

EL CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS COMO CAUSAL DE MODIFICACIÓN O EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO FRANCÉS (*)

Por

EDUARDO SOTO KLOSS

Doctor en Derecho de la Universidad de París
Profesor Ayudante de la Cátedra de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—A. De la potestad revocatoria y la teoría del retiro de los actos administrativos unilaterales. B. Los criterios jurisprudenciales. C. Imprecisiones terminológicas: términos usados.—EL CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO O LA APRECIACIÓN DINÁMICA DE LA LEGALIDAD: A. El principio general. B. Sus atenuaciones: respecto a las circunstancias sobrevinientes a: 1) actos de constatación (?); 2) actos dictados bajo el imperio de “circunstancias excepcionales”: a) actos reglamentarios; b) actos particulares o de carácter individual.—C. La apreciación dinámica de la legalidad respecto a la variación de las circunstancias de hecho que constituyen el motivo del acto: 1) actos de carácter individual; 2) actos de carácter general o reglamentarios: el principio de la adaptación constante a la legalidad en vigor: a) del *arrêt* “Abbé RETAILLEAU” a la jurisprudencia “DESPUIOL”; b) la revitalización del principio o el *arrêt* “SIMONNET”: el viraje jurisprudencial y sus consecuencias. D. Las variaciones en las circunstancias de derecho del acto administrativo unilateral: 1) la modificación de la norma-base fundamento del acto administrativo: a) modificación *ex tunc*, b) modificación *ex tunc*; 2) la modificación de las normas que constituyen el marco jurídico del acto administrativo: a) actos de carácter individual, b) actos de carácter general o reglamentarios; del *arrêt* “CARLETTI” a la jurisprudencia “DESPUIOL”, la adecuación a la legalidad vigente o el principio de la “actualidad” de los reglamentos; el artificio jurisprudencial; el *arrêt* “*Syndicat national des cadres des bibliothèques*”. ¿una esperanza?—CONCLUSIONES.

(*) ABREVIATURAS EMPLEADAS USUALMENTE

| | |
|-----------|---|
| CE. | Consejo de Estado. |
| rec. | Recueil Lebon. |
| RDP. | Revue de Droit Public et de la Science Politique. |
| Act. Jur. | Actualité Juridique - Droit Administratif. |
| J. Cl. P. | Jurisclasseur Périodique. |
| Dalloz | Recueil Dalloz |
| Sirey | Recueil Sirey. |

INTRODUCCIÓN:

La complejidad que presentan la conducción de los destinos de un pueblo y la satisfacción de sus necesidades, ha hecho necesario que esta última tarea sea cumplida de manera especial por una autoridad (poder estatal) que, provista de prerrogativas amplias —tal la Administración o Poder Administrativo—, le sea permitido concretizar en la realidad todas las directivas que el orden jurídico superior (en el cual participa ella también a través de sus poderes normativos autónomos), prevé para alcanzar tales fines.

La tarea que la Administración ha tomado a su cargo exige competencias extendidas, amplias y provistas de una flexibilidad tal que permitan siempre su adaptación pronta y eficaz a las exigencias que la realidad concreta de un instante impone. La vida en sociedad, a la manera de un organismo vivo, produce constantemente una multiplicidad de reacciones que la autoridad (poder administrador) debe no solamente tenerlas en cuenta para satisfacerlas, sino también para prohibir sus efectos e impedir su realización, según el caso. Esta adaptabilidad es indispensable para obtener la satisfacción de las necesidades sociales y el bien común, a fin de que cada individuo miembro de la comunidad social pueda encontrar su pleno desarrollo en cuanto persona.

Pero la adaptación que debe la autoridad siempre tener presente encuentra en su realización práctica un freno bastante poderoso, constituido por el respeto —que el mismo orden jurídico prevé— de los derechos y situaciones jurídicas que han sido creados en provecho de los individuos e incorporados en sus estatutos jurídicos personales. Este freno —cuasi consubstancial con la noción de Estado de Derecho y que permite un mínimo de seguridad a los ciudadanos— se realiza en gran parte a través de las exigencias normativas de la prefiguración jurídica de las posibilidades de modificación de los actos jurídicos creadores de derechos. Es en la medida en que una norma prevé reglas jurídicas para la modificación de estos actos creadores de derechos, el principio de esta adaptabilidad será o podrá ser admitido; por el contrario, la ausencia de una tal prefiguración normativa de mutabilidad significará la imposibilidad, para la autoridad administrativa, de volver sobre sus actos, cuyos efectos habrán adquirido —por este hecho— la intangibilidad jurídica.

Es precisamente este juego alternativo, en perpetuo movimiento,

del respeto de las exigencias de seguridad jurídica para con los individuos (miembros de la comunidad social), y de las exigencias del principio de la adaptación constante de las actividades de la Administración a las realidades concretas —cuya satisfacción le concierne—, el que configura esa forma tan fluida y a veces huidiza que presenta la teoría del retiro de las decisiones administrativas, conjunto de reglas jurisprudenciales creadas enteramente por el juez administrativo en la ausencia de toda regulación legislativa.

La mayor parte de las actividades de la Administración son dominadas por la creación de normas jurídicas que regulan las relaciones entre estas autoridades y terceros (sean agentes públicos, sean administrados, propiamente tales).

Entre estas actividades jurídicas de las autoridades administrativas, las más importantes para el Derecho son aquellas representadas por la creación de derechos y situaciones jurídicas, es decir, aquellos actos que producen efectos jurídicos y especialmente relativos a los administrados, ya configurando sus conductas y sus situaciones con respecto a la Administración, ya con respecto a sus conciudadanos (coadministrados). Desde el momento en que un acto crea un derecho o da nacimiento a una situación jurídica, sus efectos jurídicos son incorporados, entran al patrimonio individual de cada administrado, formando parte de su estatuto personal. En íntima relación con este estatuto personal se encuentra un valor que constituye un instrumento jurídico para su defensa: es la seguridad jurídica.

Uno de los valores más fundamentales que persigue el Derecho es la seguridad jurídica que un ordenamiento legal debe comportar y garantizar a los individuos; este valor jurídico se concretiza por la existencia, en un orden jurídico dado, del conocimiento cierto de las normas aplicables —certeza de las reglas de derecho aplicables (lo que se produce a través de un mecanismo adecuado y eficaz de comunicación de las normas)— y de la inmutabilidad de esas mismas normas que puedan asegurar la estabilidad de las situaciones creadas por ellas.

Mas, frente al estatuto particular de los individuos, se halla, por otra parte, la Administración, la cual tiene a su cargo la conducción de los intereses sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad toda, en vista de la obtención del bien común. Estos intereses sociales, estas necesidades generales de la comunidad, implican un cambio constante, una perpetua adaptación a las circunstancias del momento y, en consecuencia, una obligación de estar siempre de acuerdo con las

soluciones actuales para resolver los problemas que se susciten. Esta adaptación constante e imperativa que pesa sobre la Administración moderna es absolutamente incompatible con una inmutabilidad de las situaciones jurídicas creadas por las normas; ella no puede ser sostenida si al mismo tiempo se afirma —por el lado opuesto de la relación jurídico-administrativa— que dichas situaciones no son susceptibles de ser alteradas.

Teniendo en cuenta que el conflicto entre estos dos principios es total, puesto que son completamente contradictorios, la única solución que el Derecho (y la lógica) impone es aquella de llegar a un compromiso donde haciendo prevalecer el interés general de la comunidad social —representada por la autoridad administrativa— se respeten al mismo tiempo los derechos e intereses individuales creados por las normas administrativas.

La solución de tal compromiso se resuelve en la aceptación de la mutabilidad de las normas administrativas en la medida en que dicha mutabilidad sea prevista de antemano por el Ordenamiento jurídico; además, no obstante que se admita el principio de la inmutabilidad de los efectos individuales de los actos creadores de derechos, se le reconocen ciertas excepciones que son impuestas por el respeto de otro principio jurídico general: tal el de la legalidad.

En resumen, se puede constatar que, a pesar de que la seguridad jurídica de los individuos sea —tal vez— el único valor propiamente jurídico, ella debe ser atenuada, en uno de sus elementos constitutivos (la inmutabilidad de las normas), frente a los imperativos que impone el bien común de los miembros de la colectividad social, el cual necesita en su obtención de una flexibilidad que permita el adaptarse a las condiciones reales del momento.

El conjunto de reglas jurídicas que prevé los procedimientos o mecanismos por medio de los cuales se realiza esta mutabilidad de las normas administrativas es lo que constituye la llamada teoría del retiro de los actos administrativos.

A) *De la potestad revocatoria y la teoría del retiro de los actos administrativos.*

Las reglas de derecho que las autoridades administrativas competentes dictan en su actuación cotidiana, al producir sus efectos, crean derechos y situaciones jurídicas que los individuos administrados in-

corporan a sus estatutos jurídicos personales. Esta incorporación se produce sobre la base de la inmutabilidad que el orden jurídico asegura de sus normas, de la permanencia de sus disposiciones y también de la previsión que el mismo ordenamiento hace de los mecanismos posibles de modificación de estas normas. De esta inmutabilidad de las reglas jurídicas dictadas por la autoridad competente, y de la previsión de los procedimientos de mutación, nace en los individuos un sentimiento de seguridad que es el fruto de la certeza que las situaciones jurídicas o los derechos nacidos de las normas administrativas no serán modificados a su respecto: tal es la intangibilidad de los efectos jurídicos de los actos dictados por las autoridades administrativas. Esta manifestación de la seguridad jurídica se caracteriza por la imposibilidad jurídica en que se encuentra la autoridad de volver sobre sus actos jurídicos una vez configurada la situación de intangibilidad: es el límite impuesto a la autoridad en el ejercicio de su poder de decisión *revocandi causa*, barrera prevista por el propio orden jurídico. Este principio, evidentemente, no es absoluto, ya que las necesidades sociales, siempre crecientes, exigen que el interés individual protegido por este principio ceda o sea debilitado, o llegué aún a desaparecer ante sus exigencias o imperativos.

El acto administrativo —como todo acto jurídico en general— posee autonomía propia una vez dictado e introducido en el Ordenamiento jurídico; el autor de la decisión está desprovisto de poder sobre el acto desde el instante en que lo dicta, de tal manera que para volver sobre él tal autoridad deberá adaptar su conducta a las disposiciones normativas que hayan podido prever las condiciones en las cuales podrá «retomar» su competencia, recuperarla, a fin de revocar su decisión primitiva. De allí es que el poder de revocación que las normas superiores (en la jerarquía normativa) otorgan a las autoridades administrativas sea un poder vinculante (“lié”), que la competencia que poseen aquéllas sea una competencia ligada, no gozando —en general— la Administración de discrecionalidad, no siendo ella libre para decidir, en razón de oportunidad o de simple arbitrio, sobre la modificación de sus actos dictados anteriormente; todo ésto se explica de manera natural por el cuidado que tienen las reglas de Derecho de no lesionar los intereses individuales, que se verían comprometidos por esta alteración producida en las decisiones que han creado determinadas situaciones jurídicas u otorgado derechos en provecho de los administrados.

En el compromiso constante entre estos dos intereses opuestos reside

el fundamento de todas las soluciones que el derecho ha producido, con el objeto de hacer posible una cierta seguridad para los administrados, que sea al mismo tiempo compatible con los intereses generales de la sociedad. Esta preocupación de compromiso ha caracterizado casi todos los contornos de las decisiones que el Derecho positivo —en este caso, jurisprudencial— ha creado y que, a causa de la complejidad misma de las situaciones que ha debido encarar, le ha conducido a una aceptación de criterios múltiples que permitan resolver en una perspectiva de equidad los numerosos matices del problema.

B) *Los criterios jurisprudenciales.*

Es así que en esta lucha por alcanzar una formulación que sea equitativa y, en la medida de lo posible, coherente, se encuentra en la base de la sistematización que puede efectuarse a partir de las soluciones jurisprudenciales, tres criterios de distinción que hacen posible una vista de conjunto de esta teoría del retiro, de tanta importancia para la seguridad jurídica de los administrados.

Un primer criterio —y el principal— reside en la distinción entre acto creador de derechos y aquel que no posee esta calidad de creación de derechos; ello se explica fácilmente si se tiene en cuenta que la seguridad jurídica de los individuos es o puede ser dañada en la medida en que existen derechos o situaciones jurídicas que son o se ven amenazados por la intervención de decisiones administrativas; allí donde este conflicto no se produce —dado que el acto jurídico no ha dado lugar a derechos o situaciones jurídicas— no hay razones jurídicas para entorpecer la acción de la Administración. El principio de la intangibilidad de los efectos jurídicos juega únicamente con las decisiones creadoras de derechos, y en la medida en que estos derechos se hallan incorporados en el patrimonio de los administrados; por ello en la base de toda la distinción de criterios se encuentra ésta —de acto creador de derechos y aquel que no posee esta cualidad— que constituye la categoría diferencial fundamental.

Junto a este criterio de distinción se encuentra aquel fundado en el principio de legalidad o de regularidad jurídica, vale decir aquel que dice relación con el cumplimiento por parte de la autoridad administrativa de las condiciones de legalidad para dictar un acto administrativo. Las soluciones jurisprudenciales serán —en consecuencia— diversas, según que el acto considerado esté de acuerdo con las exi-

gencias previstas por el orden jurídico para la emanación regular (*legal*) de las normas administrativas, o, por el contrario, si es irregular. No obstante esto, no siempre el principio de la legalidad se impone en las soluciones pretorianas cuando está en juego la seguridad jurídica de los administrados, ya que en no pocas ocasiones, como habrá oportunidad de ver más adelante, el juez administrativo ha creído preferible, o necesario, hacer triunfar esta seguridad jurídica individual por sobre las exigencias de regularidad normativa, consagrando así la definitividad de actos irregulares (*ilegales*), que, a pesar de su carácter, son, o pueden ser, aptos para dar nacimiento a derechos que adquieren un carácter definitivo e intangible en cuanto a sus efectos individuales.

En fin, un tercer criterio está configurado sobre la base de la distinción entre actos administrativos unilaterales de carácter general o reglamentario y aquellos que poseen un carácter particular o individual; el poder revocatorio de las autoridades administrativas no es el mismo en cuanto concierne a estas dos especies de actos unilaterales; de ahí que la jurisprudencia ha desarrollado algunos principios que, afirmando un poder jurídico más amplio para revocar los primeros, encierra bajo condiciones estrictas el ejercicio de las competencias revocatorias en cuanto a los segundos.

C) *Imprecisiones terminológicas.*

Aunque en un primer análisis podría estarse tentado a descubrir en esta pluralidad de criterios una ausencia de coherencia en la sistematización y una vuelta casi inconsciente a fórmulas bizantinas, debe reconocerse que, a pesar de las numerosas distinciones y subdistinciones que es preciso hacer, puede llegarse a encontrar una cierta claridad en el dédalo jurisprudencial. Si es necesario observar la gran confusión existente en lo que dice relación con la terminología empleada tanto por el juez administrativo como por gran parte de la doctrina, quienes —en general— no hacen diferencia alguna respecto a las situaciones diversas que el poder de revocación de las autoridades administrativas comprende.

Es así como los términos de retiro (*retrait*) y de abrogación (*abrogation*), empleados corrientemente por las decisiones del juez y por los autores, sirven para designar o rendir cuenta de realidades que son enteramente distintas y donde se hace abstracción de todas las diferencias que estos términos implican; a esto puede agregarse el hecho del

empleo bastante extendido de términos tales como, por ejemplo, *rapporter*, que para ellos significa tanto retiro, como abrogación. Todo ello hace, además, que el análisis de la jurisprudencia y de los autores se transforme en una empresa realmente ardua, precisamente por la anarquía total del vocabulario jurídico utilizado.

