

La convergencia de los sistemas de justicia administrativa en Europa

MICHEL FROMONT*

SUMARIO

- I. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL INDIVIDUO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN ANTES DEL JUZGAMIENTO DE FONDO
 - 1.1. En el derecho alemán
 - 1.2. En el derecho español
 - 1.3. En el derecho francés
- II. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL INDIVIDUO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN EN EL JUZGAMIENTO DE FONDO
 - 2.1. En el derecho alemán
 - 2.2. En el derecho español
 - 2.3. En el derecho francés
- III. CONCLUSIONES

Hasta hace poco,¹ Europa continental conocía principalmente dos sistemas de justicia administrativa: el francés y el alemán. En Francia, la justicia administrativa tenía por función exclusiva asegurar el respeto de la ley por parte de las autoridades administrativas; ya que había sido concebida, desde hacía más de un siglo, como un instrumento exclusivo de la subordinación de la administración que incluía, dentro de su ámbito, al Gobierno y al Parlamento. De hecho, el principal recurso administrativo (el recurso por exceso de poder) era lo que llamaríamos un proceso hecho a un acto, ya que tenía por única función constatar que las autoridades administrativas

* *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Paris I (Panthéon-Sorbonne).*

¹ Esta contribución es tema de una conferencia dictada en la Universidad La Sapienza, en Roma, el 10 de noviembre de 1999. Su traducción al español estuvo a cargo de Claudia Del Pozo.

respetasen las reglas de derecho objetivo. La doctrina francesa ha hablado de la función pedagógica del juez administrativo: este debía limitarse a determinar si la actuación de la administración era regular o no. Poco importaba el destino concreto reservado al recurrente, a tal punto que el Consejo de Estado no ha dudado jamás en examinar el recurso de una persona fallecida. Del mismo modo, la concepción primitiva de las jurisdicciones administrativas fue fruto de la influencia del modelo francés, que se extendió a Europa en los países que adoptaron la fórmula del Consejo de Estado (Italia; Bélgica, desde 1946; los Países Bajos; Grecia; o, inclusive, los países que colocaron en la cúspide de la justicia administrativa un órgano exclusivamente jurisdiccional, como España, desde 1904, y Prusia, hasta 1993).

Desde 1945, Alemania debía, en su deseo de acentuar la protección de los individuos contra el todo-poderoso Estado, observar necesariamente el proceso administrativo como cualquier otro, es decir, como un proceso por el cual el recurrente hace un «recurre» ante la vulneración de un derecho subjetivo, en el cual las dos partes son tratadas con igualdad y, al fin del cual, el juez puede tomar toda clase de decisiones contrarias a las de la autoridad administrativa, como si fuera un justiciable más. Este cambio de perspectiva fue consagrado notablemente por la Ley Fundamental (art. 19º, apdo. 4), que dice: «Quien se sienta lesionado en sus derechos por el poder público dispone de un recurso jurisdiccional». En consecuencia, no solamente las jurisdicciones administrativas han sido incorporadas formalmente en el Poder Judicial, sino que, sobre todo, el procedimiento ante las jurisdicciones administrativas fue concebido para permitir a los individuos hacer valer sus derechos subjetivos contra la administración cuando esta toma decisiones individuales en su contra. Este cambio de perspectiva ha incitado al legislador a modificar de manera importante los poderes de decisión del juez al interior del proceso administrativo: la búsqueda de la igualdad entre las partes del proceso condujo a otorgarle al juez poderes de decisión muy importantes al principio del proceso. El más notable es el de ordenar a la autoridad administrativa de abstenerse de ejecutar la decisión atacada ante él mediante diversas medidas conservatorias. Asimismo, le imponía el cuidado de no contentarse con la constatación de la vulneración de un derecho objetivo y de otorgar plena satisfacción al accionante que tuviera razón. De este modo, otorga al juez no solamente los poderes de anulación de la decisión administrativa recurrida sino, también, vastos poderes de decisión tanto en el momento de pronunciamiento del juez como más tarde, si surgieran dificultades de ejecución de la cosa juzgada.

De otro lado, la concepción francesa primitiva ha ido perdiendo terreno, tanto en Europa como en la misma Francia. En principio, el derecho de los individuos a la protección jurisdiccional contra la administración fue reafirmado casi por todos después de 1945. Así, la Constitución italiana ha afirmado que: «Contra los actos de la administración pública, la protección jurisdiccional de derechos y de intereses legítimos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria y administrativa está otorgado. Esta protección jurisdiccional no puede ser excluida ni limitada a tipos particulares de recursos o a categorías determinadas de actos» (art. 113°). Más tarde, la Constitución española proclamaba el mismo principio: «Toda persona tiene derecho a obtener la prestación en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos» (art. 24°).² En el plano europeo, la Convención europea de Derechos del Hombre también ha consagrado el derecho a un proceso equitativo y a un recurso efectivo (artículos 6° y 13°).

