

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LOS PUEBLOS ÁRABES (*)

SUMARIO: I. IDEA GENERAL.—II. EGIPTO. A. *Idea general* B. *Sujetos del proceso:* 1. *Órgano jurisdiccional*. 2. *Partes*. C. *Objeto del proceso*. D. *Plazo*. E. *Procedimiento:* 1. *Iniciación*. 2. *Desarrollo*. 3. *Terminación*. F. *Efectos*.—III. EL LÍBANO. A. *Idea general*. B. *Sujetos del proceso:* 1. *Órgano jurisdiccional*. 2. *Partes*. 3. *Objeto del proceso*. 4. *Procedimiento*.

I. IDEA GENERAL.

A. Resumidos los principios fundamentales de los sistemas procesales administrativos de los pueblos hispánicos, razones de cultura y de sangre nos llevan a hacer especial referencia del Derecho procesal administrativo de los pueblos de otra gran comunidad de naciones: la comunidad árabe. Ese conjunto de pueblos de gloriosa tradición y nobles características que, después de la decadencia de un Imperio que supo esparcir en el mundo una civilización brillante (1), ha permanecido largo tiempo sometido a imperialistas naciones europeas, pero que, al fin, está a punto de lograr la total independencia de todos y cada uno de los trozos de su vasto territorio.

B. Pero ofrecer un estudio del Derecho procesal administrativo de cada uno de los pueblos árabes excede de los límites de este trabajo. Basta señalar que en los mismos se observan las dos tendencias —judicialista o administrativa— que se dan, en general, en el Derecho procesal administrativo comparado, con manifiesto predominio de la segunda.

(*) El presente trabajo es un capítulo del Título III (dedicado al Derecho comparado) del tomo primero de un *Derecho procesal administrativo*, cuya aparición es inminente.

(1) Cfr. M. BAROUDI, *Les problèmes juridiques concernant l'Administration des communautés sous mandat*, Imprimerie Genevoise, Génova, 1949, pág. 7. En el mismo sentido, en la conferencia que, bajo el título *Historia internacional de Siria*, pronunció en el Seminario sobre el Mundo árabe, organizado por el Instituto de Estudios Políticos, el 6 de abril de 1954.

1. La influencia francesa es manifiesta en la mayoría de los Derechos administrativos de los pueblos árabes. El modelo del Consejo de Estado francés se ha tenido en cuenta en la evolución de la legislación procesal administrativa, y su jurisprudencia no ha dejado de servir de ejemplo a los órganos que ejercen jurisdicción en materia administrativa en los países árabes. Para calibrar el alcance de esta influencia quizá sea suficiente señalar que pueblos tan caracterizados como Egipto, Siria (2) y Turquía (3) han confiado su jurisdicción administrativa a un Cuerpo administrativo de características similares al Conseil d'Etat.

2. Sin embargo, al lado de estos países que han adoptado el sistema administrativo en la organización de su justicia administrativa, cabe encontrar también ejemplos de sistema judicial. Tal es el caso del Líbano, que, a pesar de la influencia francesa que se observa en la evolución de su legislación, ha adoptado un sistema judicial (4).

A continuación vamos a examinar un ejemplo de cada uno de estos sistemas: Egipto, entre los sistemas administrativos; el Líbano, entre los judiciales.

(2) Sobre la evolución y régimen constitucional de Siria en general, cfr. obras citadas en nota anterior. Además, GIANNINI, *Nuove Costituzioni di Stati del vicino Oriente e dell'Africa*, «R. T. D. P.» III, 2, pág. 421; *Islam e minoranze religiose nella nuova Costituzione siriana del 1950*, en «Oriente Medio», XXX, 1950, págs. 110 y siguientes, y *Constitutional Development in Syria*, en «The Middle East Journal», 1951, págs. 137 y ss.

Sobre el régimen contencioso-administrativo vigente en Siria, el propio M. BAROUDI me ofreció un excelente resumen en francés de un extenso y completo trabajo publicado por el mismo en la revista del Colegio de Abogados de Damasco.