A pesar de ello, y no obstante la carencia de toda precisión terminológica a este respecto por el juez administrativo, autores tales como VEDEL (*Droit Administratif*, PUF. 3.º éd., París, 1964, 163 ss.) y DE LAUBADÈRE (*Traité élémentaire de Droit Administratif*, LGDJ., Vol. I, 3.º éd., París, 1963, 272 ss.) han puesto cierto orden en la materia, atribuyendo a las nociones en juego un contenido preciso: *retiro*, para describir la modificación o desaparición retroactiva de una decisión administrativa, sea individual, sea reglamentaria, y *abrogación*, para la modificación o desaparición en el futuro de esa decisión.

Es necesario observar, también, que en la última década ha existido una cierta preocupación en la jurisprudencia para poner fin a esta anarquía de vocabulario, pero, salvo algunas decisiones jurisdiccionales más o menos aisladas, la tendencia general es más bien de no distinguir entre las diversas situaciones que se presentan en la teoría pretoriana del retiro de los actos administrativos. Entre las decisiones que han hecho una clara distinción de los términos jurídicos en juego puede mencionarse, v. gr., CE. 29-1-1958, *Chambre Syndicale Nationale du Commerce, de la Réparation, du Garage, de l'Entretien et du Ravitaillement de l'automobile*, J.Cl.P., 1958, II, 10512, note J. ALIBERTI, donde el Consejo de Estado distinguía netamente las nociones aludidas: *retiro*, para la desaparición del acto hacia el pasado, y *abrogación*, para la modificación o desaparición para el futuro de una decisión administrativa.

En cuanto a nosotros, nos parece indispensable precisar debidamente los contornos de las nociones a emplear, para así poder efectuar un ensayo de sistematización de las innumerables soluciones jurisprudenciales: para nosotros, el término de revocación indica la modificación de un acto administrativo —sea reglamentario, sea individual— por una decisión administrativa posterior, modificación que puede ser total o parcial, y que comprende tanto la desaparición de la decisión en el pasado como en el futuro; en otras palabras, la revocación es el ejercicio del poder revocatorio, conjunto de competencias otorgadas por el Derecho a las autoridades administrativas para volver sobre sus propios actos; el *retiro* de un acto administrativo será, para nosotros, la

desaparición del acto —ya en su totalidad, ya en parte— para el pasado: se trata, pues, de la desaparición retroactiva de la decisión y/o de sus efectos. El retiro consiste en la desaparición *ab-initio* del acto; éste desaparece desde su nacimiento mismo: es el retiro *ex-tunc*, como podría caracterizarse; por el contrario, parece más conveniente reservar el término de *abrogación* para la desaparición *ex-nunc* del acto: es la revocación del acto, pero sólo en el futuro; él desaparecerá del orden jurídico a contar del momento (o después, según el caso) de la entrada en vigor de la decisión administrativa modificatoria que viene a poner fin para el futuro al acto primitivo o a algunas de sus disposiciones.

Un hecho que sorprende verdaderamente al estudiar cuanto concierne al poder de revocación de las autoridades administrativas es la ausencia total de normas legislativas que regulen este sector del derecho administrativo francés; ni la más mínima disposición legislativa existe a este respecto, lo que hace resaltar aún más ese poder normativo del que goza tan ampliamente el juez administrativo. Esta construcción es enteramente jurisprudencial, es labor total del juez, cuya posición aparece así mucho más meritoria, puesto que ha debido crear de la nada toda una serie de reglas y principios jurídicos, adaptándolos al mismo tiempo a una realidad siempre cambiante, lo que constituye en el fondo, teniendo en cuenta el carácter mismo de este derecho pretoriano, un serio escollo para una teoretización definida y estable.

La desaparición del acto administrativo puede producirse a causa de circunstancias o hechos ajenos a la voluntad del autor de la decisión, o por su voluntad misma; en el primer caso, esta desaparición del acto puede tener su origen en hechos materiales, o bien en otros actos jurídicos.

Estos hechos (que llamamos hechos o causas materiales) de desaparición del acto, ajenos a la voluntad de su autor, pueden estar constituidos sea por la desaparición del objeto del acto, sea por la muerte del administrado interesado, sea, en fin, por el cambio de circunstancias del acto, que es, sin duda, la más importante de las causas mencionadas y que será el objeto del presente estudio.

El cambio de circunstancias del acto administrativo.

Pocos temas presentan tanto interés práctico y doctrinal como éste, atendida la concepción dinámica del derecho que implica la aceptación

y la aplicación de esta teoría más o menos reciente en el Derecho positivo jurisprudencial francés. Ella está en relación íntima con el principio de la adaptación constante que debe regir incesantemente en toda administración pública moderna, siempre en búsqueda del bienestar de los individuos, miembros de la comunidad social, cuyas necesidades debe satisfacer. Aunque el derecho pretoriano había consagrado esta teoría hace casi cuarenta años, es solamente en estos últimos años que tal teoría ha revelado su verdadero y real alcance.

Aun cuando los teóricos del Derecho desearían ver la realización en lo concreto de un sistema jurídico, de un ordenamiento normativo, que pudiese significar una estabilidad cierta de las relaciones jurídicas y una cohesión lógica en el plano de las soluciones que fuesen aplicables y eficaz para todas las situaciones que se presenten en la vida de una colectividad, es necesario reconocer que si las normas jurídicas regulan nada menos que la vida misma de los individuos, ellas se encuentran en cierto modo comunicadas de ese imperceptible fluido que la materia orgánica le transmite y, en consecuencia, forzoso es el aceptar que el dinamismo que integra todo lo orgánico no permite realizar ese sueño de coherencia que escapa, casi naturalmente, a un Derecho jurisprudencial del tipo francés, tal como es el caso del Derecho administrativo.

Este dinamismo que la adaptación constante a las necesidades “actuales” impone a la Administración, se encuentra en la base de esta teoría del cambio o modificación de circunstancias, la cual implica la necesaria adecuación de la norma jurídica a los hechos del momento, y, por tanto, su modificación, o aún su desaparición, desde el instante en que esta adecuación cesa de existir.

Ha sido verdaderamente con una cierta “osadía” que el juez administrativo ha desencadenado —en un dominio donde la estabilidad de las situaciones creadas en provecho de los particulares ha conducido a imponer la definitividad de los efectos de decisiones administrativas aún ilegales— esta cláusula *rebus sic stantibus* para las normas administrativas unilaterales. Aunque el alcance de esta teoría no sea muy extendido, hay que reconocer que, teóricamente al menos (puesto que la concreción práctica ha sido casi inexistente), la consagración de una tal teoría revela un desarrollo bastante avanzado de la función social que el Derecho debe llenar siempre, evitando todo anquilosamiento, sin dejar de constituir al mismo tiempo una real salvaguardia de las garantías individuales.

La admisión del principio *rebus sic stantibus* —de origen canónico— para los actos administrativos unilaterales (de carácter general) encuentra su justificación en el hecho, bien conocido, del carácter de regla permanente, general y de aplicación múltiple que poseen los actos reglamentarios. A pesar de la calidad de creadores de derechos que pueden tener los actos reglamentarios (no obstante la opinión contraria repetida muy a menudo), dada la ausencia de concretización adquisitiva que ellos comportan en sí mismos (y que existirá únicamente una vez dictada la decisión individual de aplicación), su modificación o desaparición no lesionará ningún derecho (en la medida en que no ha sido concretizado por ninguna decisión individual), no implicará ninguna lesión de una situación jurídica concreta, y, por tanto, dicha modificación podrá ser admitida sin peligro para la seguridad jurídica de los administrados. Por otra parte, en cuanto regla de general aplicación, ellos poseen, en cierto modo, ese carácter de ley que impone una necesaria adecuación a las circunstancias realmente existentes a fin de regir las conductas individuales de acuerdo a las necesidades del momento; la regla de Derecho, debiendo ser siempre la manifestación normativa adecuada a las necesidades concretas presentes; la evolución de la norma aparece indispensable si se desea sinceramente no sólo que ella sea legítima, sino eficaz.

Se ha sostenido durante mucho tiempo que a la mutabilidad de los contratos administrativos correspondía una inmutabilidad de los actos administrativos unilaterales, y esto llegaba hasta el afirmar la imposibilidad del retiro de un acto administrativo ilegal (tal la jurisprudencia consagrada con anterioridad al *arrêt "Dame Cachet"*, CE. 3-11-1922, rec. 790, RDP. 1922, 552, concl. RIVET). Esta situación implicaba como consecuencia el principio según el cual la legalidad del acto, su conformidad a las exigencias normativas de validez, debía apreciarse al momento de su emanación, instante que, evidentemente, era el único que podía considerar o tener en cuenta el autor de la decisión; éste cumplía su función en cuanto respetaba las normas existentes al momento de la emanación del acto; exigirle más ya no es racional. Pero aunque esta meditación se impone a la lógica, no es menos cierto que las normas jurídicas, especialmente aquellas que son reglamentarias (por lo que se refiere al ordenamiento administrativo), pierden su razón de ser, cesan de cumplir su función primordial, si no están en concordancia con las situaciones de hecho que ellas regulan, si se encuentran alejadas de la realidad por la intervención de circunstancias nuevas que no existían

al momento de la aparición de tales normas en el orden jurídico, situación que obliga a la Administración a adaptarlas, modificándolas para el futuro.

La aceptación de una solución tal no se hizo sin obstáculos, pero si bien el principio continúa siendo afirmado por la jurisprudencia, se le reconocen —al mismo tiempo— ciertas atenuaciones.

A) *El principio general.*

El principio general podría ser configurado diciendo que la validez del acto administrativo se aprecia al momento de su emanación; en otras palabras, el acto es regular o no según él sea o no conforme a las exigencias legales de validez existentes al tiempo de su emanación, lo que significa que toda modificación, que todo cambio, sobreviniente en esas exigencias, no podrá alterar esa validez, no siendo el cambio de circunstancias sobrevenido con posterioridad a la emanación de la decisión capaz de afectar su regularidad jurídica.

Este principio ha sido consagrado de manera constante en numerosas oportunidades por la jurisprudencia; baste recordar solamente las soluciones más recientes:

CE. 25-7-1952, THIBAUT, rec. 394; CE. 24-6-1955, *Syndicat national des ingénieurs de la navigation aérienne*, rec. 353, donde el juez administrativo afirma que las formalidades de un acto son aquellas que son exigidas al momento de la firma de la decisión; CE. 18-11-1955, *Andréani*, rec. 551, RPD.A. 1956, 25, concl. LANDRON; CE. 12-10-1956, *Syndicat départemental de la Boulangerie de l'Eure et consorts Simenel*, rec. 369, *Act. Juridique*, 1956, II, 486, concl. LASRY, en que el Consejo de Estado afirma que la regularización de una decisión ilegal debe estar conforme con las normas existentes en vigor al momento en que es dictado el acto que regulariza uno anterior, y no con aquellas existentes a la época de la emanación del acto ilegal o al momento en que éste ha comenzado a producir sus efectos; CE. 20-2-1957, *Société pour l'esthétique générale de la France*, rec. 115; CE. 4-10-1957, *Syndicat national F-O du Ministère de la France d'Outre-Mer*, rec. 508: un informe debe ser realizado sobre la base de normas jurídicas en vigor, aplicables al momento de su realización; si no está conforme a dichas normas es irregular; CE. 1-7-1959, VIGUET-

CARRIN, RDP. 1959, 1252: la autorización de instalación de un establecimiento peligroso, incómodo o insalubre, debe ser apreciada en función de la situación de hecho existente a la época en que dicha autorización intervino; CE. 3-12-1960, SCHOENLAUB, rec. 670; CE. 15-2-1961, LESENT, 115; CE. 31-5-1963, *Préfet de la Seine c/sieur Thomas*, rec. 336; CE. 17-3-1965, *Ministre de la Construction c/Société Cinélorrain*, rec. 176: el juez administrativo debe colocarse en la fecha misma en que la decisión cuya legalidad es atacada ha sido dictada para decidir si ella es o no regular, lo cual no le impide tener en cuenta las piezas posteriores a esa emanación que se encuentran en el expediente sometido a su examen (puede esta solución ser comparada con aquella adoptada para la prueba de la existencia del vicio de desviación de poder: ver, verbigracia, CE. 2-2-1957, CASTAING, rec. 78, o CE. 29-12-1949, *Société anonyme des automobiles Berliet*, rec. 368, Sirey, 1951, 3,1, 2º esp., concl. GUIENIN, note MATHIET; *Dalloz*, 1950, 384, note WEIL; CE. 23-5-1965, *Kutschera*, rec. 295; CE. 14-5-1965, *Secrétaire d'Etat aux Finances et Ministre des Finances et des Affaires Economiques c/ Jacquier*, rec. 278.

B) *Sus atenuaciones.*

Pero este principio, afirmado de manera constante, no es absoluto; admite atenuaciones que permiten sostener con certeza que, si bien de modo general la legalidad de un acto debe ser apreciada al momento de su emanación, la intervención —en ciertas condiciones— de hechos materiales o jurídicos exigen que esta legalidad sea examinada no sólo a la luz de las exigencias de regularidad jurídica existentes en ese instante, sino también teniendo en consideración las circunstancias sobrevinientes que hayan o han podido significar un cambio, una alteración en la validez de la decisión administrativa analizada.

1) Es así que, en cuanto conciernen las circunstancias sobrevinientes de hecho, los actos que tienen por contenido la simple constatación de hechos deben ser dictados siempre en conformidad, de acuerdo con esas constelaciones hechas que sirven de base, de fundamento, a la decisión administrativa. Si ellas no corresponden, o no corresponden ya más a la realidad, el acto administrativo carecerá de base y será irregular; tal es el caso, v. gr., de decisiones dictadas sobre la base de

operaciones de constatación que se encuentran sobrepasadas en su exactitud material como consecuencia de la aparición de circunstancias de hecho que han venido a modificar los presupuestos de hecho de la decisión a dictarse. Los ejemplos más típicos pueden encontrarse en el campo de las expropiaciones, de las declaraciones de utilidad pública, y también en lo relativo a los informes o actos declarativos de consulta.

El problema se plantea en forma clara y simple: la aparición de circunstancias de hecho modificatorias del contexto en que las operaciones previas a la emanación de un acto administrativo se han efectuado, ¿afectan la validez de ese acto dictado sobre esas operaciones o procedimientos administrativos no contenciosos?

Considerando que estos hechos u operaciones o procedimientos previos a la emanación del acto administrativo son parte constituyente, integrante del acto, en la medida en que ellos no corresponden a la realidad material concreta del contexto existente al momento de su emanación, dicha decisión será irregular y el principio general formulado hace un instante permanece plenamente aplicable: la legalidad de la decisión es apreciada al momento de su emanación. Es por eso que si las operaciones procedimentales realizadas en vista de la emanación de un acto administrativo se encuentran modificadas antes de esa emanación por la intervención de hechos nuevos, tal acto no podrá ser dictado sobre esa base, a riesgo de ser declarado irregular posteriormente; este problema presenta un verdadero interés práctico si se tiene presente la demora con que las administraciones realizan dichas operaciones y el largo tiempo que a menudo transcurre entre el momento en que ellas son efectuadas y el instante en que la decisión administrativa final —dictada sobre su base— es realmente dictada.

Pero, hasta aquí, no encontramos ninguna excepción al principio formulado, puesto que lo que ciertos autores (1) califican como tal no lo es de modo alguno: la modificación de las circunstancias de hecho, que interviene antes de la emanación del acto administrativo, comporta únicamente la obligación de realizar una nueva consulta, un nuevo procedimiento previo, que estén conformes a la situación realmente existente al momento de la emanación del acto final; esa modificación no implica ninguna consecuencia sobre la validez de la decisión final, en vista

(1) Ver J. M. AURY: *L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs*, RDP, 1959, 436 y ss.

de la cual se efectuaron esos procedimientos previos, y es así por una razón muy simple, cual es que tal decisión final no existía aún.

