 1958; fue uno de los principales inspiradores y redactores de la Declaración Universal de Derechos Humanos; finalmente, fue presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos de 1965 a 1968, año durante el cual recibió el Premio Nobel de la Paz.

<sup>4</sup> Ordenanza 45-1708, del 31 de julio de 1945, “sobre el Consejo de Estado” (*sur le Conseil d'Etat*). Durante el gobierno provisional y hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1946, las ordenanzas eran actos dictados por el Poder Ejecutivo con fuerza de ley.

<sup>5</sup> La ENA (*École nationale d'administration*) fue creada en 1945, a fin de democratizar el reclutamiento de los altos funcionarios públicos de la administración nacional francesa, entre otras, el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, la Inspección General de Finanzas, llamados “grandes cuerpos del Estado” (*grands corps de l'Etat*). Desde 2002 está instalada en Estrasburgo.

<sup>6</sup> Las secciones administrativas son: interior, finanzas, asuntos sociales, obras públicas. En 1963 se creó la “Comisión del Informe y Estudios” (*Commission du Rapport et des Études*), erigida a rango de sección en 1985.

<sup>7</sup> Progresivamente se han creado nuevas subsecciones, hasta llegar a diez actualmente.

<sup>8</sup> Decreto 53-934 del 30 de septiembre de 1953, “por el que se reforma el contencioso administrativo” (*portant réforme du contentieux administratif*).

político. Los TA tienen la misma competencia territorial que los consejos de prefectura, pero sus atribuciones, organización y composición son totalmente diferentes.

El decreto del 30 de septiembre de 1953 realiza lo que ningún gobierno se había atrevido a hacer anteriormente. El Consejo de Estado pierde sus atribuciones de juez administrativo común, y son transferidas a los TA, que se convierte en juez de apelación de los TA;<sup>9</sup> conserva sin embargo, algunas de sus atribuciones de primera instancia.<sup>10</sup> El reclutamiento de los miembros de los TA se efectúa únicamente a través del concurso de la ENA, como el de los auditores del Consejo de Estado, lo que garantiza su independencia y competencia jurídica.

Un segundo decreto, del 28 de noviembre de 1953, define las reglas de competencia territorial y procedimiento aplicables ante los TA, que son inspiradas de las vigentes ante el Consejo de Estado.

La repartición de las competencias de primera instancia entre los TA y el CE, además de las reglas de competencia territorial de los TA, son causa de dificultades que provocan complicaciones procesales y lentitud en el arreglo de ciertos litigios. Un decreto de 1972 instaura un mecanismo de arreglo de las cuestiones de competencias entre las diversas jurisdicciones administrativas, en la que el Consejo de Estado tiene el papel de árbitro entre los TA, o entre estos y él mismo.<sup>11</sup>

La reforma entró en vigor el 1o. de enero de 1954; gracias a ella se esperaba desembotellar el CE; este objetivo solo fue parcialmente conseguido. Si bien el número de demandas sometidos anualmente al CE disminuyó —de

<sup>9</sup> El artículo 2o. del decreto del 30 de septiembre de 1953 dice: “Los tribunales administrativos son jueces comunes del contencioso administrativo, en primera instancia, y a excepción de la posibilidad de apelar ante el Consejo de Estado” (*les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve d’appel devant le Conseil d’Etat, juges de droit commun du contentieux administratif*)

<sup>10</sup> El artículo 2o. del decreto del 28 de noviembre de 1953 enumera las atribuciones de primera instancia del Consejo de Estado: recursos por exceso de poder contra los decretos (del presidente de la República y del jefe de Gobierno); los recursos relativos a la situación individual de los funcionarios públicos; los recursos contra actos administrativos cuyo campo de aplicación rebasa el territorio de un solo tribunal administrativo; los recursos contra las resoluciones reglamentarias de los ministros; los recursos relativos a litigios surgidos fuera del territorio de un tribunal administrativo, y los recursos contra las resoluciones de organismos colegiados con competencia nacional.