Tal como ocurrió en Alemania, la afirmación del derecho al recurso jurisdiccional contra la administración tuvo por efecto el extender los poderes concedidos al juez administrativo desde la Ley de 1960 sobre los tribunales administrativos.³ De igual modo, en España, la consagración del derecho de toda persona a defender ante la justicia sus derechos e intereses en la Constitución de 1978 ha conducido al legislador a aumentar, veinte años más tarde, los poderes de la justicia administrativa a fin de que esta asuma, plenamente, su nueva función: la protección de los derechos individuales.

Durante mucho tiempo, Francia se mantuvo fiel a su concepción tradicional de la justicia administrativa: ni la Constitución de 1946 ni la

² Podríamos igualmente citar el art. 24° de la Constitución española: «Toda persona tiene derecho a obtener la protección efectiva de jueces y tribunales para ejercer sus derechos y sus intereses legítimos sin que en ningún caso esta protección le pueda ser negada». De otro lado, el art. 20° de la Constitución portuguesa señala: «El acceso al derecho y a los tribunales para la defensa de sus derechos y de sus intereses está garantizada a todos». Para más amplios desarrollos sobre el tema, ver FROMONT, M. *La justice administrative en Europe*, Convergences. Paris: Mélanges René Chapus, 1992, p. 199.

³ A decir verdad, la extensión de los poderes del juez administrativo alemán comenzó antes de 1949, año de la adopción de la nueva Constitución. Pero, indiscutiblemente, las nuevas disposiciones constitucionales tuvieron por efecto consolidar e, inclusive, amplificar los poderes del juez administrativo. Sobre la situación anterior a la ley de 1960 sobre los tribunales administrativos, ver FROMONT, M. *La répartition des compétences entre les tribunaux civils et administratifs allemands*. Paris: s.e., 1960, p. 51.

de 1958 hacen la más mínima alusión a la idea según la cual toda persona que es afectada por una decisión administrativa debe disponer de una protección jurisdiccional eficaz. Sin embargo, bajo la presión del derecho europeo (artículos 6º y 13º de la Convención Europea de Derechos del Hombre y ciertas decisiones de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas relativas a la necesidad de proteger al ciudadano europeo contra toda violación de derecho comunitario) y de las crecientes necesidades de protección jurisdiccional que se manifiestan entre las personas que viven en Francia, el Consejo Constitucional ha llenado la laguna del texto constitucional. De hecho, el 9 de abril de 1996,⁴ el Consejo consagró el derecho a la protección jurisdiccional, deduciéndolo del art. 16º de la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, en cuyos términos: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no se encuentra asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución». Según el Consejo, resulta de esta disposición que, en principio, no deben producirse atentados sustanciales contra el derecho de las personas de ejercer un recurso efectivo. Por primera vez,⁵ el Consejo Constitucional declara inconstitucionales las disposiciones legislativas que contenían un «atentado también sustancial contra el derecho a un recurso jurisdiccional». En una Decisión del 29 de julio de 1998, relativa a un reglamento gubernamental que concretizaba ciertas reglas de procedimiento que debían ser seguidas por los tribunales administrativos, el Consejo de Estado verifica la validez de este reglamento tanto en salvaguarda del «principio de valor constitucional del derecho de ejercer un recurso jurisdiccional» como del «derecho de acceso a un juez consa-

⁴ CONSEJO CONSTITUCIONAL. Decisión n.º 96-373 DC del 9 de abril de 1996, Ley Orgánica Sustentadora del Estatuto de Autonomía de la Polinesia Francesa, Roc. 1996, p. 43. El derecho al recurso fue reafirmado por una decisión ulterior del Consejo Constitucional (Decisión n.º 99-416 DC del 23 de julio de 1999, JO 28.7.1999).

⁵ A decir verdad, la decisión de 1996 había sido precedida de numerosas decisiones. La primera de estas establecía, a la vez, el principio de la competencia de la jurisdicción administrativa (señala, en primer lugar, la competencia de la jurisdicción administrativa y la anulación o la reforma de las decisiones tomadas por las autoridades administrativas en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público) y el principio del derecho de cada uno de disponer de una protección jurisdiccional provisoria al encuentro de una decisión administrativa (Decisión del 23 de enero de 1987, Recueil 1987, p. 8). La segunda establecía el principio del derecho de los interesados a ejercer un recurso, pero de manera mucho mas discreta e incluso sin que este conduzca en especial a una declaración de inconstitucionalidad (Decisión n.º 93- 335 del 21 de enero de 1994, Roc. p. 42).