La modificación de las circunstancias de hecho mencionada —insistimos— significa sólo como consecuencia la obligación de realizar nuevamente los actos preparatorios a fin de permitir la regularidad jurídica de la decisión final. Atendido que el sistema contencioso francés no admite el examen de legalidad de los actos preparatorios de una decisión administrativa (principio general), no dando lugar a ningún recurso contencioso de anulación en contra de ellos, no puede realmente concebirse explicación ante la afirmación de autores en el sentido de que la modificación de las circunstancias de hecho sobrevenidas con anterioridad a la emanación de un acto administrativo que tiene por objeto constatar ciertos hechos, sea una excepción al principio de la apreciación de legalidad de los actos administrativos que, de modo general, se realiza al instante de dictarse la decisión. Si el acto es dictado sobre la base de operaciones procedimentales previas (investigaciones, informes, etc.) que no están de acuerdo a la realidad —porque circunstancias modificatorias han ocurrido entre su realización y la emanación del acto—, tal acto será irregular por no ser conforme a los presupuestos de hecho de dicha decisión; no será, pues, cuestión de teoría del cambio de circunstancias del acto, ya que ésta sólo juega en presencia de circunstancias que se ven modificadas después de dictado aquél, y en el caso en análisis aún no hay ni siquiera una decisión administrativa. Distinto, sí, sería el caso en el supuesto que el sistema contencioso-administrativo francés admitiera el control jurisdiccional de los actos preparatorios, en cuanto decisión autónoma, de carácter independiente, aunque parte integrante de un complejo jurídico cuyo resultado es el acto final. En consecuencia, no hay en la situación aludida una excepción al principio general, en lo que concierne a estos actos integrantes de un procedimiento administrativo no contencioso, cuando circunstancias de hecho aparecen modificando la situación existente entre la operación procedimental previa y la decisión final dictada sobre la base de hechos constatados por dicha operación.

2) Diferente es, por el contrario, la situación que se presenta respecto a las circunstancias llamadas “excepcionales”: esta teoría —de gran interés en cuanto a su fundamento— es un ejemplo notable de la “carrera” de una noción que, formulada por el juez administrativo, adquirió amplitud y precisión hasta llegar a obtener una consagración formal en la propia Constitución de la V República (art. 16).

Se puede decir —*grosso modo*— que la existencia de circunstancias excepcionales permite a las autoridades administrativas el dictar actos que exceden o pueden exceder no sólo sus competencias administrativas propiamente tales; la existencia de estas circunstancias hace extender el campo de acción normal que las autoridades poseen, con el objeto de poder encarar la satisfacción de las necesidades excepcionales que se presenten con motivo de la aparición de dichas circunstancias. Esta extensión de las competencias normales es reconocida tanto en lo que concierne a la competencia *stricto sensu*, cuanto en lo que dice relación con las normas de forma, puesto que el mantenimiento de los servicios públicos y del orden público de la comunidad exigen esas medidas: la legalidad normal es sustituida por una legalidad de excepción, no prefigurada normativamente, sino reconocida *a posteriori* por el juez administrativo (2).

En cuanto a nuestro tema, baste remarcar el carácter de íntima relación (puesto que es nada menos que su causa) que existe entre estas circunstancias, dichas de *excepción*, y la emanación de actos *de legalidad extensiva*. Son precisamente estas circunstancias de hecho las que permiten a la autoridad extender sus competencias normales y pasar por sobre las formalidades exigidas por el orden jurídico normal a fin de remediar las condiciones excepcionales que existen en un momento dado y paliar así las consecuencias de un período de alteración de las instituciones nacionales, tal una invasión, un amotinamiento, un cataclismo, etc., etc. Mas en la medida en que estas circunstancias excepcionales existan, es que tales poderes extensivos son reconocidos a las autoridades administrativas por el juez administrativo: ellas son —precisamente— la medida de su existencia. Es por tal razón que dichas medidas excepcionales son reconocidas regulares, legales, sólo por el tiempo en que existe tal anormalidad en el orden jurídico, pero desde el instante en que esas circunstancias de excepción dejan de existir, los poderes de excepción reconocidos a la Administración dejan de serles permitidos.

Dicha consecuencia comporta una modificación importante en el cam-

(2) Es precisamente la idea que expresa de manera clara el *arrêt* HEYRIES, CE, 28-6-1918; rec. 651, SIREY, 1922, 3. 49, note HAURIU, que en un Considerando dice: "*Cons. que, par l'art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois; qu'il lui incombe, dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et règlement soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche...*"

po de la validez de las decisiones administrativas: la existencia de circunstancias de hecho —tal una invasión del territorio nacional, una revolución—, llamadas de *excepción* o *excepcionales*, autoriza a la Administración para gozar de una extensión de sus poderes legales normales y dictar actos jurídicos (que en períodos de normalidad jurídica serían irregulares) necesarios para el mantenimiento del orden público y la vida de la nación; la desaparición de tales circunstancias de hecho —por el contrario— obligan a la Administración a no aplicar más, en lo sucesivo, estas medidas o decisiones dictadas en período de anomalía legal y a derogarlas para el futuro (abrogarlas). Es el carácter totalmente temporal de estos actos administrativos: están tan estrechamente ligados a las circunstancias de hecho (motivo de su emanación) que nacen y mueren con ellas (particularmente tratándose de decisiones reglamentarias).

En otros términos, el cambio de circunstancias —que permite el retorno a la normalidad del orden jurídico— afecta de tal manera la validez de los actos administrativos dictados en períodos de excepción, que si dichos actos se aplican en períodos de normalidad, o aun no de excepción (sin ser propiamente de normalidad), se incurre en irregularidad, son ilegales. Esto se aplica, evidentemente, por los principios generales de la teoría de la necesidad: la extensión de los poderes normales encuentra su razón de ser en las circunstancias de excepción; desde el momento en que ellas cesan, desaparecen también aquellos poderes extensivos (3).

a) *Actos reglamentarios.*

Es por esto que la apreciación de la legalidad de una decisión o medida de excepción, es decir, de un acto administrativo dictado bajo el imperio de la existencia de circunstancias excepcionales, se efectúa no sólo al instante de su emanación, sino también al instante de su aplicación. El acto que es dictado en un momento de anomalía jurídica, bajo circunstancias excepcionales, y es aplicado más allá de dicho período, será ilegal: la apreciación de su legalidad será hecha en este momento y no sólo al de su aparición en el orden jurídico (ver, verbigracia, CE. 16-4-1948, LAUGIER, rec. 161; SIREY, 1948, 3, 36, concl. LETOURNEUR,

(3) Ver v. gr. CE-8-3-1940, CUY, rec. 79: los poderes excepcionales reconocidos legales en junio de 1940, no lo son ya en julio de ese mismo año.

en que el juez administrativo, al mismo tiempo que estimó ilegal una circular ministerial de 27 de agosto de 1944 —referente a una materia legislativa, dada la ausencia de poder legislativo en aquella época— sostuvo la ilegalidad de su aplicación desde el instante en que el Gobierno disponía ya de un poder legislativo). De igual modo para todas las disposiciones administrativas de carácter reglamentario: la intervención de circunstancias nuevas en el orden jurídico comporta la modificación de aquella reglamentación que no lo es conforme; esa intervención implica una alteración en su validez; ésta cambia de naturaleza al contacto de circunstancias de hecho nuevas, que la transforman, despejándola de su conformidad jurídica. Estas circunstancias de hecho nuevas, a la manera de una poderosa sustancia colorante, transfigura el acto administrativo y le hace perder su validez original (ver, v. gr., CE. 7-1-1955, ANDRIAMISERA, rec. 13, RDP. 1955, 709, note WALINE, el cambio de circunstancias de hecho no permite más el aplicar legalmente un acto reglamentario —dictado en período de anormalidad jurídica— y, en consecuencia, los actos individuales dictados en su aplicación son ilegales, son susceptibles de anulación contenciosa; CE. 13-7-1956, LEISEN, rec. 355; CE. 9-5-1958, *Conseil National de l'Ordre des pharmaciens*, rec. 629; CE. 23-6-1965, *Société à responsabilité limitée A. Besse et Compagnie*, rec. 382).

b) *Actos particulares.*

Por lo que respecta a los actos administrativos individuales, el principio general recobra su entera aplicación: su validez no se ve afectada por la aparición de circunstancias de hecho diferentes de aquellas que dieron lugar a su emanación. El acto individual dictado en período de anormalidad jurídica no pierde su validez por la aparición de circunstancias de hecho que hacen posible el ejercicio de poderes legales normales; la apreciación de su legalidad se hace de acuerdo a las circunstancias existentes al momento de su emanación, y en la medida en que tal acto ha sido creador de derechos y es ya definitivo, su abrogación deberá adecuarse a las exigencias normativas preestablecidas por el ordenamiento jurídico.

Podría, sin embargo, objetarse esta solución por extensiva y demasiado amplia; parecería que debieran ser atenuados los términos y tratar de buscar en qué medida el acto dictado bajo la existencia de circunstancias excepcionales está ligado a tales circunstancias, puesto que,

si bien las exigencias de la seguridad jurídica pueden hacer necesario (aun indispensable) la estabilidad de las situaciones jurídicas ya adquiridas, es bastante chocante el admitir la definitividad del acto administrativo que encuentra su justificación, su base o su apoyo solamente en los poderes de excepción que poseería en tales circunstancias la autoridad administrativa. Si el acto individual —una vez vuelta la normalidad jurídica— no puede encontrar ninguna base en las normas jurídicas (normales) del ordenamiento jurídico, su mantenimiento no parece ser justificado; podría aún sostenerse que este tipo de actos administrativos deben permanecer en el orden jurídico en la medida en que existan las circunstancias de hecho excepcionales que les dieron origen, pero desde el instante mismo en que ellas desaparecen, tales actos deberían también cesar de producir efectos.

Si los poderes excepcionales que el juez reconoce a la Administración para encarar dichas circunstancias son reconocidos de modo enteramente temporal por la duración del período de anormalidad o de excepción, y los actos reglamentarios dictados en esas condiciones devienen ilegalmente más allá de ese período, podría decirse que su justificación misma está limitada por la existencia de las dichas circunstancias.

El acto individual dictado en tales condiciones no escapa tampoco a ese carácter de temporalidad, fruto de su excepcionalidad, y el hecho que haya podido comportar un derecho adquisitivo no debería implicar su definitividad. Parece demasiado fuerte el admitir un tal carácter en un acto que —originado en una situación en si misma irregular— ha sido admitido sólo por el estado de necesidad y de urgencia (4).

Concluyendo, la aparición en el orden jurídico de circunstancias de hecho que constituyan un retorno a la normalidad jurídica comporta una modificación de la validez de las decisiones reglamentarias dictadas bajo la existencia de circunstancias excepcionales; esa validez se encuentra afectada por este cambio de circunstancias, no *ab-initio*, ciertamente, pero la aplicación de ellas más allá del límite de dicho período significa y comporta una irregularidad susceptible de anulación contenciosa.

(4) Es interesante ver las conclusiones: JACOMET, *arrêt* "*Société des Nines de Carmaux*", CE. 4-2-1956, rec. 69. DALLOZ, 1956, 148, aunque el caso en cuestión sea un tanto diferente.

c) *La apreciación dinámica de la legalidad.*

Otro caso donde puede constatarse la influencia que el cambio de circunstancias de hecho ejerce sobre la validez de los actos administrativos, hasta el punto de hacerles desaparecer, es aquel que concierne al *motivo del acto*.

Toda decisión administrativa, cualquiera que sea su importancia en la jerarquía de las normas, reposa sobre un motivo: aquel conjunto de elementos de hecho y de derecho que conduce a la Administración a actuar y dictar un acto administrativo; son normas o situaciones jurídicas que le permiten fundar sus competencias, son circunstancias de hecho que le permiten concretizar los poderes jurídicos de los que ella está prevista. ¿Cuál va a ser, pues, la situación de una decisión administrativa si las circunstancias de hecho que le han servido de base para su emanación se ven modificadas por la aparición de circunstancias posteriores nuevas?

El problema no se presenta, evidentemente, en cuanto dice relación con el pasado, ya que ello implicaría un efecto *ex-tunc* no permitido por el orden normativo, sino únicamente para el futuro.

1. *Actos de carácter individual.*

En cuanto a los actos administrativos individuales, estas circunstancias de hecho nuevas no afectan en nada la regularidad jurídica de la decisión creadora de derechos: si ella —aun irregular— no es atacada en el plazo para interponer un recurso contencioso, deviene definitiva y podrá ser modificada solamente según las normas correspondientes a la abrogación (5). El cambio de las circunstancias de hecho que han motivado una decisión administrativa no significa una irregularidad consecuenencial, a menos que el motivo —en lo que se refiere a la situación de hecho— esté ligado de tal manera a la emanación de ella que dicha decisión haya sido dictada y su validez subsiste en la medida en que tales circunstancias de hecho continúen existiendo; en tal caso, una

(5) La jurisprudencia no ha admitido que el acto individual pueda ser atacado una vez expirado el plazo para tal fin, para discutir su legalidad fundado en la inadecuación "actual" a las circunstancias de hecho de ese acto considerado. Por otra parte, el Consejo de Estado aplica los principios relativos al acto confirmatorio en los casos en que se ha pretendido obtener una decisión posterior que recaer sobre el mismo asunto que el acto inicial.

modificación en este contexto de hecho implicará la modificación también de la validez de la decisión, la que deberá adaptarse a las circunstancias nuevas a fin de mantenerse regular: tal es el caso, v. gr., de las decisiones administrativas de autorización, que, en general, son dictadas sobre la base de ciertas condiciones o circunstancias de hecho, muy a menudo condicionantes no sólo de la validez, sino además de la existencia misma del acto.

2) *Actos de carácter reglamentario.*

Respecto a los actos reglamentarios —atendido su carácter permanente y de concretización múltiple e indefinida— ellos han permitido al juez administrativo la creación de una legalidad dinámica cuyos alcances teóricos presentan un gran interés, que, desgraciadamente, no ha sido acompañado de una aplicación concreta de igual valor.

Cierto es que las soluciones jurisprudenciales no se revelan conformes a los principios creados por el juez en cuanto conciernen a la apreciación de la legalidad y constituyen más bien una solución más ingeniosa que técnica. Veremos cómo los actos reglamentarios —que son de una aplicación general y permanente—, aun si devienen firmes y no atacables después de expirado el plazo contencioso, a pesar de su irregularidad —si están afectados por un vicio—, pueden ser atacados, no directamente, es verdad, pero sí con ocasión de los actos en aplicación dictados por la autoridad, los que podrán ser anulados si han sido fundamentados en alguna disposición del reglamento ilegal: esta solución se explica precisamente por esta noción de legalidad dinámica que el juez administrativo ha desarrollado para estos actos reglamentarios.