<sup>11</sup> Decreto del 22 de febrero, por el que se instituye un mecanismo de arreglo de las cuestiones de competencia entre las jurisdicciones contenciosas administrativas (*instituant une procédure de règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative*), modificado varias veces, y actualmente integrado en los artículos R. 351-1 a R. 351-9, del Código de Justicia Contenciosa Administrativa.

unos seis mil entre 1946 y 1953, pasó a tres mil después de la reforma—; en cambio, no disminuyó el número de demandas pendientes; este número había quedado constante entre 1930 y 1950, alrededor de catorce mil, pero al 1o. de enero de 1954 eran veinticinco mil, entre las que solo la tercera parte pudo ser transferida a los TA; y si bien el número de sentencias dictadas por el Consejo de Estado crece en un primer tiempo, para llegar a los cinco mil en 1959, luego disminuye y no rebasa los cuatro mil en 1960, y tres mil entre 1967 y 1973. Por consiguiente, el número de demandas pendientes va aumentando y el CE no tiene la capacidad necesaria para recuperar su retraso.<sup>12</sup>

Esto provoca una gran lentitud de la justicia contenciosa administrativa, agravada por la actitud de las administraciones demandadas que no demuestran ningún apresuramiento para presentar sus defensas. El efecto no suspensivo de los recursos las incita a hacer durar la instrucción.

## 2. El “caso Canal” y la reforma del Consejo de Estado

A principios de los años sesenta, el CE y el Ejecutivo entran en conflicto a causa de los intentos de este por oponerse a la jurisprudencia de aquel. El conflicto estalla cuando el CE, por su sentencia “Canal”, de octubre de 1962,<sup>13</sup> anula una ordenanza del general De Gaulle que crea un Tribunal Superior de Justicia Militar, en el marco de la guerra con Argelia; la reacción del Ejecutivo es muy pronta, pero no es la que se podía temer.

El decreto del 30 de julio de 1963<sup>14</sup> no perjudica las atribuciones ni la independencia del Consejo de Estado, sino que afirma el principio de la “doble pertenencia” de los miembros del CE; es decir, estos integran una de las cuatro secciones consultivas y la sección contenciosa administrativa,<sup>15</sup> a

<sup>12</sup> Burdeau, François, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995, p. 467.

<sup>13</sup> 19 de octubre de 1972, *Canal, Robin y Godot*, Rec., CE, p. 552; M. Long, P. Weil, G. Braibant, B. Genevois y P. Delvolvé, *Les grand arrêts de la jurisprudence administrative*, 16a. ed., 2007; *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa francesa*, Bogotá, Librería del Profesional, 2000.

<sup>14</sup> Decreto del 30 de julio de 1963, reglamento de la Ordenanza, del 31 de julio de 1945, sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Estado (*portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat*).

<sup>15</sup> Decreto del 30 de julio de 1963, artículo 2o.: “Los consejeros de Estado son destinados sea a una sección administrativa, sea a la sección contenciosa administrativa, sea a una y otra... Los *Maîtres des requêtes* y auditores son destinados a la vez a una sección administrativa y a la sección contenciosa administrativa” (*Les conseillers d'Etat sont affectés soit à une section administrative, soit à la section du contentieux, soit à la fois à une section administrative et à la section du contentieux.... Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont affectés à la fois à une section administrative et à*

fin de vincular ambas funciones del CE; modifica la estructura e integración de las formaciones jurisdiccionales. La formación común es compuesta por dos subsecciones reunidas, mientras que la asamblea y la sección solo conocen de los casos políticamente más importantes, y jurídicamente más delicados. Esta reforma será completada por el decreto del 10 de enero de 1980, por el que cada sección también se convierte en formación jurisdiccional —y no solamente de instrucción como antes— así es posible incrementar la actividad jurisdiccional del CE, pero no es suficiente para enjugar el atraso.

El balance de las reformas de 1953 y 1963 no es enteramente satisfactorio; es por eso que, durante las décadas que siguen, se buscarán nuevas soluciones del problema recurrente, que es el embotellamiento del CE.

Los TA sufren del mismo fenómeno; después de su creación están agobiados de demandas y acumulan los atrasos, y no es raro que un caso sea resuelto en tres años en primera instancia y que el CE, juez de apelación, también tarde el mismo tiempo en dar su fallo. Una anulación dictada seis años después de la entrada en vigor del acto impugnado, muy a menudo, queda meramente platónica, pues el acto ya ha producido todos sus efectos.

## II. EL VIRAJE DEL NUEVO SIGLO

### 1. *Siempre más...*

Para paliar la insuficiente eficacia de la justicia contenciosa administrativa, varias soluciones fueron examinadas; la que finalmente se adoptó fue radical: la ley del 31 de diciembre de 1987, que entró en vigor el 1o. de enero de 1989, creó cinco “Cortes Administrativas de Apelación” (CAA),<sup>16</sup> jurisdicciones intermediarias entre los TA —que siguen siendo competentes en primera instancia—, y el CE, que se convierte en “Corte de Casación de lo Contencioso Administrativo”; sin embargo, para no embotellar las CAA apenas creadas, y también para comprobar la fiabilidad del sistema, el legislador les ha transferido progresivamente las atribuciones de juez de apelación de los TA que el CE ejercía anteriormente.<sup>17</sup> Hasta 1995 fue completa la transferencia.