grado por la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales».⁶

Así, en el espacio de cincuenta años, la misión de la jurisdicción administrativa ha cambiado por completo: el juez administrativo no es solamente el controlador de la administración y el guardián del respeto del derecho objetivo sino, también, el protector del individuo y defensor de situaciones jurídicas subjetivas. Este hecho implica la igualdad de las partes en el proceso y, en caso de que la demanda sea fundada, el pleno reestablecimiento del individuo en sus derechos, inclusive en el caso de crearse una nueva situación jurídica individual. Este cambio de perspectiva incitó al legislador a modificar de manera importante los poderes de decisión del juez en el proceso administrativo: la búsqueda de la igualdad entre las partes del proceso condujo a otorgar al juez poderes de decisión muy importantes al inicio del proceso. El más notable fue el de ordenar a la autoridad administrativa paralizar la decisión atacada ante él e, inclusive, tomar algunas medidas conservatorias (I). Asimismo, el cuidado de no contentarse con la constatación de la vulneración del derecho objetivo sino de dar plena satisfacción al demandante que tiene la razón conduce a otorgar al juez no solamente poderes de anulación de la decisión administrativa contestada sino, también, vastos poderes de decisión, ya sea al momento de pronunciar la sentencia o, más tarde, si surgiesen dificultades de ejecución de la cosa juzgada (II). Este estudio está consagrado a esta notable transformación de la justicia administrativa que se produjo en Alemania, en España y en Francia.

I. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL INDIVIDUO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL JUZGAMIENTO DE FONDO

En tanto que la justicia administrativa no tenía una función más que «pedagógica», la situación del demandante, durante el periodo que transcurría entre la presentación de la demanda y el juzgamiento definitivo, importaba poco: lo que estaba en el centro del debate no era la situación individual del demandante sino la conformidad con el derecho del comportamiento de la administración. La pregunta por la suspensión de los efectos de decisión cuestionada casi no se planteaba; era solamente

⁶ CONSEJO DE ESTADO, 29 de julio de 1998, Roc. 1998, p. 313 (315).

cuando el perjuicio causado por la ejecución de una decisión ilegal implicaba un grave atentado contra el interés general que la pregunta podía formularse. Este hecho se producía, por ejemplo, ante la decisión de la administración de talar árboles seculares. La problemática no es la misma cuando la justicia administrativa tiene por función, exclusiva o no, proteger a los individuos contra las violaciones del Derecho cometidas por la administración. Así lo demuestran la legislación alemana desde 1946; la española, en la medida en que fue modificada en 1998; y la francesa, que resulta de la Ley promulgada el 30 de junio de 2000.

1. EN EL DERECHO ALEMÁN

En el derecho alemán, la Ley sobre las Jurisdicciones Administrativas de 1960 ha decidido organizar la protección jurisdiccional de los individuos contra todas las formas de inactividad de la administración; ya que, desde que el individuo involucrado puede invocar la violación, se trata de un derecho público subjetivo. Sin embargo, en la práctica, la Ley se ha circunscrito, sobre todo, a la protección jurisdiccional en dos hipótesis: o bien la administración ha tomado una decisión positiva y, en ese caso, el individuo dispone de una acción de anulación (*Anfechtungsklage*); o bien la administración se ha negado a decidir o aún no ha respondido a la demanda del individuo y, en ese caso, el individuo dispone de una acción para la emisión de un acto administrativo (*Verpflichtungsklage*).

Con el fin de asegurar una protección eficaz de los derechos subjetivos de los individuos, la Ley sobre las Jurisdicciones Administrativas de 1960 enunció el principio del efecto suspensivo de la acción, tendiente a la anulación de una decisión expresa positiva —*Anfechtungsklage*— (§§ 80 y 80a), así como, por otra parte, del recurso administrativo que debe obligatoriamente precederla. Por otro lado, la Ley previó la posibilidad de la promulgación de una disposición provisional para los otros tipos de acciones en justicia, particularmente en el caso de una acción en emisión de un acto administrativo —*Verpflichtungsklage*— dirigida contra la negativa o el silencio de la administración (§ 123).

