

II. EXTRANJERO

EL "REFERE ADMINISTRATIF" EN EL DERECHO FRANCS

El procedimiento contencioso en Derecho administrativo francés tiene sus reglas propias: las Leyes que regulan el procedimiento administrativo son especiales y en ningún momento pueden confundirse con aquellas otras que estructuran los procesos judiciales. Sin duda, entre unas y otras hay analogías, pero de ninguna manera cabe pensar que allí en donde las primeras carezcan de normas concretas haya que aplicar las segundas como suplentes. Las disposiciones del Código de procedimiento civil no son aplicables a los procesos administrativos, señala el *arrêt* del Consejo de Estado SANDEMONT DE SAINT-QUENTIN, de 23 de mayo de 1947. En Derecho español no se ha seguido este principio, que pone más de relieve la individualidad del Derecho administrativo, y admite que la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en aquello que no prevea estará complementada por la Ley de Enjuiciamiento civil (disposición final 6.ª de la Ley de 27 de diciembre de 1956).

Si recordamos la posición del Derecho francés, no debemos asombrarnos de que el *référé* sólo aparezca tardíamente: no antes de 1945, siendo así que el Consejo de Estado era el juez específico en materia administrativa desde 1889 (*arrêt CADOT*), y que la jurisdicción ordinaria aplicaba ese procedimiento normalmente. Como es sabido, el *référé* es un procedimiento sumario que permite al Presidente del Tribunal, en caso de urgencia, adoptar determinadas medidas para salvaguardar los intereses de los litigantes.

Dada la duración del procedimiento contencioso, se hacía necesaria la adopción de medidas temporales rápidamente ejecutables; en razón de su misma urgencia, las facultades de su adopción se han confiado al Presidente del Tribunal y no a este último en conjunto.

Las cuestiones que vamos a tratar de responder en este trabajo con ayuda de la legislación y de la jurisprudencia administrativa, son esencialmente determinar en qué casos puede utilizarse el *référé*, cuáles son las facultades del Presidente del Tribunal y cuáles son los efectos de su decisión.

Normas vigentes.

Por la Ley de 22 de julio de 1889 (art. 24) se admitió que los Presidentes de los Consejos de Prefectura—hoy Tribunales Administrativos—ordenasen ciertas medidas de urgencia. La *Ordonnance* del 31 de julio de 1945 (art. 34) autorizaba al Presidente de la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado a adoptar todas aquellas medidas que fuesen precisas para la solución de un conflicto; pero sólo por la Ley de 28 de noviembre de 1955, modificadora del artículo 24 de la de 1889, surge claramente el *référé* administrativo al definir y delimitar este texto con toda precisión las facultades del Presidente del Tribunal en caso de urgencia. No debe dejarse de señalar que este texto no denomina la forma señalada a este nuevo procedimiento. El Decreto de 10 de abril de 1959 aporta algunas precisiones al *référé* administrativo al aumentar las facultades del Presidente del Tribunal en caso de urgencia.

¿Cuándo es posible el «référé»?

Es la Ley de 28 de noviembre de 1955, que modificó el artículo 24 de la Ley de 22 de julio de 1889, la que nos da una idea precisa de lo que es el *référé* administrativo (1) en caso de urgencia.

La condición indispensable del *référé* es, naturalmente, que se trate de una cuestión urgente: ya nos hemos referido a la lentitud del procedimiento y al peligro que ello supone frecuentemente para los intereses de los litigantes. Por ello es la urgencia el fundamento único del *référé*. El carácter de urgencia se determina, por otra parte, en cada caso concreto y según «las circunstancias del asunto» (*arrêt HUR ET GOUYON*, 25 de junio de 1958). El Consejo de Estado ha estimado además que podía apreciar en apelación los hechos para comprobar si efectivamente se daba o no la urgencia (*arrêt PIETON GUIBOUT*, 13 de julio de 1956).

Segundo requisito es que se trate de asunto que no afecte al orden y seguridad públicos. Así lo señala el artículo primero de la Ley 28 de noviembre de 1955. Estas nociones son aún más difíciles de definir que la de urgencia. No es nuestra intención pasar al examen de la jurisprudencia del Consejo de Estado en este punto, pero es sabido que nues-

(1) Artículo 24 de la Ley de 22 de julio de 1889, en su redacción actual: «En todos los casos urgentes, con excepción de las demandas que se refieran al orden público y a la seguridad nacional, el Presidente del Tribunal administrativo o Magistrado en quien delegue, puede ordenar todas aquellas medidas útiles que no perjudiquen al fondo del asunto, ni obstaculicen la ejecución de decisión administrativa alguna. Las medidas se notificarán inmediatamente al coadyuvante en su caso, fijándose un plazo para su contestación. La decisión del Presidente del Tribunal administrativo es ejecutiva y susceptible de apelación ante el Consejo de Estado, en los quince días siguientes a su notificación. En este caso, el Presidente de la Sección de lo Contencioso puede suspender la ejecución de la misma inmediatamente y a título provisional.

tro alto Tribunal Administrativo trata, por lo demás, de proteger los intereses de los particulares, y que su tendencia es frecuentemente restrictiva respecto de todo lo que supusiese la inatacabilidad del acto administrativo o la inutilidad de recurrir en vía contenciosa.