*la section du contentieux*). NB: Auditor y *Maître des requêtes* son los dos primeros grados entre los miembros del Consejo de Estado; consejero de Estado es el tercer y más alto grado.

<sup>16</sup> Ley del 31 de diciembre de 1987, por la que se reforma el contencioso administrativo. Las CAA que dicha ley crea son las de Burdeos, Lyon, Nancy, Nantes y París; posteriormente fueron creadas las de Marsella (1997), Douai (1999) y Versalles (2004).

<sup>17</sup> El artículo 1o. de la ley del 31 de diciembre de 1987 decía: “Se crean Cortes Administrativas de Apelación, competentes para resolver los recursos contra las sentencias de los

El objetivo de esta reforma era lograr que se juzgaran las apelaciones en el plazo de un año; sin embargo, no se consiguió, pues la duración del proceso ante las CAA duraba dieciocho meses. Es la razón por la cual se crearon tres nuevas CAA, lo que permitió reducir el plazo de juicio a un año y dieciocho días en 2006.<sup>18</sup>

Recientemente, para hacer frente al crecimiento permanente del número de demandas —12% en promedio, cada año—, se han creado tres nuevos TA.<sup>19</sup> Con ello ha sido posible acelerar los juicios en primera instancia; en 2006 la duración mediana era de un año, tres meses y catorce días.

En total, desde la introducción de la demanda ante el TA, hasta su solución por el CE transcurren más o menos tres años y medio.<sup>20</sup>

## 2. Siempre más rápido

Se tomaron medidas más discutibles, relativas al procedimiento contencioso administrativo para hacer frente al flujo de demandas. Unas tienden a disminuir el número de demandas otras, a acelerar el juicio:

- A. Entre las primeras, y una de las más criticables, es la generalización, salvo muy escasas excepciones, de la obligación del concurso de un abogado ante las CAA, decretada en 2003.<sup>21</sup> El CE no la ha considerado contraria, ni al “derecho a un recurso efectivo”, proclamado

tribunales administrativos, excepto los recursos en apreciación de legalidad, los relativos a las elecciones municipales y de departamentos, y los recursos por exceso de poder dirigidos contra actos reglamentarios; sin embargo, las Cortes Administrativas de Apelación ejercerán sus competencias respecto de los demás recursos por exceso de poder..., según las modalidades determinadas por decretos”. (*Il est créé des cours administratives d’appel compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs, à l’exception de ceux portant sur les recours en appréciation de l’égalité, sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales et sur les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires. Toutefois, les cours administratives d’appel exerceront leur compétence sur les recours pour excès de pouvoir autres que ceux visés à l’alinéa précédent... selon des modalités fixées par décrets en Conseil d’Etat*).

<sup>18</sup> “Informe anual del Consejo de Estado”, *Conseil d’Etat–Rapport Public*, 2005-2007, París.

<sup>19</sup> TA de Melun en 1996, TA de Cergy-Pontoise en 2000, y TA de Nîmes en 2006.

<sup>20</sup> Informe anual del Consejo de Estado, París, 2007.

<sup>21</sup> Artículo R. 811-7 del Código de Justicia Contenciosa Administrativa: “So pena de inadmisión, las apelaciones deberán ser presentadas por uno de los mandatarios enumerados en el artículo R. 431-2”; es decir, un abogado o procurador judicial. (*Les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d’appel doivent être présentés, à peine d’irrecevabilité, par l’un des mandataires mentionnés à l’article R. 431-2”: avocat, avocat au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation ou avoué*).

por el artículo 13 del Convenio Europeo de DDHH, en consideración de “la existencia de un dispositivo de defensa de oficio”,<sup>22</sup> ni tampoco al principio de igualdad de las partes, “ya que, tanto por su posición de demandado en las instancias en que es involucrado, por el hecho de que dispone de servicios jurídicos especializados, el Estado se encuentra en una situación diferente de la de los demás justiciables”.<sup>23</sup>

¿Es abusivo considerar que esta motivación es más una petición de principios que una demostración? El CE da la impresión de haber sido atento como el gobierno al buen funcionamiento de las jurisdicciones contenciosas administrativas, que a los intereses de los administrados. Ha “legalizado” la obligación del concurso de un abogado, que debía tener como resultado una baja del número de demandas, pero eso, a costa de los justiciables, pues estos tendrán que asumir el cargo de los honorarios de un abogado o pedir el beneficio de la ayuda jurisdiccional si cumplen los requisitos para ello; pero en este caso, el procedimiento será más largo, ya que la instrucción del recurso será postergada hasta que se decida si se otorga la ayuda jurisdiccional.