La regla del efecto suspensivo de la mayor parte de acciones dirigidas contra la administración (§§ 80 y 80 a) ha sido considerada por la Corte Constitucional Federal como impuesta precisamente por el principio de recurso efectivo establecido por el art. 19º, apdo. 4, de la Ley

Fundamental.⁷ Por cierto, esta regla no se aplica en toda materia y puede ser descartada, al menos provisionalmente, por la autoridad de la cual emana el acto recurrido, si ella decide proceder a la ejecución inmediata de dicho fallo por una decisión motivada. En dicho caso, los roles de las partes se invierten: es entonces que el demandante pide al juez que reestablezca el efecto suspensivo del recurso en cuestión y es la administración la que debe demostrar la necesidad de ejecutar su decisión a pesar del proceso. El derecho alemán enunció, en el período comprendido entre 1946 y 1960, una regla novedosa: la del efecto suspensivo de los recursos formulados contra la administración. Poco importaba que hubiera existido, por una serie de dificultades de hecho, la presencia de terceras personas cuyos derechos también se vieran lesionados. Este podría ser el caso del destinatario de la decisión o el derivado del hecho de que las personas susceptibles de provocar la suspensión de una decisión administrativa se revelaran muy numerosas. Esto último ha provocado numerosas correcciones de parte del legislador.

ler del juez de dictar medidas provisionales por un recurso de urgencia (*einstweilige Anordnung*, § 123) es igualmente una prerrogativa importante. Puede ser ejercida cada vez que el efecto suspensivo del recurso no es susceptible de aplicarse, caso que se produce cuando el demandante contesta una decisión denegatoria o de silencio de la administración. En estos casos, el juez puede reglamentar provisionalmente la situación y, por ejemplo, conceder provisionalmente al demandante una parte de las ventajas que había solicitado y le habían sido denegadas.

En la práctica, el juez administrativo continúa concentrando su control sobre las decisiones administrativas, porque estas cristalizan —de alguna forma— los litigios que oponen a los individuos contra la administración. Sin embargo, el juez es inducido, desde el principio del proceso, a examinar el litigio tomando en consideración, principalmente, la situación individual del demandante: o bien podría ocurrir que el demandante conteste la decisión de ejecución inmediata y demande el re-

⁷ BverfGE, tomo 35, p. 263 (273) =NEW 1973, p. 1491: «El derecho fundamental consagrado en el artículo 19º, apartado 4 de la Ley Fundamental, no garantiza solamente el derecho formal y la posibilidad teórica de apelar a la justicia, sino también la efectividad de la protección jurisdiccional [...]. La ley no ha sometido solamente todo acto del Ejecutivo que usurpe los derechos de los ciudadanos a un control jurisdiccional completo —en derecho y en hecho— sino, también, ha buscado prevenir lo irreparable que podría producirse en caso de ejecución inmediata de la medida de poder público».

establecimiento del efecto suspensivo de su recurso, en cuyo caso el juez administrativo tiene la obligación de sopesar las ventajas y los inconvenientes de una suspensión de los efectos de la medida positiva atacada; o bien que conteste una decisión negativa o un silencio, en cuyo caso el juez deberá apreciar si el mantenimiento del *status quo* no tendría por efecto más que impedir al demandante el ser plenamente reestablecido en sus derechos en caso de que su recurso sea declarado fundado por el juez al fin del proceso. Innegablemente, aplicando el § 123, el juez es inducido a apreciar no solo el comportamiento de la administración sino, también y sobre todo, la situación concreta del demandante.

2. EN EL DERECHO ESPAÑOL

Desde antes de la Ley de 1998, la jurisprudencia —favorecida por los nuevos principios establecidos en la Constitución— había interpretado con cierta largueza las condiciones a las que la Ley de 1956 subordinaba la promulgación de medidas cautelares. El Tribunal Constitucional había mostrado la vía, sobre todo en su Decisión del 24 de abril de 1995 y en su Decisión del 20 de mayo de 1996. En la primera, afirmaba que el derecho a la protección jurisdiccional «implica entre otras cosas el derecho a la protección provisoria» y, en la segunda, precisaba que «de este derecho fundamental se desprende el poder del juez de adoptar medidas cautelares y de suspender la ejecución de las condiciones previstas por la ley». La efectividad de la protección jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos reclama la posibilidad de acordar medidas adecuadas a fin de asegurar la real eficacia de la decisión jurisdiccional futura y evitar un daño irreparable para ellos. De lo anterior, se deriva que el juez administrativo había comenzado a flexibilizar las condiciones enunciadas por la Ley del 27 de diciembre de 1956; a saber, la necesidad de tomar una medida urgente a fin de no comprometer el efecto útil de una sentencia favorable al demandante y una «apariencia de demanda bien fundada».

La Ley del 19 de julio de 1998 (Ley 29/98), relativa a la jurisdicción administrativa,⁸ va mucho más lejos y transforma considerablemente la justicia administrativa española. Mientras que la Ley del 27 de diciembre de 1956 seguía fiel a la concepción puramente objetiva de la justicia ad-

⁸ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *La regulación de la jurisdicción contencioso administrativa*, Ley 29/1998, del 7 de julio de 1998, 14.7.1998.

ministrativa, la Ley del 7 de julio de 1998 asigna a la justicia administrativa —como lo hace la propia Constitución— una doble misión: no solamente la de asegurar la sumisión al derecho de la acción administrativa sino, también, la de garantizar la protección de los derechos e intereses legítimos de los individuos, con lo cual ellos mismos estarían permitidos de tomar medidas cautelares. En efecto, según los mismos términos de la exposición de motivos de la Ley, «la protección jurisdiccional provisoria hace parte del derecho a la protección jurisdiccional efectiva».