(3) Cfr. SIDDIK SAMI ONAR, *Des rapports et des ressemblances existant entre les Conseils d'Etat turc et français*, «L. J. C. E.» págs. 555-574, en especial págs. 566 y siguientes, en que afirma: «El hecho de que los hombres de Estado turco hayan tomado en esta materia a Francia como modelo, se explica, de una parte, por la perfección del sistema francés, y de otra, por las similitudes que presentan desde este punto de vista la evolución histórica y la estructura política de los dos países.» «El Consejo de Estado turco es el Tribunal común en materia administrativa y el juez de Casación de todas las decisiones que emanan de las autoridades administrativas dotadas de potestad jurisdiccional.» Siguiendo el modelo francés, se clasifica el contencioso-administrativo en contencioso de anulación, de interpretación y de plena jurisdicción. Cfr. pág. 569.

(4) Aparte del Líbano, existen otros países africanos, incluso algunos que no pueden considerarse árabes, que adoptan un sistema judicial. Así, Eritrea, cuya Constitución de 1952 (art. 86) atribuye a un órgano judicial —la Corte Suprema, compuesta de 3 a 7 Magistrados— la jurisdicción en materia administrativa. Dicha Corte Suprema, además de Tribunal de casación y constitucional, «es Tribunal Supremo administrativo, en cuanto juzga las acciones dirigidas contra los órganos administrativos del Gobierno o de otros entes públicos (salvo que la ley instituya jurisdicciones especiales)». Cfr. GIANNINI, *Nuove Costituzioni*, cit., págs. 447 y ss.

II. EGIPTO.

A. *Idea general.*

1. La fecha de 1946 es decisiva en la evolución del Derecho procesal administrativo de Egipto. Hasta entonces no existía una jurisdicción especial administrativa. Los conflictos entre la Administración y los particulares se sometían a la decisión de los órganos de la jurisdicción ordinaria, aplicando reglas inspiradas en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés. Este sistema contencioso-administrativo presentaba —se ha dicho— (5) dos grandes defectos: su insuficiencia y su complejidad.

a) Era insuficiente, por ser un contencioso de indemnización: sólo se podía hacer valer la ilegalidad de un acto con ocasión de una demanda de indemnización. No podía anularse el acto ilegal en los demás casos.

b) Su complejidad era manifiesta: los Tribunales que conocían de los litigios administrativos eran de naturaleza distinta (mixtos, nacionales...), y las reglas aplicadas por un mismo Tribunal, diferentes.

2. Pero en 1946 se va a lograr, al fin, la creación de un Consejo de Estado, creación que circunstancias históricas habían demorado considerablemente: en primer lugar, la lucha por la independencia nacional había polarizado todas las energías nacionales; por otro lado, las autoridades inglesas no podían ver con buenos ojos la implantación de una institución de inspiración francesa y desconocida en Inglaterra (6). Es

(5) JEAN DE SOTO, *Le Conseil d'Etat égyptien*, «Rev. D. Pub.», LXV, 4, págs. 454 y siguientes; WALINE, *La jurisprudence contentieuse du Conseil d'Etat égyptien*, en la misma Revista y número, págs. 490 y ss., y *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, El Cairo, 1949, págs. 64-104; WATRIN, *Le Conseil d'Etat égyptien*, «E. D.», 1948, págs. 119-123; ABDEL RAZZAK AHMED EL SANHOURY PACHÁ y OSMAN KALIL OSMAN, *Le Conseil d'Etat égyptien et le Conseil d'Etat français*, «L. J. C. E.», págs. 575-584; SOLIMAN, *Le détournement de pouvoir et son application en Droit administratif égyptien* (tesis), París, 1949. Sobre el contencioso, se han presentado, últimamente, varias tesis en Francia. Cfr., en versión dactilográfica, ELGARF, *Les conditions de recevabilité du recours contentieux en Droit administratif français et égyptien*, París, 1954, y TALIA-DOROS, *Le contrôle de la légalité des actes administratifs au moyen du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat égyptien*, París, 1954. (No se han consultado estas monografías. Se citan según noticia aparecida en «Rev. D. Pub.», 1955, páginas 268-269.)