B. Por otro lado, la aceleración del juicio de los recursos se ha convertido en un objetivo prioritario, pues de ella depende la eficacia de la justicia contenciosa administrativa; con este fin, los poderes de los presidentes de las formaciones de juicio han sido reforzados, tanto en el CE como en las CAA y TA; ellos pueden desechar, sin instrucción ni debate contradictorio, y sin audiencia pública, las demandas manifiestamente inadmisibles o infundadas.<sup>24</sup>

Para satisfacer al mismo imperativo de celeridad, se han multiplicado los casos en que la sentencia puede ser dictada por un “juez único”, en vez de una formación colegiada, a pesar del principio de “colegiali-

<sup>22</sup> La “ayuda jurisdiccional” (*aide juridictionnelle*) es el sistema por el que el fisco toma a cargo los gastos del abogado, entera o parcialmente. Para beneficiarse de dicha ayuda se deben cumplir varios requisitos: el recurso no debe ser “manifiestamente inadmisibles o infundado”; el justiciable no debe tener una renta mensual superior a un máximo determinado por resolución del ministro de justicia. Al 1o. de enero de 2008, dicho monto mensual era, para una sola persona, 885 euros (1,357 dólares americanos) para la ayuda total, y entre 886 y 1,328 euros (2,037 dólares americanos) para la ayuda parcial; estas cantidades eran aumentadas en 159 euros (244 dólares americanos) mensuales por persona a cargo (cónyuge o hijo). A la misma fecha, el salario mínimo mensual era de 1,308.88 euros.

<sup>23</sup> CE, *Meyet*, núm. 258253, 17 de diciembre de 2003.

<sup>24</sup> Artículo 37-2 del decreto del 30 de julio de 1963, modificado por el decreto del 29 de agosto de 1984, actualmente integrado en los artículos R. 122-12 (en lo que se refiere al Consejo de Estado), y R. 222-1 (para los tribunales administrativos), del Código de Justicia Contenciosa Administrativa.

dad” afirmado por el artículo L. 3, del Código de Justicia Contenciosa Administrativa: “Las sentencias son dictadas por formaciones colegiadas, salvo si una ley dispone de otro modo”.<sup>25</sup> En 2006 estas sentencias representaron 43.2% de las decisiones del CE (39.7% en 2005); en materias tan diversas como los litigios relativos a las licencias de construir, la situación individual de los funcionarios públicos, las pensiones, la comunicación de documentos administrativos, impuestos locales, responsabilidad de las entidades locales, etcétera.<sup>26</sup>

También, para acelerar el arreglo de los litigios, y para disuadir a los pleitistas, un decreto de 2003 ha suprimido la posibilidad de apelar contra las sentencias de los TA en casi todas las materias en que un juez único decide;<sup>27</sup> en estos casos solo queda abierto al justiciable el recurso de casación ante el CE. Los administrados tienen menos garantías, pues el control de casación es más restringido que el de apelación.

### 3. ¿Siempre mejor?

La necesidad de dar más eficacia a la justicia contenciosa administrativa se ha manifestado en la atribución (1995), del poder de dar órdenes a la administración, y en 2000, en la creación de dos recursos de urgencia: el de suspensión y el de libertad.

A. Desde mediados del siglo XIX, el CE —y luego los TA y CAA— han negado dar órdenes a la administración; consideraban que el principio de separación de los poderes se oponía a que obligaran a la administración a actuar en un sentido determinado. Esta posición privaba a las sentencias del CE y de las demás jurisdicciones contenciosas administrativas de una gran parte de su alcance, pues la ejecución de aquellas dependía de la buena voluntad de la administración;<sup>28</sup> esta anomalía cesó progresivamente a partir de 1980.

<sup>25</sup> *Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi.*

<sup>26</sup> Informe anual del Consejo de Estado, París, 2007.

<sup>27</sup> Decreto del 24 de junio de 2003, actualmente integrado en el artículo R. 811-1, del Código de Justicia Contenciosa Administrativa.