Un tercer caso en el que no se puede admitir la demanda de *référé* es cuando la propia demanda principal es inadmisibile en vía contenciosa: la institución del *référé* supone, en efecto, iniciar un procedimiento especial, previo o simultáneo, respecto de una acción contenciosa, cuya solución final parece dilatarse en el tiempo. Sólo esta razón que pone en peligro al interés de las partes en el momento de dictarse sentencia, justifica el *référé* y naturalmente si la acción contenciosa principal es *manifestamente* inadmisibile, no podrán adoptarse medidas de urgencia por el procedimiento de *référé* (*arrêt MATHEREY DIT PHILIPPE* del 15 de julio de 1959).

Facultades del Tribunal.

La Ley concede al Presidente del Tribunal la facultad de otorgar *todas las medidas necesarias, sin precisar cuáles pueden ser éstas*. La mayor parte de las veces se trata de actuaciones periciales que permiten la constatación de determinados hechos antes de que éstos desaparezcan. El perito nombrado en consecuencia no es, por lo demás, competente para decidir la calificación jurídica de estos hechos (*arrêt mademoiselle DEBRENIL*, de 17 de diciembre de 1956). Más aún, se ha reconocido al juez la facultad de enviar requerimientos a un particular (*arrêt Entreprise REVERT*, de 17 de julio de 1956), e incluso de imponerles prohibiciones de hacer: «esto es indispensable para garantizar la efectividad del procedimiento del *référé*» (Conclusiones CHARDEAU al *arrêt* anterior).

No obstante, el Presidente del Tribunal, al pronunciarse sobre una petición de *référé*, debe cuidar muy bien de no presumir la decisión final de la acción principal (*arrêt Commune SAIN-BREVIN*, de 10 de mayo de 1957). La acción principal sólo puede ser entendida por el Tribunal, y el Presidente no puede vincular a éste por su opinión. No debe olvidarse que el *référé* es tan sólo un procedimiento previo cuya finalidad es la adopción de medidas transitorias en favor de los derechos eventuales de las partes. El *référé* no puede entrar al examen de la existencia misma de estos derechos, de su extensión y de su titularidad, extremos todos ellos que han de ser examinados en el procedimiento principal.

Las medidas que se adopten no pueden en ningún caso «obstaculizar la ejecución de decisión administrativa alguna». Es sabido que el acto administrativo no contractual está revestido de ejecutoriedad y que su ejecución no puede ser demorada en virtud de una petición de suspensión, petición que sólo puede dirigirse al Tribunal Administrativo y no a su Presidente exclusivamente, una vez que se ha formulado recurso contra el acto administrativo en cuestión. El plazo del re-

curso para impugnar un acto administrativo es muy breve: dos meses a partir de la publicación o notificación del acto. Sin embargo, no nos atrevemos a afirmar que el procedimiento del *référé* sea absolutamente inútil en determinados casos. Es posible pensar que la aplicación de un acto administrativo puede causar desde un principio, y antes de incoarse ante el Tribunal competente su impugnación, e incluso la simple demanda de suspensión, perjuicios irreparables. Es conveniente destacar que el Consejo de Estado sólo concede la suspensión del acto en casos excepcionales, pudiéndose reconocer en esto el celo que nuestra jurisdicción administrativa pone en respetar la separación de poderes.

De todos modos nos parece que el límite mayor de las facultades del Presidente del Tribunal en materia de *référé* es precisamente éste: la prohibición de obstaculizar la ejecución de un acto administrativo. No obstante, se ha dicho que la Ley de 28 de noviembre de 1955 «ha querido no instituir una jurisdicción nueva distinta del Tribunal Administrativo y dotada de competencia propia, sino tan sólo organizar un procedimiento especial dentro del Tribunal mencionado, por el cual, en razón de urgencia, el Presidente del Tribunal Administrativo o Magistrado en quien delegue, está facultado para decidir *en lugar y en nombre del Tribunal*» (Considerandos del *arrêt* PIETON GUIBOUT, de 13 de julio de 1956).

Precisamente este carácter procedimental del *référé* es el que autoriza al Presidente del Tribunal a delegar su competencia específica en otro Magistrado, según señala el *arrêt* de 21 de febrero de 1959. También es posible someter la demanda de *référé* al propio Tribunal. Si por el contrario se tratase de una nueva jurisdicción, el Presidente del Tribunal no podría, ni delegar su competencia en favor de otro Magistrado, ni declinarla en todo el Tribunal. La Ley, a decir verdad, no menciona para nada esta última hipótesis, mas el Consejo de Estado la ha admitido en 1956, siguiendo en esto las conclusiones del señor CHARDEAU en el citado asunto PIETON GUIBOUT, al afirmar que las disposiciones de la Ley no obstan a que el Presidente «someta al Tribunal Administrativo la decisión de las demandas que a su juicio presenten dificultades graves susceptibles de un detenido examen». Cabe preguntarse si en este último caso estará suficientemente sugerido la rapidez del procedimiento.