(6) DE SOTO, art. cit., pág. 455. Por eso se ha dicho que «la tendencia hacia un Consejo de Estado formaba parte de la corriente nacionalista que aspiraba a dotar al país de las instituciones políticas y administrativas más aptas para garantizar la Independencia». Cfr. MARISNAS, *La institución del Consejo de Estado en la actualidad*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, p. 25.

en 1946 cuando las últimas tropas inglesas se preparan a abandonar sus bases de guerra y a dejar Egipto, con exclusión de la zona del Canal de Suez. Y una ley de 7 de agosto de 1946 crea el Consejo de Estado. Sin embargo, sobre ciertos puntos su jurisdicción se combinaba con la de los Tribunales judiciales, y especialmente con la de los Tribunales mixtos; pero este último obstáculo no podía ser más que temporal, puesto que la Conferencia de Montreux había puesto fin al régimen de capitulaciones, después de un período transitorio que debía terminar el 14 de octubre de 1949. Por ésto, y para acoger ciertas modificaciones de detalle que la práctica había considerado necesario, se imponía la modificación de la Ley de 1946. Y éste fué el objeto de la Ley 9 de 1949. Esta Ley no modifica fundamentalmente la de 1946; pero, siguiendo un buen criterio, en vez de ser una ley meramente modificativa, sustituye totalmente a aquélla. Por tanto, el intérprete no tiene necesidad de acudir a dos textos legales distintos. Para conocer la regulación del Consejo de Estado egipcio y su sistema procesal administrativo basta acudir a la Ley 9 de 1949 (7). Ley que, como la española de lo contencioso y las de otros países, en su artículo 11 señala a los Códigos de procedimiento civil y mercantil como supletorio de las normas procesales administrativas contenidas en aquélla.

B. *Sujetos del proceso.*

1. *Organo jurisdiccional.*

a) En Egipto el conocimiento de los litigios administrativos se confía al Tribunal de lo contencioso-administrativo que forma parte del Consejo de Estado (art. 2, Ley), que se divide en varias Salas. La Asamblea general del Tribunal tiene, entre otras funciones, el reparto del trabajo entre las distintas Salas (art. 30, Ley). Según el artículo 27, cuantas veces una de ellas, en el examen de un asunto, estime que el punto jurídico sobre el que ha de resolver ha sido objeto de decisiones contradictorias o que la Sala cree oportuno revisar un principio de Derecho consagrado en anteriores decisiones, podrá enviar el asunto a las Salas reunidas del Tribunal. Estimamos sumamente acertado este precepto, pues permite mantener la unidad de jurisprudencia. Cuando se trata de cuestiones de anulación, la Sala a que corresponda estará formada por cinco miembros; en los demás, por tres (art. 8).

b) Un aspecto relevante de la organización de los Tribunales es el

(7) Para redactar este capítulo se ha tenido en cuenta la traducción de dicha Ley, que, confrontada con la traducción oficial (publicada en el «Diario Oficial» del Gobierno egipcio, en el número extraordinario de 3 de febrero de 1949), apareció en la «Rev. D. Pub.», núm. cit. en nota 5, págs. 500 y ss.

del reclutamiento del personal, al que se refieren los artículos 42 y siguientes de la ley egipcia. Entre las condiciones exigidas por el artículo 44 para poder ser nombrado miembro del Consejo de Estado, merecen destacarse las siguientes :

a') No tener menos de cuarenta años de edad para ser Consejero; treinta y ocho, para ser Consejero-adjunto; treinta y cinco, para ser sustituto; veinticuatro, para ser Auditor, y veintiuno, para ser Auditor adjunto.

b') Ser Licenciado en Derecho por alguna de las Facultades egipcias o poseer algún diploma extranjero equivalente.