<sup>28</sup> Véase Auby J. M. y Drago R., *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1975, pp. 162 y 163, y 416 y ss; Hauriou, M., “Un fallo jurisdiccional sólo puede sentenciar sobre los puntos en litigio. Ahora bien, hasta que el juez anule el acta impugnado, no hay litigio sobre las consecuencias de la anulación”, Sirey, 1899, p. 105.



La ley del 16 de julio de 1980<sup>29</sup> es la primera etapa; su artículo 2o. autoriza al Consejo de Estado a infligir multas, inclusive de oficio, a las personas públicas u organismos privados encargados de la gestión de un servicio público, en caso de que no ejecuten un fallo de una jurisdicción contenciosa administrativa. El Consejo de Estado determina el monto de la multa, y puede decidir que esta sea pagada en su totalidad al demandante, o que una parte se abonará al fondo de equipamientos de las entidades locales. Cuando la persona pública o privada no pagaba la multa, el superior jerárquico podía librar la orden de pago y el funcionario responsable de la inejecución de la sentencia jurisdiccional podía ser condenado a pagar una cantidad cuyo monto máximo era equivalente a un año de su salario.<sup>30</sup>

B. Más de veinte años después, el 1o. de enero de 2001, entró en vigor la ley que crea los recursos de urgencia.<sup>31</sup> El primero de estos recursos tiende a obtener del juez administrativo —de primera instancia, apelación y casación—, la orden de suspensión de la ejecución de un acto administrativo contra el que se ha introducido un recurso de anulación; y cuando los requisitos de urgencia y existencia de “una duda seria” con respecto a la legalidad del acto, son cumplidos.<sup>32</sup> No se imparte al juez de la urgencia —juez único— un plazo determinado para dictar su decisión, pero debe hacerlo lo más pronto posible.

Este recurso plantea el problema de la definición de la urgencia y de la “causa seria”; fue el Consejo de Estado el que, por su jurisprudencia, ha definido estas nociones. Hay urgencia cuando la ejecución de la decisión administrativa es susceptible de causar un

<sup>29</sup> Ley del 16 de julio de 1980 sobre las multas infligidas en materia administrativa y la ejecución de las sentencias por las personas morales de derecho público (*Loi relative aux astreintes en matière administratives et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*).

<sup>30</sup> Artículo 7o. de la ley del 16 de julio de 1980.

<sup>31</sup> Ley del 30 de junio de 2000 sobre los Recursos Contenciosos Administrativos de Urgencia (*relative au référé devant les juridictions administratives*), integrada en los artículos L. 521-1 a L. 523-1, del Código de Justicia Contenciosa Administrativa.

<sup>32</sup> Código de Justicia Contenciosa Administrativa, artículo L. 521-1: “Cuando una decisión, inclusive negativa, de una autoridad administrativa ha sido impugnada por vía de un recurso de anulación o reformación, el juez de la urgencia, a solicitud del demandante, puede ordenar la suspensión de la ejecución de dicha decisión con tal que la urgencia lo justifique y que se haya invocado una causa que suscite una duda seria respecto de la legalidad de dicha decisión”. (*Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision*).

...prejuicio suficientemente grave e inmediato, al demandante, o a otra persona privada, o a la misma administración.<sup>33</sup> Una causa seria es un argumento, invocado por el demandante en su recurso en anulación o reformatión contra el acto impugnado, que deja pensar al juez de la urgencia, en el momento en que dicta su sentencia, que dicho acto probablemente es ilegal.<sup>34</sup>

El segundo recurso de urgencia —que puede compararse con el recurso de amparo— también exige que haya urgencia, y además que la administración atente “de manera grave y manifiestamente ilegal” a una “libertad fundamental”; si se cumplen estos requisitos, el juez de la urgencia, a solitud del demandante, puede “ordenar todas las medidas necesarias para salvaguardar la libertad fundamental”.<sup>35</sup> En este caso, contrariamente al anterior, debe dictar su decisión en un plazo de cuarenta y ocho horas; en ambos recursos, el juez administrativo también puede multar a la administración si no ejecuta su decisión en un plazo que él pueda impartirle.

