

## DERECHO ADMINISTRATIVO

VIARGUES, Robert, "Plaidoyer pour les Tribunaux Administratifs", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, núm. 5, septiembre- octubre 1979, pp. 1251-1263.

En Francia, el decreto de 30 de septiembre de 1953 convirtió los antiguos consejos de prefectura en tribunales administrativos, jurisdicciones de derecho común de primera instancia, competentes para conocer "el contencioso general de los actos y operaciones de la administración pública", con el objetivo principal de desahogar el registro de causas del Consejo de Estado —hasta entonces juez de derecho común en primera y última instancia, juez del contencioso administrativo de anulación y de plena jurisdicción y juez de apelación y de casación, pues los tribunales administrativos inferiores no tenían sino una competencia de atribución estrictamente limitada. Conforme a sus nuevas atribuciones, los veintitrés tribunales administrativos, cada uno con jurisdicción interdepartamental, llevaron a cabo satisfactoriamente, durante más de una década, la tarea compleja de juzgar en primera instancia un contencioso cuyo volumen excedía las capacidades del Consejo de Estado. Sin embargo, a partir de 1971, un mal se declaró abiertamente, y siguió agravándose: ¡el número de litigios rezagados pasaba ya de 41 000!, la eficacia del control jurisdiccional resultó bastante alterada, hasta constituir en numerosos casos verdaderas denegaciones de justicia.

Un primer remedio tendiente a reducir el volumen de litigios pendientes consistió en crear cuarenta y cuatro puestos suplementarios de magistrados, en un plazo de cuatro años (1974-1977). Desafortunadamente, al mismo tiempo que aumentaban los efectivos de los jueces administrativos, el número de recursos registrados acusaba un desarrollo repentino y alarmante —con un ritmo promedio anual de 15.7%— que no dejó de ampliarse hasta totalizar 35 700 demandas en 1978-1979, o sea un crecimiento del 63% en relación con los años de 1974-1975.

El autor de este artículo —magistrado del Tribunal Administrativo de Grenoble— subraya que hasta la fecha ninguna de las autoridades responsables ha dado "respuesta coherente" alguna a esta situación de crisis caracterizada, mientras que sigue en progresión espectacular el volumen de las causas rezagadas: 66 300 en septiembre de 1979. Ante

este desastroso estado de cosas que pone en peligro el futuro de la jurisdicción administrativa en Francia, el autor se propone examinar los medios apropiados para restablecer la situación, subrayando que ante todo será indispensable "romper completamente con las condiciones actuales de organización, funcionamiento y competencia de los tribunales administrativos".

### *I. El peligro de la informática*

Una de las primeras medidas que se propusieron fue la de mejorar la "productividad" de los tribunales administrativos mediante la modernización de las reglas procesales y de funcionamiento de las jurisdicciones, principalmente al recurrir a la informática. Ciertamente, si bien la informatización" de los datos es deseable para el magistrado, en cambio no aligera mucho su trabajo; en efecto, la función jurisdiccional es específica: nada puede suplir a la indispensable tarea de comprensión, investigación, reflexión, concentración y redacción que cumple el juez. En materia de modernización, debe rechazarse todas las medidas susceptibles de afectar la calidad de las sentencias o las garantías de los justiciables, como por ejemplo la de dar competencia a un juez único para conocer los recursos contenciosos que no excedan de una cuantía determinada, pues, pese a las apariencias, no es verdad evidente que el abandono de la colegialidad permita acelerar la solución de las quejas. En este sentido, el presidente Raymond Odent estima que "es detestable la fórmula del juez único en el dominio del contencioso administrativo... , pues, una deliberación minuciosa, que permite elaborar una sentencia asegurando a los justiciables garantías de independencia e imparcialidad, implica necesariamente que se consulten varias personas, que confronten sus respectivos puntos de vista y que se constituya una mayoría".