Teniendo en cuenta esta última condición y lo dispuesto en el artículo 45, creemos que el Tribunal de lo contencioso egipcio pueda contar con personal técnico y preparado. Pero, en definitiva, ello dependerá de la prudencia con que se hagan los nombramientos (art. 42).

c) Se aplican las reglas de recusación dictadas para los miembros del Tribunal de Casación (art. 25).

d) Y para darnos cuenta de la extensión de la jurisdicción del Consejo de Estado egipcio, debemos acudir a los artículos 3 a 7 de la Ley de 1949. Empleando una terminología muy propia del «contencioso-administrativo» francés, J. DE SOTO afirma, en base a aquellos preceptos, que el Consejo de Estado es *normalmente* (8) competente para juzgar el contencioso-administrativo; pero como los Tribunales judiciales pueden conocer ciertas cuestiones concurrentemente con el Consejo de Estado, se distinguen, a propósito de su jurisdicción, tres hipótesis distintas : jurisdicción exclusiva, concurrente y descartada por la ley.

a') *Jurisdicción exclusiva.*

a'') En única instancia : los litigios sobre elecciones provinciales y municipales (art. 3, 1.º), los litigios sobre funcionarios públicos (artículo 3, núms. 2.º a 5.º) y los «recursos de anulación» (art. 3, 6.º). Por eso, afirma DE SOTO que las materias así enumeradas cubren una parte del campo del contencioso de «plena jurisdicción» y el contencioso de «anulación».

b'') Como Tribunal de Casación : los recursos dirigidos a impugnar las decisiones de otras autoridades con «competencia contenciosa» (artículo 6). Se trata de actos dictados por jurisdicciones —o pseudojurisdicciones— especiales, contra los que siempre cabe impugnación ante el Consejo de Estado.

b') *Jurisdicción concurrente.*—Son los supuestos previstos en los artículos 4 y 5 de la Ley, cuya terminología, según DE SOTO, no es muy correcta : se trata de ciertas cuestiones de indemnización de perjuicios y de contratos administrativos, en los que el particular puede acudir a los

(8) Cfr. art. cit., págs. 473 y ss.

Tribunales ordinarios o al contencioso-administrativo, pero deducida la pretensión ante uno de ellos, no puede reproducirse ante otro de naturaleza distinta.

c') Y, por último, *carece de jurisdicción* el Tribunal de lo contencioso para conocer de las cuestiones políticas o de gobierno (art. 7, apartado 1).

2. *Partes.*—Dos cuestiones merecen ser destacadas: la legitimación y la postulación.

a) En orden a la legitimación, el apartado 2 del artículo 7 exige la existencia de un «interés personal». Sólo las personas que tengan un interés personal podrán deducir la oportuna pretensión; en otro caso, el Tribunal no entrará a examinar el fondo del asunto: la pretensión será inadmisibile.

b) En cuanto a postulación, del artículo 13 de la Ley se desprende la necesidad de que la parte legitimada activamente esté asistida por Letrado; dicho artículo exige que el escrito en el que se formule la pretensión vaya firmado por Abogado.

C. Objeto del proceso.

1. La Ley egipcia de 1949 permite que la pretensión procesal administrativa sea de «plena jurisdicción» o de «anulación». En realidad no se emplea la terminología de «plena jurisdicción»; pero la distinción entre uno y otro tipo de pretensión procesal, reducida a sus justos límites y no desorbitada como en otros ordenamientos, se da en el Derecho egipcio. Concretamente, el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley dice que se aplicarán las reglas relativas a la cosa juzgada de los Códigos de procedimiento civil y mercantil, pero si las decisiones son de anulación, tendrán autoridad para todos (9).

2. Los actos susceptibles de impugnación son, en principio, todos los de carácter administrativo; no los actos de gobierno que se tratan de enumerar en el apartado 1 del artículo 7, señalando al final que no serán admisibles «... en general cuantas otras demandas se refieran a actos de soberanía» (10).

D. Plazo.

La regla general es que el plazo para iniciar el proceso es de sesenta días, contados desde la publicación o notificación del acuerdo que se

(9) Cfr. art. cit., pág. 474.

(10) Existe jurisprudencia interesante del Consejo de Estado egipcio acerca de los requisitos que debe reunir un acto para que pueda admitirse el «recurso». WALINE ha estudiado dicha jurisprudencia (art. cit., págs. 491 y ss.), resumiendo así los princi-

impugna. Así lo establece el artículo 12, párrafo primero, según el cual el plazo se interrumpe cuando se interpone un recurso ante la autoridad administrativa que dictó el acto o ante el superior jerárquico. El propio artículo contiene una norma sobre silencio administrativo en su párrafo segundo, al decir que se entenderá denegado un recurso (administrativo) cuando transcurran cuatro meses desde su interposición, en cuyo caso el plazo de sesenta días para deducir la pretensión procesal empezará a correr desde que expira el de cuatro meses (art. 12, párrafo tercero).