El sistema introducido por la Ley es simple: sea cual fuere el recurso formulado —recurso contra un acto administrativo, contra una inacción de la administración, contra una vía de hecho o contra los actos preparatorios a la conclusión de un contrato—, el juez puede ordenar ya sea la suspensión (si el recurso está dirigido contra un acto o un reglamento administrativo o un acto preparatorio a la conclusión de un contrato), ya sea la cesación de la maniobra atacada (si el recurso está dirigido contra una vía procedimental) o ya sea toda otra medida, incluso positiva, en todos los casos y, principalmente, en el caso de inacción de la administración (art. 129°). La medida cautelar debe tener por objeto el «de asegurar la eficacia de juzgamiento» (art. 129°); en el caso del recurso dirigido contra un acto o reglamento administrativo, ella debe ser concordada: «si la ejecución del acto o aplicación de la regla general promulgada por la administración haría perder su legítima finalidad al recurso» (art. 130°). Asimismo, dicha medida puede ser rechazada «si un grave perjuicio podría ser causado a los intereses generales o a un tercero, perjuicio que el juez debe entonces apreciar de manera circunstancial» (art. 130°). Cabe notar que la exigencia de la apariencia de fundamentar la pretensión principal desaparece: se contenta con exigir al juez que haga el balance entre los intereses del demandante y los de los terceros o la colectividad.

Las medidas cautelares decididas de esta manera pueden quedar en vigor hasta que se produzca el juzgamiento de fondo (art. 131°); y, en el caso de apelación o de recurso de casación dirigidos contra la decisión de fondo, la ejecución provisional puede ser acordada, pero debe ser negada «si esta es susceptible de producir situaciones irreversibles o un perjuicio difícilmente reparable» (art. ^{os} 84° y 91°). De igual modo, las medidas pueden ser modificadas en cualquier momento en el curso del proceso en caso de un cambio de circunstancias (art. 132°). El hecho de que exista una medida cautelar o ejecución provisional del juzgamiento, una caución o toda otra garantía, produce que estas puedan ser exigidas al demandante si la medida cautelar impuesta a la administración es sus-

ceptible de causarle perjuicio ilegítimo cuando la pretensión principal es juzgada sin fundamento (art.^{os} 84º, 91º y 133º).

3. EN EL DERECHO FRANCÉS

Después de 1945, Francia no ha experimentado la necesidad de reformar sus instituciones en profundidad y, por este motivo, ha conservado, en lo esencial, el principio tradicional según el cual un acto administrativo produce todos sus efectos por todo el tiempo durante el cual no sea anulado por el juez (o retirado por la administración misma). La norma del 31 de julio de 1945 sobre el Consejo de Estado recuerda que el recurso por exceso de poder no tiene efecto suspensivo y no autoriza al juez a ordenar el sobreseimiento de la ejecución de la decisión atacada, es decir, a obligar a la administración a no ejecutar la decisión recurrida, más que si se cumplen dos condiciones: los medios de anulación invocados son muy serios y su ejecución produciría consecuencias irreparables para el interés público o incluso para un particular. Desde que fueron creados los tribunales administrativos en 1953, el legislador les reconoce con mucha reticencia el poder de pronunciar suspensiones en la ejecución; y, en un primer momento, el Consejo de Estado tiende a apoyar que las nuevas jurisdicciones no ejerzan sus poderes de conminación más que con parsimonia.

Sin embargo, los intelectos admiraron progresivamente que la función de la justicia administrativa no fuera solamente la de velar por la legalidad de la acción administrativa sino, también, la de proteger las situaciones jurídicas de los individuos involucrados. Esta evolución del pensamiento tuvo repercusiones tanto sobre el Parlamento (que aporta numerosas atenuaciones al rigor de las reglas iniciales⁹) como sobre el Consejo de Estado (que adopta una jurisprudencia cada vez más liberal en los dominios más variados: policía, más precisamente policía de extranjeros; urbanismo y medio ambiente; autorización de ejercer una actividad profesional; etc.¹⁰). En este dominio, la opinión pública juega un

⁹ Una lista completa de las diferentes variedades de suspenso de la ejecución se encuentra en: MORAND DEVILLER, J. *Cours de droit administratif*. 6ta. ed. Paris: s.e., 1997, pp. 662-663. Estas innovaciones han consistido tanto en suplir un procedimiento de concesión de suspensión e, inclusive, a rendirlo «automáticamente», como en prever un procedimiento de concesión muy rápido (caso de suspensión de extrema urgencia y de la «suspensión provisional de ejecución»).