Efectos de la sentencia.

La Ley de 28 de noviembre de 1955 afirma, por último, que la decisión del Presidente «que es ejecutoria, es susceptible de apelación ante el Consejo de Estado» en los quince días siguientes a su notificación. Es comprensible que no se haya arbitrado un plazo más amplio, puesto que se trata de un procedimiento de urgencia. Según el *arrêt* HUR ET GOUYON, de 25 de junio de 1958, toda persona titular «de un interés suficiente» puede, por simple instancia, solicitar del Presidente del Tribunal «toda medida urgente que salvaguarde su interés», y ló-

gicamente actuará en este sentido sin demora e incluso en ausencia de un acto previo (art. 4.º del Decreto de 10 de abril de 1959). Sin embargo, el Consejo de Estado ha precisado, en el *arrêt* CHAPORTA, de 21 de octubre de 1956, que esta instancia no está desplazada de la resolución por Letrado, salvo cuando se relacione con una acción principal que también lo esté. El Presidente del Tribunal ante el que se interponga notificará, en primer lugar, esta demanda al coadyuvante, si lo hay: la urgencia no basta para excluir el carácter litigioso del procedimiento; en otro caso, podría temerse que un interesado viese satisfecha su petición en perjuicio a derechos de su futuro adversario en el proceso principal. El plazo de contestación que se concede al coadyuvante es, por otra parte, muy breve. A continuación el Presidente del Tribunal, por providencia, adoptará una decisión inmediata y ejecutoria a pesar de que al ser susceptible de apelación carezca aún de la autoridad de la cosa juzgada. El plazo de apelación es de quince días, a partir de la notificación de la providencia; este plazo puede parecer excesivo tratándose de un procedimiento de urgencia, pero también es cierto que el Presidente de la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado «puede suspender inmediatamente, y a título provisional, la ejecución de esta providencia».

El Consejo de Estado tiene en la apelación las mismas facultades que el Presidente del Tribunal Administrativo (*arrêt* BHUE, de 14 de marzo de 1958), pero no más: en efecto, le está vedado conocer el asunto principal.

Procedimiento del «référé» y de la constatación de la urgencia.

Es necesario subrayar la utilidad del procedimiento del *référé*, considerando la lentitud de la justicia administrativa. Hasta 1945 se había creído, sin embargo, que bastaba el procedimiento de constatación de urgencia establecido, como se recordará, por la Ley de 22 de julio de 1889. Este último procedimiento no podría ser constatado por la idea *référé*, y ha sido un error de la Ley de 28 de Noviembre de 1955, que instituyó al segundo, suprimir simultáneamente la constatación de urgencia. El Decreto de 10 de abril de 1959 (art. 30) ha corregido esta equivocación, restableciendo la constatación de urgencia (art. 23 bis actual de la Ley de 22 de julio de 1889). Este último permite, efectivamente, no sólo proceder a un perjuicio no contradictorio, sino utilizarla incluso en los casos de urgencia que afectan al orden y la seguridad públicos; ahora bien, el *référé* sigue siendo indispensable desde el momento que por la constatación de urgencia no puede adoptarse ninguna medida de seguridad (Tribunal Administrativo de Lyon, decisión de 29 de mayo de 1959). El Presidente del Tribunal tan sólo puede constatar inmediatamente hechos que tienden a desaparecer, sin que le quepa obstaculizar esta desaparición.

Conclusión.

Es elogiable la postura del legislador al haber introducido en el contencioso-administrativo francés el procedimiento del *référé*. La jurisprudencia relativa al mismo no es todavía muy numerosa, y algunos piensan que esta institución no alcanzará jamás la importancia del *référé* judicial ordinario. No nos atrevemos nosotros a afirmar lo mismo. El Derecho administrativo amplía día a día su esfera e inevitablemente extiende el ámbito de lo contencioso: parece lógico que la justicia administrativa se haga progresiva y fatalmente más lenta, y contra esta lentitud quiso luchar el Decreto de 30 de septiembre de 1953 al reorganizar el contencioso-administrativo. El esfuerzo no fué, sin duda, baldío, pero sí es significativo que la aparición auténtica del *référé* sea posterior a esta reforma.

La jurisprudencia futura se encargará de demostrar si tenemos razón en atribuir esta utilidad e importancia al *référé* administrativo.

NICOLE COURBÉ-COURTEMANCHE.

(Traducción de M. PÉREZ OLEA.)