El carácter propio de los reglamentos —norma permanente de concretización múltiple— exige una adecuación más estricta a las circunstancias que han permitido (a veces exigido) su emanación; ellos deben —y es el caso tanto para aquellos que son la aplicación de una norma superior, como para aquellos que son la concreción del poder reglamentario autónomo— guardar una conformidad, en lo posible, total con el contexto de su emanación, a fin de estar siempre al servicio efectivo, eficaz, de la satisfacción de las necesidades sociales (6). Esta con-

(6) La misma razón es plenamente válida para las leyes —expresión suprema de la normatividad general—, pero teniendo en cuenta los procedimientos largos y difícilmente alcanzables para el común de los administrados a fin de lograr su modificación, y además la ausencia de recurso constitucional ante los Tribunales para discutir la jurisdicción de las leyes, tal adecuación es aún una quimera de lejana realización.

formidad, en consecuencia, debe ser siempre *actual*; ella se impone para los reglamentos no sólo al momento de su emanación, sino a lo largo de toda su existencia en el orden jurídico: si la conformidad a las circunstancias de hecho que han dado nacimiento al reglamento considerado se ve modificada, o llega a desaparecer, el acto reglamentario se encuentra desde el mismo instante afectado de un vicio, implicando su irregularidad: es la desaparición del motivo de hecho de la decisión reglamentaria.

Aunque la consagración por el juez administrativo de una apreciación dinámica de la legalidad haya sido de una gran osadía, su aplicación práctica ha sido bastante difícil para llegar a obtener la modificación o retiro del acto reglamentario no adecuado al contexto de hecho en el cual es aplicado.

a) *Del arrêt "Abbé Retailleau" a la jurisprudencia "Despujol"*.

Existían dos problemas que aparentemente no tenían solución: uno, sobre la manera de hacer intervenir a la jurisdicción administrativa (*saisir le litige*); otro, sobre la posibilidad de modificar el reglamento inadecuado. ¿Cómo podría hacerse intervenir al juez administrativo si el plazo para recurrir en contra de la decisión administrativa ya ha expirado? O el juez consentía una reapertura del plazo, o simplemente era preciso buscar una escapada, a menos de negar toda existencia a esta apreciación dinámica de la legalidad de los actos administrativos reglamentarios. Por otra parte, el juez reconocía la imposibilidad de violar el principio de la separación de los poderes, de sustituirse a la Administración para modificar el acto reglamentario cuyo motivo de hecho se veía modificado por la aparición de circunstancias de hecho nuevas; ¿cómo pretender, entonces, actuar para arribar a una modificación *ex-nunc* del reglamento, si su competencia es únicamente *anulatória*, jamás *abrogatoria*? (7).

La solución pretoriana ha sido realmente sorprendente: ha creado una norma jurisprudencial —de su propia creación, fruto de su poder normativo incontestable— por la cual consagra la obligación de toda

(7) Por un *arrêt* de 10-1-1964, *Syndicat National des Cadres des Bibliothèques*, rec. 17, RDP. 1964, 459, concl. QUESTIAUX, el Consejo de Estado ha admitido la existencia de una competencia *abrogatoria* entre los poderes del juez administrativo, sin que por esto él se entienda o pretenda sustituirse a la Administración; en 1930, las condiciones existentes hacían difícil la posibilidad de un tal reconocimiento. Ver más adelante el análisis de este interesante *arrêt*.

autoridad administrativa (prevista de un poder reglamentario) de modificar los actos reglamentarios que ella dicte, en la medida en que las circunstancias de hecho que han servido de motivo para su emanación se vean modificadas por la aparición de otras circunstancias de hecho ulteriores, nuevas.

Establecida esta regla, las consecuencias de ella fluyen con simplicidad: si la Administración se ve obligada a adaptar los reglamentos que ella ha dictado, a fin de que se encuentren conformes a las circunstancias de hecho nuevas, y por tanto a la legalidad *actual*, todo particular o todo administrado poseerá el derecho de solicitar esa adaptación si la Administración no lo hace espontáneamente, y aun de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa si aquélla rehusa efectuar dicha modificación, para solicitar del juez la anulación de la decisión de rechazo. Tal ha sido, en el fondo, el contenido del *arrêt* "*Abbé Retailleau*". CE. 26-1-1929, rec. 109, donde el Consejo de Estado enviaba al recurrente ante la autoridad administrativa con el objeto de solicitarle la abrogación de un acto reglamentario y atacar su negativa en el caso que ella se negare a modificar dicho acto.

Se trataba, pues, netamente, de una escapada (parecida a aquella que el juez realiza con el empleo de la noción de *derechos adquiridos*, verdadero *preteio juridico* de contornos inaprehensibles), puesto que, sin afirmarlo de manera directa, la consagración de la obligación de adaptar la autoridad administrativa sus reglamentos es un mero pretexto (una manera de) para permitir atacar el acto considerado fuera del plazo previsto: que no se diga, pues (como lo afirman ciertos autores) (8), que no es el reglamento el que es atacado por el recurrente, sino la decisión negativa de abrogar, ya que ello es una falacia; ¿es que acaso, cuando se recurre en contra de un acto individual dictado en aplicación de una disposición reglamentaria ilegal, pero definitiva (en ausencia de recurso contencioso interpuesto en su contra dentro de los plazos legales para ello) no se ataca en el fondo el reglamento ilegal?; y el juez, ¿no hace acaso una apreciación (fuera de plazo) de la legalidad del reglamento, a pesar que éste ha adquirido carácter definitivo? ¿Puede, por ventura, decirse que el plazo no ha sido reabierto? Del mismo modo ocurre en el caso en análisis: se ataca la negativa de modificar para el futuro una decisión reglamentaria inadecuada a las circunstancias de hecho que constituyen el motivo de la decisión, pero el recurso

(8) Tal. v. gr. AUBY-DRAGO: *Traité de contentieux administratif*, París, 1962, volumen II, pág. 224.

formado contra tal negativa no es sino la puesta en discusión pura y simple de la decisión reglamentaria que se pretende que sea modificada por la autoridad administrativa que la dictó; la apreciación de la legalidad realizada por el juez no es otra cosa que el examen del reglamento mismo sometido a discusión contenciosa; es este reglamento el que es examinado por la jurisdicción administrativa a fin de decidir si su validez ha sido afectada por esas circunstancias de hecho nuevas, y si tal sucede afirmar su ilegalidad por la vía de la anulación del acto que se niega la administración a modificar o abrogar; es este reglamento el objeto real del litigio, constituyendo la decisión administrativa de rechazo, un velo demasiado transparente como para esconder lo que realmente existe tras él.

Aunque bastante ingeniosa —y muy justificable—, la solución adoptada de técnica jurídica: es una verdadera excepción a los principios que informan los aspectos de la expiración de los plazos contenciosos, disfrazada de manera poco honorable, atendido su valor, ya que la regla de la apreciación dinámica de la legalidad reglamentaria merecía un origen mucho más noble, por su importancia y el alcance que debería jugar; ella habría debido estar en la base del principio de la adaptación constante, fundamento y motor de impulsión de toda la acción de la Administración, afirmada claramente y de manera explícita, formal, y es realmente decepcionante verla entrar en el orden jurídico tan disfrazada y a contragolpe.

Un año después esta jurisprudencia era confirmada por el *arrêt* DESPUJOL, que devino el *arrêt* tipo sobre esta materia, por la consagración explícita —esta vez del procedimiento a seguir y de la regla jurisprudencial establecida por el *arrêt* “Abbé RETAILLEAU”:

“Considérant qu’il appartient à tout intéressé, dans le cas où les circonstances qui ont pu motiver légalement un règlement municipal ont disparu, de saisir à toute époque le maire d’une demande tendant à la modification ou à la suppression de ce règlement et de se pourvoir, le cas échéant, devant le Conseil d’Etat contre le refus ou le silence du maire;...” CE. 10-1-1930, rec. 30; SIREY, 1930, 3, 41, note ALIBERTI; DALLOZ, 1930, 3, 16, note PLJ.

A pesar del alcance general de la afirmación contenida en este fallo, la aplicación concreta que el Consejo de Estado ha hecho de él, en cuanto concierne al cambio de circunstancias de hecho, ha sido bastante menguada, ya que la ha admitido únicamente en los casos en que tales

circunstancias son estrechamente condicionantes de la existencia de estos actos reglamentarios en cuestión, de tal modo que su modificación afecte directamente su validez. El juez no ha querido —ciertamente— transformarse en sustituto de la Administración, no sólo a causa de escrúpulos teóricos o de principios, sino principalmente por una preocupación mucho más material, atendido el número elevado de litigios que, sin lugar a dudas, hubiera debido conocer a este respecto y que habría encumbrado aún más su tarea, por aquella época ya bastante recargada.

El dominio de elección de la aplicación de esta regla jurisprudencial fue, durante largo tiempo, el de los actos reglamentarios de policía concernientes a la libertad de cultos, materia donde el anticlericalismo de las autoridades administrativas hacía particularmente odiosa la disputa.

Al comienzo del presente siglo numerosos fueron los reglamentos de policía que en las diversas comunas del territorio prohibían las manifestaciones exteriores del culto, pretextando posibles “atentados al orden público” que dichas manifestaciones podían provocar (era, como alguien decía, “el diablo disfrazado de alcalde”). Era, ciertamente, una manera bien curiosa de *garantizar* una libertad pública, pero la odiosidad de aquella época era bastante acentuada. El Consejo de Estado —juez de Derecho común en aquel tiempo—, con su prudencia característica y su buen sentido innegable, poco a poco condujo la cuestión hacia un apaciguamiento de los odios suscitados por dicho anticlericalismo irracional, y, pasado el primer cuarto de siglo, estimó oportuno el momento para hacer modificar esa reglamentación policial nacida más del odio que de preocupaciones jurídicas. Fue así, precisamente, que el Consejo de Estado consagró el principio de la adecuación de los reglamentos a las circunstancias actuales, luego de haber afirmado su competencia para conocer de la apreciación actual de su legalidad (*arrêt «Abbé POUZINEAU»*, CE. 20-3-1925, rec. 289); al conocer de los recursos de apreciación de la validez de los actos administrativos, el Consejo de Estado declaraba que ningún motivo basado sobre las necesidades *actuales* podía legitimar la prohibición de ceremonias tradicionales del culto, argumentación que, trasplantada al campo de los recursos en anulación (de los actos administrativos), dio por resultado el afirmar que la autoridad debía modificar esos reglamentos de policía atendido a que las circunstancias de hecho que habrían podido hacer necesaria su emanación para asegurar el mantenimiento del orden público amenazado por esas manifestaciones del culto no eran *actual-*

mente existentes; dichas reglamentaciones no eran ya justificadas por las necesidades de asegurar el orden público al haber desaparecido los riesgos que podrían haber constituido un atentado contra tal orden: ver, v. gr. :

CE. 25-1-1933, "Abbé COIFFIER", rec. 100; CE. 3-2-1933, "Abbé LAHURE", rec. 153; CE. 24-1-1934, "Abbé MARCEL", rec. 108; CE. 4-2-1936, "Abbé CHAPELAIN", rec. 205; CE. 21-3-1947, "Abbé PONCELET", rec. 583; CE. 5-3-1948, "Abbé CAPELLE", rec. 580.

Fuera de esta aplicación del principio de la adecuación constante de los reglamentos a las circunstancias de hecho que constituyen el motivo de la decisión, el Consejo de Estado ha tenido la ocasión de hacerla jugar, también, con motivo de los *arrêts* prefectorales que reglamentan el reposo semanal de ciertos locales o almacenes comerciales: estos descansos o reposos están ligados, están subordinados, a la existencia de un acuerdo de los diversos sindicatos de profesiones que deben expresar su opinión respecto a estos descansos y las condiciones en que —según dicho acuerdo— serán aplicados. Ahora bien, el Consejo de Estado ha estimado que este acuerdo intersindical constituye una circunstancia de hecho, elemento del motivo de la decisión reglamentaria prefectoral, y, en consecuencia, en la medida en que dicho acuerdo se modifica, varía (sea por la denuncia de los sindicatos o simplemente por la alteración de la mayoría intersindical), la tal decisión deviene ilegal por no estar conforme con las circunstancias de hecho actuales, pudiendo ser atacada contenciosamente la decisión del prefecto, negándose a modificarla:

Ver, v. gr. CE. 1-4-1936, *Syndicat des épiciers détaillants de Toulon*, rec. 435; CE. 24-6-1938, *Chambre de Commerce de Dakar*, rec. 578, donde se señala que el cambio de circunstancias que justifique la anulación del acto de rechazo de modificar la decisión atacada, debía ser *importante* (este fallo no ha tenido consecuencias —a nuestro saber— salvo CE. 12-2-1954, *Société Roger Grima et Cie.*, rec. 97); este *arrêt* de 1938 concernía un *arrêt reglamentario* sobre el uso de las vías públicas y la calificación que hace el juez en cuanto a que el cambio en las circunstancias había de ser *importante*, recuerda extrañamente la teoría de la imprevisión en materia contractual; CE. 23-11-1938, LEMEURE, rec. 874; CE. 16-10-1957, *Union foraine jurassienne et sieur Tovi*, rec. 529: aquí el tribunal afirma que para recurrir en contra de la decisión de

rechazo emanada de la autoridad administrativa competente en orden a modificar un acto suyo a fin de adecuarlo a las circunstancias «actuales», *peuvent seuls être invoqués, à l'appui d'un tel recours, des moyens tirés du changement susmentionné*; CE. 28-4-1961, *Sieur di Nezza et dame Estellon*, rec. 262: este fallo expresa muy claramente el pensamiento del Consejo de Estado respecto a esta materia en análisis, por lo que citamos uno de sus considerandos: «*Considérant, d'une part, que l'arrêt préfectoral du 16 mai 1930 (referente al reposo semanal de las tiendas de venta de calzado) est intervenu en vu d'un accord conclu entre des syndicats représentant la grande majorité tant des employeurs que des salariés;... considérant, d'autre part, qu'il ne résulte pas de l'instruction, contrairement à ce que seutienent les requérants, que, depuis l'intervention de l'arrêt du 16 mai 1930, les circonstances qui ont justifié cette intervention se soient modifiées dans des conditions de nature à priver le dit arrêté de sa base légale; que notamment le fait qu'ait été décidé la fermeture des halles le lundi ne saurait avoir une telle portée et qu'il n'est pas établi que l'opinion de la majorité des intéressés se soit modifiée; ...*»

b) *La revitalización del principio: el arrêt "Simonnet". El viraje jurisprudencial y sus consecuencias.*

En los últimos años un fallo reciente ha venido a dar una cierta vitalidad al interés teórico de esta materia, que se ha revelado tan mezquina (9) en la práctica; interés sólo *teórico*, ya que el juez administrativo se ha mostrado poco dispuesto a admitir otro campo de aplicación al principio consagrado por la jurisprudencia "DESPEJOL", al encerrar esta tercera posibilidad de admisión —tal la reglamentación económica— bajo exigencias estrictas y copulativas, lo cual da pocas

(9) Dado el alcance limitado a estas dos hipótesis solas ya mencionadas en el texto, pues aunque la solución ha sido extendida, v. gr. a materias de deliberaciones de las Cajas de Seguridad Social (CE. 5-10-1958, *Caisse primaire de Sécurité Sociale de Haguenau*, rec. 471) el rechazo del recurso fue fundado simplemente en el hecho de que las condiciones de aplicación de la jurisprudencia DESPEJOL no se presentaban en el caso en especie; así, también ha sido extendida a la reglamentación económica (CE, "*Société Roger ORIMA et Cie.*" ya citado), pero el recurso ha sido rechazado por cuanto las piezas del expediente no comprobaban la existencia de los cambios de circunstancias alegados por el recurrente; y aun a materias como las referentes al régimen de indemnización para la inscripción de ciudades que fueron sometidas al fuego enemigo durante la última guerra mundial (CE. 13-12-1946, "*Dlle. SORBA*", rec. 492, *requête* núm. 69.166, *tables*).

esperanzas de verla admitida y consagrada definitivamente en un caso concreto.