¹⁰ Para un cuadro completo de la jurisprudencia, ver CHAPUS, R. *Droit du contentieux administratif*. 6ta. ed. Paris: s.e., 1998, pp. 1177 y ss.

rol decisivo; y, por otra parte, muchos litigantes apelan al juez civil, invocando la gravedad del perjuicio causado a su propiedad o a su libertad individual y la gravedad de las irregularidades cometidas. De este modo, obtienen la competencia del juez civil y el ejercicio de su poder de conminación para ordenar a la administración cesar tales maniobras. Este hecho representaría una extensión del dominio de aplicación de la «vía de hecho» que, aunque fue finalmente condenada por los tribunales,¹¹ manifestaba la necesidad de los individuos de encontrar un juez capaz de dirigir, en un plazo breve, una orden contra la administración.

La Ley «relativa al recurso de urgencia ante las jurisdicciones administrativas» que fue promulgada el 30 de junio de 2000¹² modifica, en profundidad, las relaciones entre la administración y el demandante al inicio del proceso. La protección del demandante durante la duración del proceso se encuentra considerablemente reforzada: en lo sucesivo, desde que el juez considera que hay urgencia, puede decidir la suspensión de la ejecución del acto administrativo atacado y, si una libertad «fundamental» está en juego, puede tomar toda medida de salvaguarda.

En el primer caso, el del recurso de urgencia-suspensión, el juez puede, a petición del demandante, ordenar a la administración suspender la ejecución de su resolución en la medida en que se verifiquen dos condiciones: que exista urgencia o «se ha hecho estado de un medio propio a crear, en estado de instrucción, una duda seria en cuanto a la legalidad de la decisión» (art. 5º de la Ley, art. L. 521-1 del Código de Justicia Administrativa). El cambio se centra en el hecho de que no es necesario que las consecuencias de la ejecución sean difícilmente reparables y que los medios sean «serios», condiciones que, en el sistema aún vigente, constituían frecuentemente un obstáculo a la atribución del aplazamiento. En lo sucesivo, la suspensión de la decisión atacada debería convertirse en la regla para todos los asuntos en los cuales la situación del demandante amerita protección.

En el segundo caso, el del recurso de urgencia-conminación, el juez puede, sobre la petición del demandante, «ordenar todas las medidas ne-

¹¹ Principalmente, el Tribunal, 15 de abril 1991 *Préfet de la région Lorraine*, Roc p. 463 (suspensión de un abono telefónico); 20 de junio de 1994, *Madaci et Youpi*, Roc. P. 602 (póliza de extranjeros); 4 de noviembre de 1996, *Prefect de la Guadeloupe*, Roc. p. 554 (prohibición de reconstruir las habitaciones precarias sobre los terrenos clasificados inutilizables para la construcción).

¹² Ley n.º 2000-597 del 30 de junio de 2000, relativa al recurso de urgencia ante las jurisdicciones administrativas, JO del 1 de julio de 2000, p. 9948.

cesarias para la salvaguarda de la libertad» constituida por la medida administrativa recurrida (art. 6º de la ley, art. L. 521-2 del Código de Justicia Administrativa). El juez puede hacerlo si dos condiciones concurren: un atentado grave e ilegal contra una libertad fundamental de hecho de la administración, y una situación de urgencia. Este procedimiento enteramente nuevo puede ser iniciado por él mismo; en otras palabras, puede iniciarse sin nexo con la introducción de un recurso de fondo. La creación de este procedimiento permitirá al juez administrativo francés disponer, en todo caso, de poderes de conminación más extendidos que aquellos de los que dispone el juez civil cuando él se encuentra a cargo de una queja por vía de hecho. Es aún prematuro decir si la futura noción de «atentado grave e ilegal dirigido contra una libertad fundamental» que emplea la nueva Ley es más vasto que el de la vía de hecho, que es una noción jurisprudencial que se remonta al siglo XIX. Si ese hubiera sido el caso, el juez civil habría perdido, en principio y prácticamente, su poder de conminación frente a la administración; y, por otro lado, el juez administrativo hubiese recibido un poder de conminación que le permitiría obrar eficazmente cada vez que un derecho fundamental se encontrase en conflicto. Sin embargo, sea cual sea la respuesta a esta pregunta, la Ley aporta un gran trastorno en las relaciones entre el juez administrativo y la administración. En todo caso, el juez dispone de un poder de dar órdenes a la administración en el marco de un procedimiento rápido y con un único juez, cuyo poder es prácticamente ilimitado.