El mayor problema que plantea esta disposición —fuera de la definición de urgencia, que es la misma que en el caso anterior— es saber qué es una “libertad fundamental”. El Consejo de Estado considera que una libertad es “fundamental” cuando es garantizada a nivel constitucional, sea en la misma Constitución, sea por la jurisprudencia del Consejo Constitucional; por ejemplo, tienen carácter fundamental la libertad individual, o la de tránsito,<sup>36</sup> el derecho de vivir en familia,<sup>37</sup> el de asilo,<sup>38</sup> el de propiedad;<sup>39</sup> la libertad de reunión, la del comercio e industria,<sup>40</sup> la libre administración de las entidades locales,<sup>41</sup> etcétera. Y en contrario, no son libertades

<sup>33</sup> 19 de enero de 2001, *Confederación Nacional de Radios Libres*, Rec., CE, p. 29; 28 de febrero de 2001, *Prefecto de Alpes Maritimos*, Rec., p. 109; *Les grand arrêts de la jurisprudence administrative*, 16a. ed., 2007, pp. 833 y ss.

<sup>34</sup> Philippart y Lesage, 28 de febrero de 2001, Rec. CE p. 111; *Les grand arrêts de la jurisprudence administrative*, 16a. ed., 2007, pp. 830 y s.

<sup>35</sup> Artículo L. 521-1, Código de Justicia Contenciosa Administrativa: *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.*

<sup>36</sup> “Deperthes”, Rec., 19 de enero de 2001, p. 1.

<sup>37</sup> “Tliba”, Rec., 30 de octubre de 2001, p. 523.

<sup>38</sup> “Soulaimanov”, Rec., 25 de marzo de 2003, p. 146.

<sup>39</sup> “SCI Stephaur”, Rec., 29 de marzo de 2002, p. 117.

<sup>40</sup> “Comuna de Montreuil-Bellay”, Rec., 12 de noviembre de 2001, p. 551.

<sup>41</sup> “Comuna de Venelles”, Rec., 18 de enero de 2001, p. 18.

fundamentales las actividades deportivas,<sup>42</sup> ni tampoco el derecho a una vivienda.<sup>43</sup>

Con estos dos recursos, las jurisdicciones contenciosas administrativas por fin tienen la posibilidad de actuar eficazmente para oponerse a las ilegalidades y violaciones a las libertades de los ciudadanos imputables a la administración, y así compensar los efectos negativos para los administrados del carácter no suspensivo de los recursos, y de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Es lamentable haber tenido que esperar hasta el principio del siglo XXI para lograr este resultado.

El número de recursos de urgencia muestra que esta reforma era útil: en 2006, el Consejo de Estado recibió cuatrocientos setenta recursos de suspensión (cuatrocientos catorce en 2005; 13,5% más), y quinientos setenta y dos recursos de amparo (cuatrocientos noventa y siete en 2005; 15.1% más).<sup>44</sup>

### III. CONCLUSIONES

La evolución de la justicia contenciosa administrativa francesa durante las seis últimas décadas muestra que es actor esencial de la construcción y perfeccionamiento del Estado de derecho; a pesar de los altos y bajos que ha vivido, y de la tentación que el Poder Ejecutivo ha manifestado en dos ocasiones, de neutralizarlo para que lo deje gobernar tranquilo.

Pero el camino no está terminado. Hay que progresar en dos direcciones:

- Las reglas de competencia y procedimiento son muy complicadas y difíciles de comprender por la mayoría de los justiciables. Para concretar el “derecho a un recurso efectivo”, tal como lo garantiza el Convenio Europeo de Derechos Humanos, se necesita más claridad y sencillez en el “acceso al juez”.
- Los medios financieros, materiales y humanos de la justicia contenciosa administrativa deben crecer: más magistrados para remediar la lentitud de la justicia, aunque esta haya progresado desde hace unos diez o quince años; pero ahora se están atrasando de nuevo, a

<sup>42</sup> “Caillat”, *Rec.*, 22 de octubre de 2002, p. 479.

<sup>43</sup> Asociación de Reinserción Social de Lemosín, 3 de mayo de 2002, p. 158. Sobre todos los aspectos de esta cuestión, véase *Les grand arrêts de la jurisprudence administrative*, 16a. ed., 2007, pp. 823 y ss.; Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, 12a. ed., Montchrestien, 2006, pp. 1386 y ss.

<sup>44</sup> *Informe anual del Consejo de Estado 2007*, París, 2007.

causa del aumento del número de demandas que crece 10% cada año, sin que crezca en las mismas proporciones el número de jueces y personal administrativo.

El juez administrativo debe tener los medios que requiere su misión de árbitro entre la administración y los administrados; cuando estos medios son insuficientes, siempre es en detrimento de los administrados.