Una Ley de 25 de junio de 1920 impuso una sobretasa a la importación de diversas preparaciones alcohólicas, pero excluyendo de dicho régimen (art. 89, inc. 5.º) los *rhums* de las colonias francesas, si ellos provenían de materias primas producidas por esas mismas colonias. Una Ley posterior (31 de enero de 1922) limitó (art. 9.º) a un contingente global anual la cantidad de *rhum* admitido en franquicia de sobretasa, dejando las modalidades de su aplicación a los textos reglamentarios; en virtud de ello se dictó el Decreto de 15 de abril de 1926, atribuyendo a Guadalupe un contingente anual de importación, y, por Decreto de 22 de septiembre de 1933, este contingente anual fue repartido en dicha isla entre los productores de azúcar, estableciendo el contingente de alcohol de cada fábrica sobre la base de un promedio de su producción de azúcar de los años 1932 y 1933.

Esta reglamentación, en 1956, aún estaba en vigor: aquel año, un propietario de una fábrica azucarera de Guadalupe, señor Simonnet, presentó al ministro de Agricultura una petición graciosa, solicitándole la modificación del Decreto de septiembre de 1933, en atención a la situación de hecho totalmente diversa que existía en ese momento; la producción azucarera —global— había aumentado de modo notable (en relación con aquella de 1933), y esta expansión económica del sector azucarero se había producido en forma desigual entre las diferentes fábricas de la isla, circunstancia de hecho que, según el recurrente, imponía necesariamente la modificación del Decreto de 1933 (que había repartido, de una vez para siempre, el contingente anual de *rhum* que los diversos productores de azúcar estaban autorizados a exportar hacia la metrópoli sin pago de sobretasa), a fin de adaptar ese contingente a la producción de azúcar existente en aquel momento.

El ministro de Agricultura, no respondiendo a la solicitud presentada por el señor Simonnet, interpuso este último recurso contencioso ante el Tribunal administrativo competente, quien anuló la decisión implícita de rechazo del ministro, por fallo de 28 de febrero de 1962: el juez de primera instancia reconocía que desde 1933 las circunstancias de hecho se encontraban realmente modificadas, la producción azucarera se había modificado profundamente y este cambio comportaba, además, un trato demasiado desigual entre los productores, lo que, unido al hecho de que la reglamentación anterior a 1933 establecía una relación estrecha entre los contingentes de *rhum* y la producción de azú-

car de cada fábrica, conducía al Tribunal administrativo de *Basse-Terre* a juzgar ilegal el rechazo de adaptar la reglamentación discutida a las circunstancias nuevas. Este fallo fue deferido ante el Consejo de Estado por el ministro de Agricultura, ocasión que aprovecharía la más alta jurisdicción administrativa para pronunciarse sobre el alcance de la teoría del cambio de circunstancias de hecho en materia económica.

En realidad, la sentencia dictada por el Consejo de Estado en 1964, ocho años después de la presentación hecha por el recurrente *Simonnet*, presentó únicamente un interés teórico, ya que, meses después del fallo del Tribunal administrativo de primera instancia, el peticionario aludido obtenía entera satisfacción: un Decreto de 21 de septiembre de 1962 intervenía fijando los contingentes anuales de *rhum*, en función de la producción azucarera media de las últimas cinco cosechas y de la producción de azúcar de la cosecha en curso aquel año, restableciendo así el sistema anterior a la emanación del Decreto de 1933, de la relación constante entre producción de azúcar y contingente de *rhum*.

No obstante este hecho, el Consejo de Estado estimó oportuno aprovechar la ocasión para precisar los límites de la aplicación en materia de reglamentación económica de la teoría del cambio de circunstancias de hecho del acto administrativo reglamentario: el Tribunal administrativo —como se decía— anuló la decisión implícita de rechazo de modificar la reglamentación cuestionada del ministro de Agricultura, haciendo aplicación de la jurisprudencia consagrada por el *arrêt* “*DESPUJOL*”, ya citado. Al juez del fondo le parecía el caso bien simple —iba de suyo—: el que las circunstancias de hecho se habían visto modificadas y, de manera notable, que las circunstancias bajo las cuales el Decreto reglamentario de 1933 había sido dictado ya no existían más en 1956, y que, en consecuencia, el motivo de la decisión había variado ostensiblemente, lo cual, además, comportaba una singular desigualdad entre los productores de azúcar. El Consejo de Estado no creyó, sin embargo, conveniente esta solución, y decidió de modo muy diferente; la materia económica (sobre la que recaía el litigio) no es susceptible de recibir el mismo tratamiento que la reglamentación de policía o prefectoral, dominio de predilección —otrora— de los principios consagrados en este sector jurisprudencial.

Es en extremo interesante observar cómo el Consejo de Estado se alejó de las conclusiones propuestas por el comisario de gobierno *BRAIBANT*, quien, estimando que la jurisprudencia “*DESPUJOL*” era plenamente aplicable en la especie, creía necesario aportarle algunos reto-

ques, y, en consecuencia, concluía por el rechazo del recurso gubernamental y por la confirmación de la sentencia de primera instancia.

En sus conclusiones, el comisario BRAIBANT proponía la aplicación de los principios consagrados por el *arrêt* "DESPUJOL", pero atendida la importancia de la materia en análisis (tal la reglamentación económica) estimaba de necesidad aportar ciertas condiciones especiales en este dominio: a fin de admitir el deber de la Administración de modificar las decisiones reglamentarias de tipo económico, proponía que el cambio de las circunstancias de hecho fuesen *importantes*; vale decir, "la adaptación de las normas a la situación (de hecho) no debe ser obligatoria sino en la medida en que esa situación haya sufrido cambios importantes" (10), tomando la expresión que había ya utilizado el Consejo de Estado en los *arrêts* "*Chambre de Commerce de Dakar*", de 23 de noviembre de 1938, rec. 578, y *Société Roger Grima et Cie.*, de 12 de febrero de 194, rec. 97, y que en materia económica era plenamente admitida en cuanto concierne a los contratos administrativos; estas alteraciones, en las circunstancias de hecho, no sólo deben ser importantes; ellas deben comportar —además— consecuencias jurídicas, agregaba; es decir, que esas modificaciones fácticas impliquen una influencia jurídica sobre la validez de las reglamentaciones dictadas en esta materia, sea porque el mantenimiento de la situación anterior signifique ya una violación de un texto legal, ya de una regla jurídica más general, como un principio general del Derecho. A pesar de estas conclusiones, el Consejo de Estado decidió de manera distinta, transponiendo en esta materia de la reglamentación económica un cierto espíritu de la teoría de la imprevisión, aplicable a los contratos administrativos (11).

Pareciera que el juez administrativo supremo, al decidir este litigio, hubiese experimentado "el vértigo de los abismos", y con el objeto de alejarse lo más rápidamente posible no haya bien medido las consecuencias de su asombro; es así como no aceptando las conclusiones que proponía su *commissaire du Gouvernement*, fue aún mucho más lejos que esas conclusiones: no sólo una aplicación nueva y afinada de su jurisprudencia antigua (tal la "DESPUJOL"), sino una

(10) Conclusiones BRAIBANT. RDP, 1964, 189 y ss.

(11) Sean de concesión: ver v. gr. CE. 30-3-1916, "*Compagnie Générale d'éclairage de Bordeaux*", rec. 125, concl. CHARDENET, SIREY. 1916, 3, 17, *note* HAURIQU; RDP, 1916, 206, 338, *note* JÈZE; sean de transporte: ver, v. gr. CE. 21-7-1917, "*Compagnie Générale des automobiles Postales*", rec. 586; sean de suministro: ver, v. gr. CE. 8-2-1918, "*Gaz de Poissy*", rec. 122, concl. CORNEILLE, etc.

transposición de una solución del campo contractual. ¿Dónde puede encontrarse una explicación de este extraño viraje hacia soluciones de un dominio tan diverso a aquel en análisis? Pareciera realmente que este *préstamo* de un sector tan opuesto de soluciones se explica solamente por el temor: es bien evidente que una aplicación de la jurisprudencia “DESPUJOL”, en materia económica, tal cual ella se aplicaba antes del *arrêt* “SIMONNET”, o aun con las proposiciones del comisario de gobierno BRAIBANT, comportaba serios inconvenientes (usando las expresiones de este último, RDP. 1964, 189); el control de una materia como la económica, donde lo social y lo político se encuentra de tal modo entreverado, deviene en extremo complejo para el juez de la anulación, cuyas preocupaciones son y deben ser bien distintas; la apreciación de la legalidad en materia de reglamentación económica se dobla, además, necesariamente de una cierta apreciación de la oportunidad, la cual le está —en principio— negada al juez administrativo, cuyo rol es de juez de la legalidad. El tecnicismo que hoy día exige e impone la materia económica escapa, ciertamente, a su ámbito, y las consecuencias que tan a menudo implican las medidas de tipo económico repercuten a veces, o pueden repercutir, en sectores donde sólo la planificación superior puede prever y controlar sus efectos. Por otra parte, la admisión de un control dinámico de legalidad sobre la reglamentación económica implica una estabilidad precaria que no parece recomendable en tal dominio, cuya resonancia es tan vasta que puede alcanzar a la colectividad entera. En fin, puede imaginarse fácilmente los innumerables recursos contenciosos que habrían debido soportar los Tribunales administrativos como consecuencia de la admisión —aun restringida a la BRAIBANT— de la jurisprudencia anterior en esta materia. Estas razones explican (si bien puede que no la justifiquen) la solución que el Consejo de Estado consagró en este dominio, anulando el *arrêt* del Tribunal de primera instancia de *Basse-Terre* y rechazando la demanda del recurrente:

“Considérant que, s’il appartient à tout intéressé, en cas de changement dans les circonstances qui ont pu motiver légalement une disposition réglementaire, de demander à toute époque à l’autorité compétente d’abroger ce règlement puis de se pourvoir, le cas échéant, contre le refus opposé à sa demande, cette faculté doit, en matière économique, être limitée au cas où le changement des circonstances dans lesquelles la disposition litigieuse trouvait sa base légale a revêtu, pour des causes indépendantes de la vo-

lonté des intéressés, le caractère d'un bouleversement tel qu'il ne pouvait entrer dans les prévisions de l'auteur de la mesure et qu'il a eu pour effet de retirer à celle-ci son fondement juridique"; "Considérant que tel n'est pas le cas de l'espèce...". CE. 10-1-1964, "Ministre de l'Agriculture c./Sieur SIMONNET", rec. 19; RDP. 1964, 182, concl. BRAIBANT, 455, note WALINE; JClP. 1964, II, 13574, note BLAEVOET; Act. Juridique, 1964, 150, chron. FOURRÉ et PUYBASSET; DALLOZ, 1964, 414, note TOUSCOZ; SIREY, 1964, 234, note J. M. AUBY.

Según esta solución "SIMONNET" se prevé un tercer campo de aplicación de la teoría jurisprudencial del cambio de circunstancias de hecho: aquel de la reglamentación económica, donde el interesado deberá encontrarse ante una situación tal —para poder solicitar a la Administración la modificación de un reglamento de contenido económico— que el cambio de circunstancias comporte un carácter de alteración imprevisible para el autor de la decisión reglamentaria e independiente de la voluntad de los interesados, y tenga por efecto el hacer desaparecer el fundamento jurídico a dicha decisión.

Estas condiciones aparecen como copulativas, de tal manera que no se ve cercano el día en que dichas condiciones puedan ser reunidas en un caso concreto. Aquí ya no se trata de un simple cambio de circunstancias de hecho que sirven de motivo a una decisión reglamentaria, sino será necesario que ese cambio constituya un trastorno imprevisible para la autoridad autora del acto administrativo reglamentario y que no sea el fruto de maniobras efectuadas por los propios interesados en tal cambio, a todo lo cual el Consejo de Estado agrega un aspecto teleológico: el efecto de esa alteración, de ese trastorno, debe ser la desaparición del fundamento jurídico de la decisión reglamentaria.

El aspecto —tal vez— más interesante es aquel de la ausencia de maniobras hechas por los interesados para provocar esos cambios en las circunstancias de hecho del acto reglamentario; ellos deben haber intervenido independientemente de la voluntad de los interesados: teniendo en cuenta el poder que a veces poseen ciertos grupos —sean de productores, sean de consumidores— en el campo de lo económico, no es difícil imaginar que estos mismos grupos puedan provocar por sí mismos el cambio de las circunstancias de hecho que sirven de motivo legal a un reglamento determinado, produciendo así la situación deseada, y obligar a la autoridad administrativa competente a la modificación de sus disposiciones, modificación que puede no ser siempre de conve-

niencia para la colectividad entera, aunque sí para la de ciertos grupos. Esta condición viene a ser la aplicación lisa y llana de aquel principio general según el cual nadie puede prevalerse de su propio dolo. Ciertamente es, por otra parte, que no pocas veces la adaptación de una reglamentación considerada puede ser de indispensable necesidad para la comunidad social toda, y estos grupos son tal vez los únicos que podrán hacer eficazmente presión, a fin de hacer actuar a la Administración, provocando un cambio de circunstancias; mas, considerando la amplitud de estos problemas, cuyo manejo se revela tan delicado, el Consejo de Estado ha debido preferir evitar todo posible peligro de fraude, exigiendo esta condición como requisito copulativo junto a los demás mencionados.

Este tercer campo de aplicación aparece —en consecuencia— lleno de interés, especialmente considerando la materia objeto de él, pero no parece pleno de perspectivas si se tiene en cuenta las condiciones que son necesarias para que pueda concretarse en la práctica: se podría decir —en la época actual— que más que abrir una vía permitiendo la apreciación dinámica de la legalidad, este fallo analizado ha venido a cerrar toda posibilidad a este respecto. Sería, pues, realmente deseable que el Consejo de Estado suavizara la interpretación consagrada en lo económico por la especie “SIMONNET”, incorporándose a técnicas interpretativas nuevas, y más dinámicas, que permitan superar un cierto declinar por el cual atraviesa lo contencioso-administrativo en cuanto concierne la materia en estudio.

Adaptarse o sucumbir es una divisa demasiado conocida por el juez administrativo, quien no ha cesado de mostrar, a través de toda su historia, un maravilloso sentido de adaptación: ésta sería una ocasión plena de posibilidades para hacerla jugar una vez más.

D) *Las variaciones en las circunstancias de derecho.*

Hemos señalado que el motivo de un acto jurídico del ámbito administrativo estaba constituido por elementos de hecho y también de derecho; acabamos de ver ya las consecuencias que, respecto a las circunstancias de hecho, podía significar en la validez de una decisión administrativa, el cambio ocurrido en esos elementos de hecho. Veamos, pues, ahora, la influencia que puede importar, en las *circunstancias de derecho*, la intervención de una situación nueva que comporte una modificación en dichas circunstancias.

Podría decirse que las circunstancias de derecho, cuyo cambio puede influir en la validez de un acto administrativo, son las diversas normas jurídicas (sean generales, sean particulares) y situaciones jurídicas que existen al momento en que el acto considerado es dictado e introducido en el orden jurídico; en otras palabras, es el marco legal que rodea la decisión administrativa dictada, ya directamente, ya indirectamente; es la caja de resonancia jurídica donde percute el acto nuevo al instante de su emanación. Ahora bien, ¿en qué medida esta ausencia de resonancia —producida por el cambio de las circunstancias de derecho del acto— afectará a éste?

La situación en análisis presenta una complejidad mayor que aquella del cambio en las circunstancias de hecho del acto administrativo, debida precisamente a la posibilidad que posee una norma jurídica de regir aún el pasado, lo que implica también el estudio en el pasado de los efectos producidos por estos cambios; esta variación o efecto *extunc* no se produciría en lo relativo a la materia ya vista, que sólo significaba una modificación de la validez de los actos administrativos —o podía significar— hacia el futuro.