E. Procedimiento.

1. *Iniciación.*—El procedimiento se inicia por escrito, en el que se señalarán las indicaciones generales relativas al nombre y domicilio de las partes, objeto del «recurso» e indicación de las piezas justificativas. A dicho escrito se acompañará una copia o extracto de la decisión atacada, pudiéndose presentar una nota exponiendo los argumentos de la pretensión (art. 14).

La iniciación del proceso no suspende la ejecución del acto, si bien el Presidente del Consejo de Estado podrá acordar la suspensión si se estima que las consecuencias de la ejecución podrían ser irreparables (art. 10).

2. Desarrollo.

a) Interpuesta la pretensión, será notificada al Ministerio competente y a los interesados, en un plazo de catorce días (art. 15), y en un plazo de treinta días, contados desde la notificación, el defensor de la Administración deberá presentar sus conclusiones y medios de defensa, acompañados de las actuaciones que estime útiles (art. 16, párrafo primero).

b) El demandante, en un plazo de catorce días, a partir de la expiración de plazo anterior, puede formular escrito de réplica, en cuyo caso el defensor de la Administración podrá, en un nuevo plazo de catorce días, formular un escrito de contestación a la réplica (art. 16, párrafos segundo y tercero).

En casos de urgencia, los plazos antes señalados podrán ser abreviados por acuerdo del Presidente del Consejo de Estado, que deberá notificarse a las partes en el plazo de veinticuatro horas (art. 17).

pios fundamentales en ella contenidos: Para que se pueda entrar a examinar el fondo es necesario que la pretensión se dirija contra un acto que reúna las circunstancias siguientes:

- 1.ª Que se trate de un acto administrativo individual, no de carácter general.
- 2.ª Que se trate de una resolución definitiva, no de actos de trámite.

3. *Decisión.*

a) El Secretario del Tribunal someterá el asunto al Presidente del Consejo de Estado, a fin de que su decisión se atribuya a una de las Salas (art. 19).

b) Después de los trámites señalados en los artículos 20 a 24 de la Ley, se dictará la decisión del «recurso».

F. *Efectos.*

1. *Efectos jurídicos.*

a) De la fórmula que, según el artículo 26, deben adoptar las decisiones del Tribunal se desprende claramente cuáles serán los efectos ejecutivos de la misma :

a') Cuando la decisión es de anulación, se expresará : «El Ministro y los Jefes de las Administraciones competentes están obligados a ejecutar esta decisión y su contenido.» Y, como antes se dijo, según el artículo 9, párrafo primero, en estos casos la decisión produce efectos *erga omnes*.

b') En los demás casos, en las decisiones se expresará : «La autoridad encargada de la ejecución deberá proceder si es requerida para ello, y las autoridades competentes deberán ayudar a la ejecución, con el concurso de la fuerza pública si fuese necesario.»

b) Contra las decisiones del Tribunal de lo contencioso-administrativo egipcio no cabe recurso alguno, tanto cuando actúa como Tribunal de casación como cuando actúa en única instancia.

2. *Efectos económicos.*—Según el artículo 28, «la tarifa de los derechos de justicia será fijada por Decreto».

III. EL LÍBANO.

A. *Idea general.*

1. La consideración del Líbano como «territorio autónomo», independiente de Siria, arranca del 3 de agosto de 1920, aprobándose un Reglamento provisional de organización administrativa el 1.º de septiembre

del mismo año (11). Durante la dominación francesa, el Derecho procesal administrativo libanés está manifiestamente influido por el sistema metropolitano. Sin embargo, en la evolución de su Ordenamiento jurídico se observa una oscilación que va del sistema administrativo al judicial. En efecto, si el 11 de septiembre de 1924 se crea un Consejo de Estado que ejerce funciones jurisdiccionales en materia administrativa, el 24 de agosto de 1928 se suprime aquel Consejo, confiando a la Corte de Casación el conocimiento de los litigios administrativos; en 1939 se instituye de nuevo en Consejo Superior del contencioso, y el 29 de abril de 1941 se restablece el Consejo de Estado (12).