La calidad de juez administrativo "de derecho común" pone de relieve la competencia general del tribunal administrativo y subraya la complejidad de la tarea de los magistrados que lo integran; el papel de juez administrativo es tanto más específico que se encuentra confrontado con un debate que opone partes esencialmente desiguales en su autoridad y competencias respectivas: el individuo y la administración. En estas condiciones, fallar "a galope tendido" equivaldría para el juez a consagrar el punto de vista de la autoridad administrativa demandada que no dejará de presentar una defensa lógica y jurídicamente inatacable de la legalidad del acto impugnado. El papel del juez administrativo de primera instancia, como el del Consejo de Estado, sólo tiene sentido si

implica el examen minucioso del caso que se le somete, el estudio profundizado de sus elementos, el rigor de pensamiento y razonamiento, la independencia en la formación de la convicción y la claridad en la motivación de sus decisiones.

## II. *El error de la cooperación con el orden judicial y la utopía de los "primeros jueces"*

Los partidarios irreductibles de la primacía de la jurisdicción judicial preconizan si no la desaparición de la jurisdicción administrativa cuando menos que sus competencias se reduzcan al examen del solo recurso por exceso de poder. También se propuso que se transfiriese competencia al orden judicial para conocer el contencioso de los contratos administrativos y de la responsabilidad de la administración. Estos contenciosos representan tan sólo el 5% del contencioso administrativo global, y la "descongestión" correspondiente sería de poco alivio para los tribunales administrativos.

Por su parte, un magistrado del Tribunal Administrativo de Marsella, M. Bonifait, esboza la concepción de lo que llama "los primeros jueces administrativos", muy diferente de la de los tribunales administrativos actuales. El interés de las reflexiones de M. Bonifait —estima el autor— radica más en el perfil que bosqueja de estos "primeros jueces" que en la crítica que hace del perfeccionismo excesivo de la jurisdicción administrativa de primera instancia y de su imitación servil del Consejo de Estado. El objetivo que propone es particularmente seductivo: "juzgar mejor y más rápidamente", pero sin que sea necesario aumentar los efectivos. Concretamente, la celeridad tiene prioridad absoluta, pues se trata de multiplicar por tres el "rendimiento" de los tribunales administrativos, mediante la reducción del número de horas que actualmente se dedican al estudio de cada caso. El resultado inevitable sería una justicia expedita, aun cuando el Consejo de Estado fuese juez de apelación de todos los recursos examinados en primera instancia —con lo que se llenaría en exceso el registro de causas de la alta jurisdicción, transfiriéndose así el problema a la cumbre de la pirámide, sin resolverse en su base.

## III. *El remedio posible*

En fin, el autor expone el punto de vista del Sindicato de la Jurisdicción Administrativa, tendiente a sanear la situación crítica que genera el rezago excesivo de las causas en primera instancia. Negándose a aceptar medidas que tienden a reducir las competencias de la jurisdicción

administrativa o cuyos resultados lesionarían las garantías de los particulares, el sindicato estima que la solución exclusivamente cuantitativa (aumentar los efectivos) no constituye el remedio eficaz para la crisis actual. Considera que para mejorar el funcionamiento de la jurisdicción administrativa, sería oportuno combinar una progresión moderada del número de los jueces con una reforma de estructura interna de dicha jurisdicción. Esta reforma podría consistir en crear un tribunal administrativo departamental, juez de primera instancia de todo el contencioso administrativo de las colectividades locales, o de parte de este contencioso, con apelación ante el Consejo de Estado. Semejante sistema podría permitir que la jurisdicción administrativa conserve la plenitud de sus atribuciones y que asegure el respeto a las garantías de los particulares.

En fin —concluye el autor— el grito de alarma que provocó en Francia “la gran miseria” de los tribunales administrativos tiene un aspecto positivo, puesto que traduce la necesidad de reconsiderar su papel, competencia, organización y funcionamiento. En efecto, se emiten sugerencias, se toman iniciativas, y las soluciones van elaborándose, tanto en el seno del Consejo de Estado como en el Ministerio del Interior, para conciliar lo deseable y lo posible, en el respecto a lo que sigue siendo esencial: el justiciable.

Monique LIONS