Esta reforma completará una reforma anteriormente iniciada: la del recurso de urgencia pre-contractual. Mientras que el legislador alemán confió a las autoridades administrativas independientes, y en la apelación, a las Cortes de Apelación (*Oberlandesgerichte*), el poder de impedir a la administración de finalizar un contrato de suministro, laboral o de prestación de servicios,¹³ el legislador francés ha confiado ese poder al juez administrativo, al menos cada vez que el contrato a finalizar debe ser regido por el derecho público, que es el caso más frecuente en Francia en razón de una tradición multiseccular. Conforme a las directivas comunitarias —que han promulgado dos reglamentos distintos según se trate de contratos del «régimen general» o de contratos concernientes a los sectores del agua, de energía, transportes o de telecomunicaciones

¹³ §§ 97-126 GWB en la versión publicada el 26 de agosto de 1998. Ver los comentarios de: THIEME ET KARL. «Zur Neuregelung des Vergaberecht», DVbl. 1999, p. 884; Sheevolg/Horn. *Das Vergaberechtsänderungsgesetz*, NVwZ, 1998, p. 1242.

(sectores especiales)—,¹⁴ el legislador ha elaborado dos legislaciones distintas: una en 1992 y 1993 para el régimen general (hoy en día codificado por el artículo L. 22 del Código de Tribunales Administrativos y de las Cortes Administrativas de Apelación), y otra promulgada en 1993 para los sectores especiales (hoy en día codificados por el artículo L.23 del mismo código). En ambos casos, el juez administrativo puede ser apelado por las «personas lesionadas por el incumplimiento en las obligaciones de publicidad y de igualdad», y dispone, en parte, de los mismos poderes: en ambos casos, puede ordenar a la administración el cumplimiento de sus obligaciones. En el régimen general, puede suspender la entrega del contrato o de toda decisión concerniente a este; e, igualmente, suprimir algunas cláusulas del futuro contrato que sean contrarias a las obligaciones de publicidad y de igualdad. Asimismo, posee concurrentemente un poder de conminación, un poder de suspensión y un poder de anulación. Por el contrario, en el régimen especial, el juez no posee el poder de suspensión ni del poder de anulación; como contraparte, dispone del poder de pronunciarse sobre las obligaciones en caso de incumplimiento persistente de las obligaciones de publicidad e igualdad. Esta reforma, que entra en aplicación después de seis años, ya ha trastornado mucho los hábitos de los jueces administrativos y, en alguna medida, ha preparado los ánimos para la gran reforma que se encuentra actualmente en discusión.

El juez administrativo francés se va transformando, de esta manera, en un juez que consagra una gran parte de sus actividades al examen de las demandas formuladas en el marco de la urgencia; en sus funciones, se acerca considerablemente al juez administrativo alemán, aunque no hay que olvidar que el juez administrativo francés puede igualmente hacerse cargo de demandas dirigidas contra reglamentos concernientes a la anulación de reglamentos administrativos, principalmente gubernamentales, y que, en la práctica, los recursos dirigidos contra los reglamentos son muy numerosos y, frecuentemente, son coronados por el éxito. De este hecho, se deriva que lo contencioso de la urgencia no concernirá solamente a las decisiones administrativas individuales sino, también, a los reglamentos administrativos. Esta acotación es igualmente válida para el ejercicio de los nuevos poderes reconocidos al juez administrativo al fin del proceso.

¹⁴ Directivas Comunitarias del 29 de diciembre de 1989 y del 25 de febrero de 1992.

II. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL INDIVIDUO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN EN EL JUZGAMIENTO DE FONDO

A partir del momento en el que la función del juez administrativo no se restringe solamente a velar por la actuación de la administración conforme al derecho objetivo sino, también, a proteger las situaciones jurídicas subjetivas de los individuos, es normal que el juez no tenga simplemente un poder de anulación que se ejerce muchos años después de la dación del acto demandado, sino que, además, disponga de poderes susceptibles de reestablecer en sus derechos al demandante ganador de la causa.

Para que se realice el reestablecimiento del demandante en sus derechos, es necesario, en primer lugar, que el juez pueda hacer algo más que anular un acto administrativo; sobre todo, si consideramos que el respeto de una decisión de anulación impone a la autoridad administrativa la obligación de tomar un cierto número de medidas dado que es importante que estas obligaciones sean explícitamente definidas por el fallo. Es necesario, en segundo lugar, que el fallo contra la administración sea efectivamente ejecutado, y eso exige que sean previstas las medidas de apremio directas y no solamente, como nos hemos contentado por un largo tiempo, las de medios indirectos, tales como la anulación de un acto ulterior de la cosa juzgada o de la atribución de daños-intereses por el daño causado por la falta de respeto de la cosa juzgada. Mientras que ambas exigencias son satisfechas por reglas distintas en el derecho alemán y español, en el derecho francés lo son por reglas que no están desprovistas de todo nexo entre sí.