Con fines puramente didácticos, podríamos observar dos situaciones que nos permitirán ver las consecuencias que la jurisprudencia da a los cambios de las circunstancias de derecho sobrevenidas en una decisión administrativa.

1. *Modificación de la norma-base.*

¿Cuál es la consecuencia jurídica que puede comportar la modificación de la regla de derecho —circunstancia de derecho— para un acto que ha sido dictado en su aplicación sobre su base?

a) *Modificación ex-nunc.*

Si la norma-base, cuya aplicación hace la decisión administrativa considerada, es modificada o desaparece sólo para el futuro, es decir, *ex-nunc* (porque ha sido abrogada o únicamente modificada), este cambio en las circunstancias no afectará a los actos individuales que han sido dictados sobre la base de dicha norma, ahora extinguida o modificada, según sea el caso. El principio general que regula la apreciación de la legalidad es plenamente aplicable: la validez es apreciada al momento de la emanación del acto en cuestión. Si en tal momento el acto era conforme a la legalidad existente, será regular, siendo sin

influencia la modificación posterior de su base legal, aun para los efectos de derecho ya producidos; tales efectos, una vez definitivos, devienen adquiridos, intangibles, y su modificación jurídica será posible únicamente en la medida en que los principios del retiro lo permitan. En cuanto concierne, pues, su desaparición hacia el pasado, ella es imposible, a menos que un texto de ley lo permita, y respecto a su desaparición hacia el futuro los principios de la abrogación exigen una prefiguración normativa de su modificación y el respeto —en principio— del principio llamado del paralelismo de formas. En consecuencia, en cuanto concierne a los actos individuales creadores de derechos, el cambio sobrevenido en las circunstancias de derecho —tal la modificación de la norma-base, cuya aplicación concretiza el acto particular considerado— no tiene influencia sobre su validez; la abrogación que puede venir a modificar o poner fin al acto en aplicación obedecerá a otras exigencias que harán jugar otros principios, no aquellos que han sido consagrados específicamente en este campo del cambio de las circunstancias del acto administrativo.

Respecto a los actos no creadores de derecho, o también de los actos creadores de derechos, pero precarios (como las autorizaciones de policía, que son dictadas, en general, bajo la condición subentendida o implícita, de que tanto las exigencias o condiciones de hecho como las de derecho subsistan), la situación es diferente: una modificación, total o parcial, en la norma-base significa una influencia real en la validez del acto de aplicación hacia el futuro y puede importar hasta su desaparición consecuencial. Si el acto individual no ha producido aún efectos jurídicos, la modificación de la norma-base implicará, al mismo tiempo, su modificación (si ella es posible —obviamente— y si el acto particular encuentra aún su base en la norma-base primitiva ahora modificada), o su desaparición, si la norma-base desaparece. Si el acto individual es, por ejemplo, una autorización, es decir, una decisión administrativa de carácter precario, la modificación de la norma-base puede significar su modificación, en la medida que ello sea posible (si encuentra aún un fundamento jurídico en la norma-base modificada), o hasta su misma desaparición si el acto en aplicación deviene incompatible con la modificación de la norma-base, o si ésta es abrogada (*ex-nunc*): tal sería, v. gr., una decisión administrativa de autorización de apertura de una farmacia; aunque el acto administrativo ha sido dictado en conformidad a las exigencias de legalidad existentes al momento de su emanación, su validez se verá de tal modo afectada por la

modificación jurídica sobrevenida a la norma-base que le ha servido de fundamento que, si ésta desaparece, el acto de aplicación desaparecerá consecuentemente. Si la norma-base que permite el otorgamiento de permisos o autorizaciones (12) para instalar quioscos de venta de periódicos en las aceras de las vías públicas, es abrogada, va de suyo que todas las autorizaciones acordadas sobre la base de dicha norma devendrán caducas, abrogadas, su extinción será automática, habida consideración de las características especiales del acto de autorización; del mismo modo, si la apertura de una farmacia ha sido acordada por una decisión administrativa dictada según todas las exigencias de derecho existentes al instante de su dictación, la modificación de las normas jurídicas —condicionantes de su explotación— afectará de tal manera la validez del acto inicial, que si ella no está conforme con las condiciones *actuales* de legalidad, esta autorización deberá ser abrogada o modificada (si es posible), a fin de adaptarla a las circunstancias actuales de derecho: ver, v. gr., CE. 16-4-1947, *Union mutuelle du Haut-Jura*, rec. 525, tables, donde se ha decidido que un prefecto puede válidamente pronunciar el cierre de una farmacia que es explotada en violación de disposiciones legales entradas en vigor posteriormente a su apertura y a la aprobación de sus estatutos.

En cuanto respecta a los actos reglamentarios, el cambio producido en las circunstancias de derecho —constituyendo la norma-base en virtud de la cual el reglamento ha sido dictado— comporta una influencia fundamental sobre la validez del acto de aplicación.

Los reglamentos, en tanto normas generales y permanentes, están sometidos —según las normas jurisprudenciales— a una adaptación constante, debiendo ser siempre conformes a la legalidad *actual* y hasta deviniendo ilegales por el hecho de su inadecuación a las circunstancias jurídicas del momento. Es así que la abrogación (*ex-nunc*) de la ley o reglamentos —de los cuales la decisión reglamentaria considerada

(12) Debe hacerse presente que la teoría francesa no distingue bien sobre la naturaleza jurídica de las autorizaciones y su diferencia ostensible con los permisos—que son sustancialmente concesiones—, pues otorgan un derecho, no remueven ningún límite para ejercer un derecho que ya se posee previamente (cual es la característica de las autorizaciones). Ver a este respecto, v. gr., F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I, 3.ª ed., I. E. P., Madrid, 1964, págs. 430 y ss.; J. L. VILLAR-PALASI: voz *Concesiones administrativas*, "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", vol. IV, 696; R. ENTRENA CUESTA: *El servicio de taxis*, en el núm. 27 de esta REVISTA, año 1958, págs. 42 y ss.; M. M. Díez: *El acto administrativo*, 2.ª ed., TEA, Buenos Aires, 1960, págs. 133 y ss.; R. MARTÍN MATEO: "Silencio positivo y actividad autorizante", en el núm. 48 de esta REVISTA, año 1965, págs. 211 y ss.

es la aplicación— comporta automáticamente la caducidad (para emplear los mismos términos del juez administrativo) de los reglamentos de aplicación de una norma superior dentro de la jerarquía de las normas, faltos de fundamento jurídico, a menos —evidentemente— que el acto reglamentario en cuestión encuentre aún un apoyo en otras normas jurídicas: ver, v. gr., CE. 19-5-1950, “MARCETTEAU”, rec. 711, y permanezca así conforme a la legalidad nueva. Podría, pues, decirse que el efecto inmediato de la abrogación de la norma-base significa necesariamente (salvada la reserva antes señalada) la desaparición *ex-nunc* de los reglamentos dictados en su aplicación. Esta caducidad implica para la Administración la obligación de no aplicar el texto de la norma-base desaparecida del orden jurídico, ya que el acto dictado sobre su base será desprovisto de fundamento legal.

b) *Modificación “ex-tunc”.*

Si, por el contrario, la norma-base desaparece *ex-tunc*, los problemas que se presentan respecto a los actos que encontraban en ella su fundamento jurídico son bien diferentes.

Hemos tenido ocasión de ver en otro trabajo cómo el efecto retroactivo dado a una norma legal sustituye el régimen jurídico del pasado significando su desaparición *ab-initio* y, en consecuencia, transformándola en ilegal. Si un acto de aplicación se ha fundamentado en la norma-base modificada retroactivamente, tal acto no habría podido ser dictado por cuanto no existía la norma que le sirviera de base —habida cuenta de la ficción que implica la retroactividad—, o, en todo caso, tal acto habría sido ilegal por no conforme a la legalidad existente al momento de su emanación.

La norma-base —donde los actos de aplicación encuentran su fundamento jurídico— puede desaparecer *ex-tunc* por la intervención de una ley que disponga en sus disposiciones una regulación jurídica con efecto retroactivo: en estos casos los actos en aplicación de la norma-base —que devienen desprovistos de fundamento jurídico— caen *ab-initio*, por vía de consecuencia: tal ha sido la solución que el juez ha consagrado en un *arrêt* de 5-11-1948, “MARICAN”, rec. 408, concerniente al límite de edad de ciertos agentes públicos.

Esta manera de resolver el problema aparece —como solución general— bastante primitiva y poco equitativa: si una ley (que puede disponer siempre no sólo para el futuro, sino también hacia el pasado, principio general) da a sus disposiciones un efecto retroactivo, efecto

que deberá admitirse a pesar de todo (si se trata de una ley regularmente dictada), parece preciso examinar la situación concreta de los actos de aplicación de la norma-base modificada (o abrogada) retroactivamente a la luz de la posible creación de derechos que han podido hacer nacer; de tal modo que si una ley retira el fundamento jurídico de estos actos en aplicación, de manera *ex-tunc*, el efecto de esta ley no podrá ser simplemente el retirar *ab-initio* la norma-base y, en consecuencia, el acto en aplicación de aquélla, sino que comportará asimismo —en la medida en que los actos en aplicación hayan significado un efecto creador de derechos, y éstos, según el criterio del legislador, deban ser sacrificados— la puesta en juego de las reglas de la responsabilidad del Estado. Ciertamente es que en la época actual esta responsabilidad por causa de la aparición de leyes que significan un perjuicio ha sido admitida por el juez administrativo en una perspectiva bastante restringida (13), pero no debe perderse de vista —en modo alguno— que el efecto retroactivo de una ley debe ser limitado por la existencia de los derechos ya definitivos de los particulares, y que si el interés general de la comunidad exige su sacrificio, ellos deberán ser recompensados, pues él significa una carga sufrida de modo particular por los unos en provecho de otros (miembros todos de la misma comunidad social).

Si la norma-base desaparece *ex-tunc* por la intervención de una sentencia de anulación pronunciada por el juez administrativo (caso de una norma-base administrativa) nos encontraremos ante las consecuencias en el tiempo de los *arrêts* de anulación, materia por sí misma objeto de un trabajo específico que no es del caso hacer aquí.

2. *Modificación de las normas que constituyen el marco jurídico del acto administrativo.*

Las circunstancias de derecho que constituyen el marco jurídico de la decisión administrativa pueden ser no sólo su fundamento jurídico directo (tal, v. gr., por lo que concierne a los actos dictados en aplicación de una norma más general), sino también estar configuradas por otras normas, que vienen a formar lo que podría denominarse como la “caja de resonancia” del acto administrativo considerado, y cuyo cam-

(13) Ver mi tesis doctoral, *L'application dans le temps des actes administratifs*, Ed. Rue Cujas, París, 1968, chap. II, *in totum*.

bio puede significar una modificación en la validez de la decisión considerada.

a) *Actos de carácter individual.*

En cuanto concierne a los actos individuales, el principio general de la apreciación de la legalidad no sufre excepción: ellos son apreciados de acuerdo a las reglas de derecho existentes al tiempo de su emanación, y el cambio de las circunstancias de derecho existentes a esa época no comporta efecto sobre su validez. La posible modificación que ellos pudieran sufrir será debida a los principios jurisprudenciales de la teoría del retiro y sólo para el futuro, habida cuenta de la aplicación del principio del efecto inmediato, siempre que se trate de actos no creadores de derechos, pues por lo que dice relación con los actos creadores de derechos ellos están protegidos por la definitividad de sus efectos (si son ya adquiridos) y provistos de la intangibilidad.

De ello se sigue que la modificación de las circunstancias de derechos (diferentes de aquella que constituye una norma-base) no afecta la validez de los actos administrativos individuales, salvo en cuanto concierne a aquellos no creadores de derechos (aún), los que podrán verse modificados para el futuro, a fin de estar de acuerdo a la legalidad nueva, fruto de la intervención de un cambio en sus circunstancias.

b) *Actos de carácter general o reglamentarios.*

Los reglamentos —por el contrario— son directamente afectados por dicho cambio: se ha podido observar que ellos son el objeto de una apreciación dinámica de la legalidad, que exige su adaptación a los contextos en que son aplicados, sea a las circunstancias de hecho, sea a las circunstancias de derecho.

Del arrêt "CARLETTI" a la jurisprudencia "DESPUJOL".

El juez administrativo tuvo ocasión de pronunciarse sobre la admisión de esta adecuación de los reglamentos a la situación actual —respecto a las circunstancias de derecho— en la misma época en que esta solución era consagrada para la variación o cambio producido en las circunstancias de hecho de una decisión administrativa: en 1929, en un *arrêt* "CARLETTI" de 1.º de marzo de 1929, rec. 254, el Consejo de Es-

tado precisó, claramente, conociendo de un recurso de apreciación de validez, que las exigencias del orden público —condición del ejercicio de una garantía individual (tal la libertad de culto)— debían ser apreciadas *non seulement lors de l'émission de l'acte mais également en cas de transformations dans les circonstances*. Se trataba de un recurso de apreciación de validez intentado en contra de un *arrêté* municipal de 1881, que prohibía las manifestaciones exteriores de culto, a fin de asegurar el mantenimiento de la tranquilidad pública, dictado en virtud de poderes otorgados a las autoridades administrativas por textos promulgados por la Ley de 18 germinal del año 10 (arts. orgánicos, 45). Esta Ley había sido abrogada por Ley de 9 de diciembre de 1905, que garantizaba el libre ejercicio del culto, con la reserva del interés en el mantenimiento del orden público, lo que transformaba en caduco al texto revolucionario: *“les arrêtés de police pris sous l'empire de la législation antérieure ne sauraient être maintenus, qu'autant qu'ils n'y sont pas contraires”*.

Esta decisión del Consejo de Estado que afirmaba ya una interpretación dinámica de la legalidad —las exigencias del orden público deben ser apreciadas al momento de la emanación del acto “y” (*“mais également”*, dice el *arrêt*) también en caso de ocurrir transformaciones en sus circunstancias— no tardó en ser traspuesto, trasladado, al contencioso de anulación, con una *allure* que dejó vivamente sorprendida a la doctrina; la consagración de la solución fue establecida en el mismo *arrêt* “DESPUJOL”, de 10 de enero de 1930, rec. 30, SIREY, 1930, 3, 41, nota ALIBERT; DALLOZ, 1930, 3, 16, nota PLJ.; *Grands arrêts* (1965), 192: si una ley es introducida en el orden jurídico —después de la emanación de una decisión reglamentaria considerada— y viene a crear una situación jurídica nueva, todo interesado puede recurrir ante el juez administrativo y solicitarle la anulación del acto reglamentario primitivo, mediante un recurso por exceso de poder, en el plazo de dos meses a partir de la publicación del reglamento que se ataca (si este plazo aún no ha expirado) o de la ley que ha creado esa situación jurídica nueva.

En este *arrêt* el Consejo de Estado no temió establecer, y de manera clara (no un subterfugio, como lo hizo respecto al cambio de las circunstancias de hecho de un reglamento), un plazo para atacar un acto reglamentario definitivo cuando “una situación jurídica nueva” aparece después de su emanación por la intervención de una ley. Esta vez, el juez administrativo —utilizando sus poderes normativos— creó,

simplemente, un plazo, contado a partir de la publicación de la ley que viene a modificar las circunstancias de derecho existentes al momento de la emanación de la decisión reglamentaria en cuestión, a fin de poder atacar esta decisión mediante el recurso por exceso de poder y hacerla desaparecer debido a su inadecuación a la situación nueva.

El artificio jurisprudencial.

Esta solución —más directa y no disfrazada— presenta, sin embargo, inconvenientes bastantes serios como para hacerla aceptable, y más aún si se considera el efecto natural propio de la anulación contenciosa, cual es de hacer desaparecer el acto que se anula desde el instante mismo de su dictación *ab-initio*.