2. La Ley de 10 de mayo de 1950 ha vuelto al sistema judicial, confiando el conocimiento de los litigios administrativos, antes atribuidos al Consejo de Estado, a la Corte de Casación (13). Para justificar esta disposición, se han aducido las razones siguientes (14):

a) Que el personal del Consejo de Estado se reclutaba de la misma manera que el personal de los órganos judiciales; los miembros que le componían no justificaban ninguna especialización; su formación era la misma que la de los Magistrados.

b) Que el Consejo de Estado había perdido, desde hacía tiempo, sus atribuciones consultivas.

c) Que, dado el escaso número de litigios administrativos, no se estimaba necesario crear Tribunales especializados en materia administrativa.

B. Sujetos del proceso.

1. *Organo jurisdiccional.*—Como antes se ha dicho, la legislación vigente en el Líbano atribuye el conocimiento de los litigios administrativos a la jurisdicción ordinaria. Son órganos jurisdiccionales competentes los siguientes (15):

a) Una Sección especial de la Corte de Casación, que conoce, según el artículo 20 de la Ley de 1950, de las cuestiones siguientes:

a') Demandas de anulación por exceso de poder.

(11) M. BAROUDI, *Les problèmes juridiques...*, cit., págs. 148 y ss.

(12) CARDAHI, *La juridiction administrative au Liban et son evolution*, «L.J.C.E.», págs. 585 y ss. Pese a esta evolución, se puede constatar una cierta continuidad en la jurisprudencia administrativa libanesa, inspirada en las directrices del Consejo de Estado francés. Vid. también SALEH, *Liban: le contentieux administratif*, «Rev. D. Pub.», 1950, págs. 800 y ss.

(13) CARDAHI, art. cit., pág. 587.

(14) CARDAHI, art. cit., págs. 587 y ss.

(15) CARDAHI, art. y loc. cit.

b') Legalidad de las elecciones de los Consejos administrativos de las municipalidades y de los *Moukhtars*.

c') Demandas de anulación de las decisiones dictadas en materia disciplinaria.

b) Los *órganos judiciales de primera instancia* tienen competencia en los demás casos. En el artículo 3.º de la Ley se enumeran las cuestiones típicas que el Derecho francés ha incluido bajo la denominación de «contencioso de plena jurisdicción».

2. *Partes*.—Se requiere la capacidad procesal general. No sólo está legitimado activamente el que alegue la titularidad de un derecho subjetivo, sino también el que alegue un interés directo, personal y legítimo (art. 5.º). Al referirse al «recurso de anulación», la jurisprudencia ha establecido que las personas afectadas por el acto administrativo cuya anulación se pretende están activamente legitimadas (16).

3. *Objeto del proceso*.—El Derecho procesal administrativo libanés admite los dos tipos clásicos de pretensiones admitidos en Derecho francés: de «plena jurisdicción» y de «anulación», que proceden contra actos de autoridades que tengan carácter propiamente administrativo. Cuando se trata de una pretensión de anulación, ha de fundarse en alguna de las cuatro causas tradicionales (17).

4. *Procedimiento*.—Se distinguen los procesos de que conoce la Corte de Casación de aquellos otros que se tramitan ante órganos inferiores:

a) La Corte de Casación debe seguir las reglas del Derecho administrativo en cuanto a procedimiento, reglas que están inspiradas en los principios de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés.

b) En los demás casos se siguen las reglas sobre procedimiento judicial; pero se aplicarán las reglas sobre procedimiento administrativo respecto de lo que, con terminología francesa, se llama «introducción de instancia» (18).

JESÚS GONZALEZ PEREZ

(16) Arrêt 27 enero 1947, en «Revue Judiciaire Libanaise», 1947, pág. 33 (cit. por CARDAHI).

(17) CARDAHI, art. cit., págs. 591-593.

(18) Cfr. MEJEAN, *La procédure devant le Conseil de Prefecture*, Paris, 1949, página 39, y CARDAHI, art. cit., pág. 588.