La creación de un plazo para atacar el acto reglamentario no conforme a la legalidad nueva (posterior a su emanación aparece, ciertamente, equitativo, y aunque pudiera criticarse la aparición de una excepción a los principios establecidos en materia de plazos, y en cuanto concierne a la estabilidad de las normas, el Consejo de Estado decidió así el modo de establecer en el plano contencioso el *pendant* de la obligación que pesa sobre la Administración de adaptar los reglamentos que ella dicte a la legalidad nueva actual: esta obligación había sido consagrada en un *arrêt* del Consejo de Estado de 6 de diciembre de 1907, “*Compagnie du Nord, d’Orléans, du Midi, de l’Est et de l’Ouest*”, primera especie, rec. 913 ss., concl. TARDIEU (extractos 915 ss.), “*Gazette des Tribunaux*” 23/24/25-12-1907, *arrêt* que el juez administrativo señalaba:

“Considérant que, lorsque le chef de l’État est chargé par le législateur d’assurer l’exécution d’une loi par un règlement d’administration publique, ce mandat n’est pas en principe épuisé par ce premier règlement fait en exécution de cette loi; qu’en effet, à moins d’exception résultant de l’objet même de la délégation ou d’une disposition expresse de la loi, cette obligation comporte nécessairement le droit pour le gouvernement d’apporter au règlement primitif les modifications que l’expérience ou des circonstances nouvelles ont révélé comme nécessaires pour assurer l’exécution de la loi”..., rec. 920, in fine.

Lo que sí es difícilmente explicable es la facultad dada “a todo interesado” para recurrir en anulación en contra del acto reglamentario

no conforme a la nueva legalidad creada por la intervención de una ley posterior a él: ¿cómo otorgar tal facultad de recurrir en anulación contra un acto que ha sido dictado en conformidad a las normas jurídicas existentes en el momento de su emanación y, por tanto, regularmente? ¿Cómo explicar su desaparición *ab-initio*, y con todas las consecuencias que ello significa (v. gr., para los actos dictados en su aplicación), si se considera que su nacimiento ha tenido lugar conforme a las exigencias de validez en vigor en ese instante?

Más aún, esta anulación (*ab-initio*) del reglamento considerado viciado a significar un efecto retroactivo que la ley ni siquiera ha imaginado al crear una situación nueva, lo cual comporta además una aplicación falsa del texto legislativo. Podría decirse —aún— que el juez, al establecer la anulación del acto recurrido, decide *ultra-petita*, pues el efecto retroactivo no ha sido previsto por la ley. Por otra parte, ¿cómo hacer conjuguar el efecto *ex-tunc* propio de la decisión jurisdiccional de anulación con una abrogación (*ex-nunc*) —tal como lo recomienda la solución justa— del reglamento no conforme *actualmente* a la legalidad? Puesto que la desaparición *ex-tunc* se revela bastante insensata —dado que el acto ha sido dictado regularmente, su nacimiento ha sido conforme a las exigencias de regularidad jurídica—, la sola salida lógica era la admisión de su abrogación a partir del instante en que la situación jurídica nueva ha aparecido en el orden jurídico, transformando sus disposiciones en incompatibles con ella. Pero el poder normal del juez de la anulación es precisamente el de anular un acto, declarando, constatando, que adolece de un vicio, que es normalmente coetáneo a su nacimiento; por primera vez el juez se encontraba, pues, aquí con el problema de una irregularidad que no había nacido al mismo tiempo que el acto que le era deferido en anulación, sino —tal vez— mucho tiempo después.

Parece evidente que el Consejo de Estado cometió un error de proporciones al acordar simplemente la facultad de solicitar la anulación del reglamento que no se encuentra conforme ya a las circunstancias *actuales* de derecho, sin agregar más, pues en este caso no se trataba puramente de una anulación como las demás, sino de una verdadera abrogación (*ex-nunc*) jurisdiccional propiamente tal. ¿Fue sólo un error?, o ¿temor de reconocerse un poder abrogatorio que normalmente pertenece más bien a la Administración que al juez? El hecho es que esta solución “DESPUJOL” —en cuanto concierne al cambio de circunstancias de derecho y su influencia sobre la validez de un acto regla-

mentario que deviene no conforme a la legalidad nueva— no ha sido aplicada en forma positiva en más de treinta años: el escaso número de *arrêts* que han intervenido en esta materia han sido todos de rechazo, lo que demuestra claramente las dificultades que habría debido afrontar el juez administrativo de aceptar la aplicación positiva de tal solución y que han debido pesar —sin duda— para conducirlo a no hacer hasta la fecha aplicable esta jurisprudencia. Ver, v. gr.:

CE. 28-11-1930, “VENTURE”, rec. 1010: en la ausencia de normas nuevas, no cabe aplicar esta jurisprudencia; CE. 5-7-1933, “ACKERIN”, rec. 1527: el recurrente no ha invocado, en apoyo de su pretensión, disposiciones legislativas nuevas y ulteriores al reglamento atacado; CE. 13-12-1946, “*Demoiselle SORBA*”, requête n.º 69166, rec. 442, tables: con la misma solución anterior; CE. 12-2-1954, *Société Roger Grima et Cie.*, rec. 97, antes citado; CE. 15-7-1958, *Ville de Lyon*, rec. 453: el juez afirma que la vigencia de una reglamentación determinada no aparece incompatible con la situación jurídica nueva aparecida con una ley posterior y que ha invocado el recurrente; CE. 30-7-1959, *Fédération des Syndicats de Marins*, rec. 433: la situación jurídica nueva producida por una ley posterior al reglamento atacado no es de naturaleza bastante como para privar a dicho reglamento de su base legal.

La situación que la jurisprudencia presenta podría, pues, sintetizarse en dos proposiciones: el interesado debía probar la existencia de una situación jurídica nueva, como consecuencia de la intervención de una ley; en defecto de esta prueba el recurso era rechazado: CE. “VENTURE”, 28-11-1930, citado; CE. “*Demoiselle SORBA*”, 13-12-1946, ya citado; la situación jurídica nueva producida por una ley posterior debe ser incompatible con las disposiciones del reglamento atacado; de no existir dicha incompatibilidad, o la prueba de tal carácter, el recurso se rechaza: CE. *Soc. Roger Grima et Cie.*, 12-2-1954, citado; CE. *Ville de Lyon*, 15-7-1958, citado; CE. *Fédération des Syndicats de Marins*, 30-7-1959, citado.

A esto podría agregarse el que la situación jurídica nueva no podía ser el resultado de un interés nuevo surgido con motivo de la emanación de la ley que creara tal situación; ver, v. gr., CE. 8-11-1950, *Association diocésaine de Dax*, rec. 536.

El arrêt "Syndicat National des Cadres des Bibliothèques", ¿una esperanza?

Pero la incertidumbre en cuanto a la manera de efectuar una aplicación positiva de esta jurisprudencia ha sido disipada —en cierta forma— por la intervención de un *arrêt* de 10 de enero de 1964, "*Syndicat National des Cadres des Bibliothèques*", rec. 17, concl. Questiaux en RDP., 1964, 459; *Act. Jur.*, 1964, 150, chron. FOURRÉ et PUYBASSET; SIREY, 1964, 236, note AUBY.

Este litigio ponía en discusión la legalidad de un reglamento de fecha 16 de mayo de 1952, estatuto del Cuerpo de bibliotecarios; esta decisión reglamentaria era contraria a las disposiciones de la Ley de 19 de octubre de 1946, estatuto general de los funcionarios, en cuanto se refería al sistema de concursos que el decreto reglamentario establecía, pero no habiendo sido atacado en los plazos legales había devenido definitivo, inatacable. En efecto, el estatuto del Cuerpo de bibliotecarios disponía el reclutamiento de sus cuadros por medio de un sistema de concurso único (art. 8.º), lo que era contrario no sólo al espíritu del sistema del *concurso-funcionario* que la Ley de 1946 creara, sino también, y en especial, a su letra (art. 28). Ahora bien, la Ordenanza de 4 de febrero de 1959, nuevo estatuto general para los funcionarios, modificó las disposiciones relativas al concurso que reglamentaban esta materia en la Ley de 1946: el segundo concurso —reservado en la citada ley (que consagraba un doble concurso) solamente a funcionarios—, por el artículo 19 de la Ordenanza de 1959, era abierto además a los agentes en función que poseyeran un tiempo determinado de servicios públicos; esta modificación comportaba, ciertamente, una obligación para la autoridad administrativa de adaptar los estatutos particulares, a fin de hacerlos conformes y adecuados a la norma ulterior que vino a crear una situación jurídica nueva.

Apoyado sobre esta base, el Sindicato Nacional de Bibliotecarios presentó reclamación el 6 de abril de 1959 ante el Ministro de la Educación Nacional, dentro de los dos meses siguientes a la publicación de la citada ordenanza (de 8 de febrero de 1959), solicitando la modificación de ciertas disposiciones de su estatuto —Decreto de 16 de mayo de 1952—, en tanto contrarias a aquellas de la Ordenanza de 1959. Habiendo guardado silencio el Ministro aludido, el Sindicato recurrió ante el juez administrativo supremo (el tribunal administrativo de París, habiéndose declarado incompetente) en anulación de la decisión ministerial implícita de rechazo.

El Consejo de Estado, siguiendo las conclusiones de su *Commissaire du Gouvernement*, Mme. QUESTIAUX, anuló el rechazo implícito opuesto por la autoridad administrativa al recurrente en lo relativo a la reclamación concerniente a los recursos. Es necesario observar, sin embargo, que este *arrêt* no constituye verdadera y propiamente hablando, un caso concreto de aplicación de la jurisprudencia consagrada por el '*arrêt* "DESPUJOL", pues el caso en análisis se refiere a un acto reglamentario ilegal desde su nacimiento; él nació irregular, adoleciendo de un vicio, y no pudo ser anulado en su oportunidad sólo por haber expirado el plazo previsto para tal objeto, deviniendo así definitivo; en consecuencia, la situación jurídica nueva —producida con la aparición de la Ordenanza de 1959— vino únicamente a constituir para el recurrente una ocasión de reapertura del plazo contencioso, mas no una verdadera causal, a fin de adaptar un reglamento —que ha sido dictado legal, regularmente— a las circunstancias de derecho nuevas, ya que la decisión reglamentaria en cuestión no estaba ni siquiera conforme con la legalidad vigente al tiempo de su emanación.

Lo que es interesante en la solución comentada es la manera que el Consejo de Estado encontró para lograr la adaptación del reglamento devenido ilegal a consecuencia de la intervención de una ley creadora de una situación jurídica nueva e incompatible con aquél: según el *arrêt* "DESPUJOL", el interesado (afectado) podía formar recurso de anulación en contra del reglamento devenido ilegal por la aparición de una situación jurídica nueva, en el plazo de dos meses, contados a partir de la publicación de la ley creadora de tal situación; en otros términos, el CE. otorgaba a todo interesado el derecho a recurrir por exceso de poder en anulación del acto reglamentario devenido ilegal por la aparición de una situación jurídica nueva creada por la intervención de una ley posterior e incompatible con tal reglamento, y presentar tal reclamación contenciosa directamente ante el Consejo de Estado. Esta jurisprudencia "DESPUJOL" consagraba, pues, un doble sistema para obtener la adecuación legal de los reglamentos con ocasión del cambio de circunstancias del acto administrativo reglamentario: si tal cambio se producía en las circunstancias de hecho, la solución consagrada por el juez significaba un recurso del interesado —por la vía administrativa no contenciosa (recurso meramente administrativo)— dirigido a la autoridad administrativa competente solicitándole la modificación del acto reglamentario y luego, según el caso, el recurso contencioso ante el juez administrativo (Consejo de Estado) para lograr la anulación de la de-

cisión negativa de la autoridad administrativa de rechazo de modificar la decisión en cuestión (sea ésta negativa explícita o implícita). Si, por el contrario, el cambio afectaba las circunstancias de derecho, el régimen jurisprudencial consagraba el otorgamiento del recurso contencioso directo presentado ante el Consejo de Estado, por medio del cual el interesado recurría solicitando “la anulación por exceso de poder del reglamento mismo”.

Pues bien, el *arrêt* “*Syndicat National des Cadres des Bibliothèques*” vino a establecer una simetría más lógica y mucho más técnica que aquella solución de 1930: el recurso directo en contra del reglamento devenido ilegal —repetimos— era una solución demasiado discutible y aun contradictoria con ciertos principios establecidos por el mismo juez administrativo; este recurso contencioso es, entonces, sustituido por este *arrêt* de 1964, por un recurso administrativo destinado a modificar el acto reglamentario no conforme a la situación jurídica *actual*, intentado ante la autoridad administrativa competente, lo que viene a comportar la misma solución dada por el juez para el cambio producido en las circunstancias de hecho, esto es, el juez conoce únicamente del rechazo de modificar opuesto por la autoridad administrativa, pero, de ningún modo, de la anulación de la decisión misma devenida ilegal por causa sobreviniente.

Dice el *arrêt* a la letra:

“Considérant, que si le recours pour excès de pouvoir tendant à l’annulation d’un acte réglementaire n’est plus recevable après l’expiration du délai fixé par l’article 1^{er} de la loi du 7 juin 1956, lequel court à compter de la date de la publication ou de la notification dudit acte, il appartient à tout intéressé, dans le cas où les circonstances qui ont pu motiver légalement un règlement ont disparu, de saisir, à toute époque, l’autorité compétente d’une demande tendant à la modification ou à l’abrogation dudit règlement et de se pourvoir, le cas échéant, devant la juridiction administrative dans le délai du recours contentieux contre la décision expresse ou implicite de l’autorité dont s’agit; que, toutefois, lorsque les circonstances invoquées résultent de l’intervention d’une loi ayant créé une situation juridique nouvelle au regard de laquelle un règlement antérieure doit être regardé comme devenu illégal, le point du départ du délai imparti aux intéressés pour demander à l’autorité compétente de modifier ou d’abroger ledit règlement, doit être fixé à la date de la publication de la loi qui a créé la situation

juridique nouvelle ayant entraîné l'illégalité du règlement dont s'agit; ..."

El viraje de la jurisprudencia es bastante claro, lógico, y evita todas las dificultades que habríanse producido con una aplicación positiva de la jurisprudencia anterior ("DESPUJOL"), que felizmente no tuvo la ocasión de ser concretada en la práctica, desde su nacimiento hasta 1964, fecha de su abandono en esta materia.

En consecuencia, la situación actual concerniente al cambio de circunstancias de derecho —distinto de aquel que es producido por la desaparición de la norma-base, cuya aplicación constituye el acto reglamentario considerado— es la siguiente: el reglamento —devenido ilegal por su inadecuación a la legalidad *actual*—, que se ve modificado por la intervención de una ley creadora de una situación jurídica nueva con la cual se encuentra en relación de incompatibilidad, puede ser atacado dentro de los dos meses siguientes a la publicación de dicha ley, por todo interesado, por medio de un recurso administrativo interpuesto ante la autoridad administrativa competente, a fin de solicitarle la modificación o la abrogación de ese reglamento y, en caso de rehusar a hacerlo, atacar su rechazo —sea implícito, sea explícito— ante la jurisdicción administrativa por el recurso de exceso de poder (*tendente a la anulación de ese rechazo de modificar el reglamento en cuestión*) en el plazo contencioso normal.

Como se puede observar, es la transposición al cambio de circunstancias de derecho del acto, de la solución adoptada por la jurisprudencia "DESPUJOL" en materia de modificación de las circunstancias de hecho. Es curioso hacer notar que la solución del *arrêt* de 10 de enero de 1964, que comentamos, había sido, en cierto modo, aceptada en el *arrêt* "Ville de Lyon" (CE. 15-7-1958, rec. 453), donde el Consejo de Estado, aunque rechazaba el recurso interpuesto, señalaba que, no siendo incompatible un reglamento (objeto de la discusión contenciosa) con la situación jurídica posterior a él creada por una ley, la Administración no había excedido sus poderes al rechazar la petición del interesado en orden a modificar tal acto reglamentario: de este modo, habiéndose seguido —por parte del recurrente— la vía prescrita por el *arrêt* "DESPUJOL" para el cambio de circunstancias de hecho de un acto administrativo reglamentario, el Consejo de Estado no rechazó tal modo de actuar (no obstante tratarse de una modificación en las circunstancias de derecho, y no de hecho, del acto en cuestión) y admitió pronunciarse en un tal procedimiento.

Antes de concluir con el análisis de este *arrêt* de 1964, es de interés hacer una observación sobre la coyuntura de hecho a la cual es aplicable la solución jurisprudencial en cuestión: esta jurisprudencia “DES-PUJOL”, y modificada por la consagrada en el *arrêt* “*Syndicat National des Cadres des Bibliothèques*”, configura una situación muy especial, en cuanto concierne al cambio de las circunstancias de derecho de una decisión reglamentaria, pues la situación jurídica nueva prevista deberá ser de una intensidad tal que ella permita, sin abrogar instantáneamente la reglamentación considerada, dejarla subsistente, pero, debido a este cambio, ilegal.

Se diría que se trata de una sutileza bizantina, y, ciertamente, forzoso es reconocerlo; que su producción y realización, en lo concreto, es bastante excepcional. Y lo es —contrariamente a lo que pudiera imaginarse—, porque muy a menudo —y es el caso normal— la intervención de una ley creadora de una situación jurídica nueva implicará o una incompatibilidad segura con la reglamentación anterior (y, en consecuencia, su abrogación será automática e implícita) (14) o una contradicción tal que la misma contendrá una disposición abrogando los textos que le son contrarios; no es raro, también, el caso en que la ley, al mismo tiempo que abrogar la reglamentación que es incompatible con sus propias disposiciones, reenvíe expresamente a la autoridad administrativa competente para la emanación de una nueva reglamentación, o, aun sin prever de manera formal la abrogación de la reglamentación incompatible con ella, disponga que la Administración se encargará de efectuar las correspondientes modificaciones en dichos textos.

Por el contrario, la solución de 1964 comportaba un caso bien especial: a pesar de crear una verdadera situación jurídica nueva, la ley (Ordenanza de 4 de febrero de 1959) posterior no significó la abroga-

(14) Ver, v. gr., 14-1-1938, *Société Anonyme des Produits Laitiers*, “La Fleurette”, Rec. 25, DALLOZ, 1938-3-25, concl. ROUJOU, note ROLLAND; RDP, 1938, 87, note JÈZE; CE 21-1-1944, *Caucheteux et Desmots*, rec. 22. Esta responsabilidad ha sido admitida, en cambio, más ampliamente en lo que concierne los actos reglamentarios, aún legales, ver, v. gr., CE. 6-1-1956, *Manufacture française d'armes et de cycles*, rec. 3; CE. 27-1-1961; VANNIER, rec. 60, concl. KAHN, *Actualité Juridique*, 1961, 74 Chron. GALABERT ET GENTON; CE. 22-2-1963, *Commune de Gavarnie*, rec. 113; y también en lo que concierne a los actos individuales de aplicación de una ley: ver, v. gr., CE. 28-10-1949, *Société des ateliers du Cap. Janet*, rec. 450. *Droit Social*, 1950, 77 concl. DEVOUVÉ; CE. 25-1-1963, *Ministre de l'Intérieur c/ sieur BOVERO*, rec. 53. J. CL. P. 1963. II. 13326, note VEDEL; *Act. Juridique*, 1963, 94, Chron. GENTOT et FOURRÉ. Ver también sobre la admisión de esta responsabilidad por el hecho de una ley CE. 1-12-1961, LACOMBE, rec. 674, DALLOZ, 1962, 89, concl. DUTHEILLET DE LAMOTHE; CE. 26-10-1962, *Consorts Olivier*, rec. 569, RDP, 1963, 79 concl. HEUMANN.

ción automática de la reglamentación anterior (Decreto de 16 de mayo de 1952); es más, la misma ley, aunque abrogaba la ley anterior sobre la materia (Estatuto de los funcionarios, Ley de 19 de octubre de 1946), en virtud de la cual la reglamentación estatutaria había sido dictada (tal el citado Decreto de 16 de mayo de 1952, Estatuto del Cuerpo de bibliotecarios), disponía —artículo 56 de la ordenanza de 4 de febrero de 1959— que los estatutos particulares aplicables a la fecha de la entrada en vigor de la citada ordenanza permanecerían vigentes, lo cual excluía, sin lugar a dudas, la posibilidad de una abrogación tácita o implícita. Pero esta vigencia de los estatutos particulares no excluía —evidentemente— la incompatibilidad que podía afectar a ciertas disposiciones de algunos de ellos (como, v. gr., sucedía con el Decreto de 1952, ya aludido), y de esta incompatibilidad, su ilegalidad consecuencial, debido a su no conformidad a la situación jurídica nueva creada por una ley posterior.

En resumen, el caso concreto de aplicación del *arrêt* “DESPUJOL”, y precisado por el *arrêt* “*Syndicat National des Cadres des Bibliothèques*”, está constituido por la creación de una situación jurídica nueva producida por una ley, y su incompatibilidad con la reglamentación en vigor al momento de su publicación, sin ser —sin embargo— esta inadecuación de una naturaleza tal que signifique la abrogación de dicha reglamentación; la no conformidad debe ser suficiente sólo para transformar el acto reglamentario simplemente en ilegal.

Conclusiones.

Después de haber analizado esta causa de desaparición del acto administrativo producida por el cambio de sus circunstancias, sean de hecho, sean de derecho, podría llegarse a las *conclusiones* siguientes: la aparición en el orden jurídico de circunstancias posteriores a la emanación de un acto administrativo —sean ellas de hecho o de derecho— comporta consecuencias diferentes sobre la validez de tal acto, según se trate de una decisión de carácter individual o de carácter reglamentario.

Por lo que se refiere a los actos individuales, el principio general consagrado por la jurisprudencia establece la apreciación de su legalidad de una manera estática; ella se fija al momento de su emanación: es el instante en que las exigencias de validez deben ser respetadas a fin de introducir en el orden jurídico una decisión regular. De este he-

cho resulta, pues, que el cambio en las circunstancias de un acto administrativo individual carece de influencia directa sobre su validez. Salvo una rara excepción [v. gr., el caso de una ley retroactiva que sustituya *ex-tunc* una norma-base, cuya aplicación sea precisamente el acto individual considerado en que norma-base y acto de aplicación ven su validez extinguida, retirada, deviniendo —por el efecto retroactivo— ilegales *ab-initio*, el acto individual de aplicación de la norma-base habrá de ser retirado (*ex-tunc*), desapareciendo desde su nacimiento mismo en el orden jurídico: CE. 5-11-1948, “MARICAN”, rec. 408] (15), este cambio no afecta la legalidad del acto para el pasado. En cuanto concierne al futuro, una tal variación en las circunstancias mencionadas no tiene influencia alguna sobre los actos administrativos de carácter individual devenidos definitivos, producidos sus efectos de derecho: estos actos —habiendo adquirido la *definitividad*— son intangibles respecto a sus efectos jurídicos ya producidos; por lo que dice relación con los efectos por producirse, este cambio de circunstancias puede influir en la modificación del acto, pues puede conducir a la emanación de una decisión abrogatoria a fin de adaptar la legalidad a la situación nueva aparecida con ocasión de esta variación en dichas circunstancias: necesario es advertir que esta competencia abrogatoria no aparece ligada, o condicionada, a este cambio en las circunstancias del acto; esta abrogación viene a ser un resultado más o menos indirecto de aquél, según si el acto individual es o no una decisión en aplicación de una norma-base que desaparece para el futuro, privándolo de su fundamento jurídico, y si es o no compatible con la legalidad nueva.

Respecto a los actos individuales no creadores de derecho podría decirse que su validez se encontrará afectada directamente por los cambios producidos en sus circunstancias: dada la ausencia de creación de derechos de estos actos —y, en consecuencia, la ausencia de posibilidad de lesionar la seguridad jurídica de los administrados— ellos pueden ser el objeto, en toda época, de una modificación o de su abrogación por la competente autoridad administrativa. Habría, sí, que tener presente el caso particular de ciertos actos administrativos —tal las llamadas autorizaciones— que, no obstante su carácter de reconocer un derecho (que existe previamente) y remover sólo los límites u obstáculos para su ejercicio, se encuentran en vigor en el orden jurídico bajo la

(15) En la caducidad de los Reglamentos incompatibles con la Ley posterior, ver, verbigracia, CE. 24-1-1958, *Société Gencel, Boutet et Coudray*, rec. 41; CE. 6-5-1961, *Ruais*, rec. 299.

condición (subentendida) del mantenimiento de las circunstancias de hecho y de derecho que han permitido su emanación; estas decisiones administrativas están de tal modo ligadas o sometidas a la existencia de esas circunstancias, que la variación posterior de éstas significará, normalmente, o la modificación o aun la abrogación de aquéllas. Tal es el caso normal, pues la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que ciertas autorizaciones —tal para instalar establecimientos peligrosos, incómodos o insalubres— no se ven afectadas por el cambio de circunstancias, sean éstas de hecho o de derecho (cierto es que esta solución no aparece muy recomendable en el caso en cuestión): ver, v. gr., CE. 1-7-1959, “VIGUET-CARRIN”, RDP., 1959, 1252: este *arrêt* expresa:

“Considérant, d'autre part qu'il résulte de l'instruction qu'à la date où a été accordé l'autorisation contestée, la zone dans laquelle le dépôt litigieux devait être installé, ne pouvait être regardée comme constituant une "agglomération urbaine" au sens et pour l'application de la disposition réglementaire précitée; que l'extension ultérieure de la zone urbaine au voisinage dudit dépôt ne peut avoir aucune influence sur la légalité de l'arrêté attaqué...”

Respecto a los actos reglamentarios podría concluirse diciendo que la apreciación dinámica a la cual la legalidad de estos actos se encuentra sometida, comporta —en general— una obligación para las autoridades administrativas de adaptarlos a las nuevas circunstancias, a fin de que sean así conformes a la legalidad *actual*. Para ellos existe una especie de “adaptación necesaria constante” a las circunstancias *actuales*, dado su carácter de normas abstractas, permanentes y de general aplicación, de concreción múltiple. El cambio de sus circunstancias influye muy sensiblemente en su validez, de tal modo que ellos son legales, son regulares, en la medida en que se adecúen a las circunstancias *actuales*: esta proposición es plenamente aplicable, ya sea en lo que concierne a los cambios sobrevenidos en las circunstancias que constituyen el motivo legal de la decisión, o la coyuntura normal o anormal del marco jurídico que rodea el acto considerado (en cuanto a las circunstancias de hecho), o ya sea en aquellos cambios sobrevenidos en las circunstancias que configuran la norma-base de la cual el acto en cuestión es una medida de aplicación, o que configuran una situación jurídica nueva (en cuanto a las circunstancias de derecho).

Por el contrario, la alteración sobrevenida en otras circunstancias

del acto reglamentario (16) no tiene ninguna influencia sobre su validez: ellas son apreciadas en cuanto a su legalidad al momento de la emanación del acto y les es aplicable el principio consagrado para los actos administrativos de carácter individual (17).

La modificación, pues, de las circunstancias estudiadas va a comportar una consecuencia tal que el acto reglamentario (aunque adecuado a las exigencias de regularidad existentes al momento de su emanación y, por tanto, legal desde su nacimiento) se verá —a causa de esta modificación— transformado en su validez inicial, deviniendo irregular por no conforme a la legalidad *actual* creada por esas nuevas circunstancias. Esta irregularidad sobreviniente no implicará, normalmente, un efecto hacia el pasado (salvo el caso ya señalado de una derogación retroactiva de un acto previsto por una ley —o como una consecuencia de ella— que lo vuelva ilegal *ab-initio* por la sustitución del régimen jurídico en que se apoyaba), sino únicamente para el futuro, caso en el cual la inadecuación a las circunstancias *actuales* obliga a la autoridad administrativa competente a modificar las disposiciones del acto en cues-

(16) Es necesario observar que si la norma-base es un Reglamento, pero desaparece retroactivamente no a causa de la intervención de una ley sino por un *arrêt* de anulación dictado por el juez de lo contencioso-administrativo, los actos individuales que han sido dictados sobre su base no se ven afectados en cuanto a su validez; ver, v. gr., CE. 3-12-1954, *Caussidéry et autres*, rec. 640, DALLOZ, 1955, 201, *note* WEIL; CE. 1-4-1960, *Quériaud*, rec. 245, concl. HENRY. Parece preciso insistir—sin embargo—en el hecho de que esta anulación contenciosa no constituye una circunstancia sobreviniente del tipo de aquellas a que nos referimos en este análisis. No se trata de una circunstancia sobreviniente—propriamente hablando—, sino de una simple constatación, de una irregularidad inicial, de un acto reglamentario que adolece de un vicio susceptible de provocar su anulación contenciosa, vicio que existe desde la emanación misma del acto que se pretende anular. Por el contrario, la teoría del cambio de circunstancias supone un acto legalmente dictado, pero que—debido a la aparición de circunstancias posteriores a su emanación (circunstancias que, evidentemente, no podían entrar en la previsión del autor del acto)—deviene irregular por su inadecuación a la legalidad que circunstancias que le son posteriores han venido a crear. Es cierto que el *arrêt* "*Syndicat National des Cadres des Bibliothèques* hace aplicable esta teoría aun en el caso de un acto irregular *ab-initio*, devenido definitivo sólo en razón de que los interesados en recurrir en su contra habían dejado expirar el plazo contencioso para interponer el recurso correspondiente, pero ello parece más una inconsecuencia del juez administrativo que una verdadera excepción: se ha sentenciado en tanto juez y no en tanto que jurista, pues no cabe duda alguna que el acto reglamentario en cuestión no había "devenido" irregular por la emanación de una ley posterior (creando una situación jurídica nueva) *era* irregular desde su nacimiento mismo; por tanto, el cambio de circunstancias sobreviniente no le ha transformado su validez, puesto que ella no ha existido ni siquiera un instante en la vida de ese acto reglamentario; ese cambio ha servido únicamente para hacerle doblemente ilegal, en tanto contrario a la legalidad vigente al momento de su nacimiento, y en cuanto contrario igualmente a la legalidad *actual*.

(17) Tal la competencia del autor del acto, el procedimiento para su emanación, las formalidades a las cuales ha de someterse en su emanación, etc.

ción (ver, v. gr., CE. 6-12-1907, *Compagnie des Chemins de Fer du Nord, et autres*, rec. 913), y faculta —por otro lado— a todo interesado para solicitar su abrogación o su modificación a dicha autoridad y de recurrir ante el juez contenciosamente, de exceso de poder, en contra del rechazo a proceder en la forma pedida opuesto por la Administración (ver, v. gr., CE. 10-1-1964, *Ministre de l'Agriculture c/sieur SIMONNET*, rec. 19; RDP., 1964, 182; concl. BRAIBANT; CE. 10-1-1964, *Syndicat National des Cadres des Bibliothèques*, rec. 17; RDP., 1964, 459, concl. QUESTIAUX, y su antecedente CE. 10-1-1930, "DESPUJOL", rec. 30).