1. EN EL DERECHO ALEMÁN

En el derecho alemán, la ley sobre las jurisdicciones administrativas distingue dos tipos de acción de la justicia: la acción de anulación de un acto administrativo (*Anfechtungsklage*) y la acción en emisión de un acto administrativo (*Verpflichtungsklage*).¹⁵

¹⁵ La abstracción de los otros tipos de acción es intencional. Entre estos se encuentran categorías que tienen muy poca aplicación práctica: acción declaratoria (*Feststellungsklage*), acción concerniente a la obtención de una prestación (*Leistungsklage*), etc.

En la medida en que el juez conoce de una demanda de anulación de un acto administrativo (*Verwaltungsakt*), sus poderes van más allá de la anulación del acto impugnado. En efecto, según el §113, parágrafo 1, de la Ley del 21 de enero de 1960, referida a las jurisdicciones administrativas, el juez puede, sobre la petición del demandante, constreñir a la administración de reestablecer la situación existente antes de la ejecución del acto anulado e, incluso, de precisar las modalidades de dicho reestablecimiento. Puede hacerlo si tres condiciones concurren: el reestablecimiento es posible; el juez dispone de todos los elementos que condicionan la decisión; y el poder de la autoridad administrativa no es discrecional pero sí condicionado (*gebundene Verwaltung*). En el caso particular de que la segunda condición se incumpla, el juez no podrá más que anular el acto atacado, pero el demandante puede pedir al juez tomar medidas cautelares que se harán efectivas cuando la administración haya deducido las consecuencias de la anulación (§ 113, al. 3). Finalmente, en el caso particular de que la decisión atacada fije la suma de dinero debida por el demandante o la administración, el juez tiene el poder de modificar el monto de la suma debida, al menos que la fijación de un monto no exija una instrucción muy larga (§ 113. Al. 3). Así, en el caso de la acción en anulación, los poderes del juez exceden con frecuencia, pero no siempre, el simple poder de anulación.

Cuando la acción en justicia para la que es requerido el juez es una acción para la emisión de un acto administrativo (*Verpflichtungsklage*), dicha acción permite al juez, en principio, ir más allá de una simple anulación; poco importa que esta acción esté dirigida contra una negativa explícita o contra el silencio a una demanda. Según el § 113, apdo. 5, cuando la acción es reconocida fundada (lo que supone que la competencia de la administración se encuentre ligada y que todas condiciones de hecho se hayan establecido), el juez tiene el poder de ordenar a la administración de «proceder a la acción solicitada» (*«die beantragte Amtshandlung vorzunehmen»*). En caso contrario (es decir, en el caso en el que la administración tenga el deber de obrar, pero todas las condiciones necesarias no son conocidas por el juez o, inclusive, en el caso en el que la administración tenga el deber de actuar en cumplimiento de un cierto margen de apreciación), el juez puede ordenar a la administración el estatuir en un cierto plazo y en tener en cuenta su propio punto de vista jurídico. El juez va entonces más allá de la propia anulación.

Por otra parte, la Ley de Jurisdicciones Administrativas de 1960 ha adoptado por primera vez un reglamento de la ejecución forzada de los juzgamientos de los tribunales administrativos. El §167 consagra el prin-

cipio de la aplicación por analogía de las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles (*Zivilprozeßordnung*). Estas disposiciones definen dos procedimientos especiales. En primer lugar, cuando la autoridad administrativa no ejecuta una disposición de recurso extraordinario emitida sobre la base del §123 o un juzgamiento tomado sobre la base del §113, apartados 1 ó 5, prescribiendo las medidas a tomar para ejecutar las consecuencias derivadas de una decisión administrativa u ordenando tomar una decisión administrativa (determinada o no, según el caso), el Tribunal Administrativo puede declarar la existencia de una obligación (*Zwangsgeld*).

Este rápido acercamiento al derecho alemán muestra claramente la voluntad de dar a la protección del individuo contra la administración un lugar prominente.

2. EN EL DERECHO ESPAÑOL

Bajo el imperio de la Ley de 1956, el juez no podía más que anular el acto atacado y la ejecución de la decisión de anulación incumbiría a la administración. Estas características correspondían al esquema primitivo francés, según el cual el juez administrativo tiene por misión exclusiva verificar la regularidad jurídica de los actos de la administración y no reestablecer al demandante en sus derechos. Dicho sistema no era el más compatible con la consagración del derecho al recurso efectivo ni con el art. 117º, apdo. 3, de la Constitución según el cual los tribunales son competentes de juzgar y hacer ejecutar sus fallos.¹⁶ El Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de subrayar que este tipo de sistema debía ser corregido a fin de respetar plenamente el principio constitucional según el cual los tribunales tienen por misión velar por la buena ejecución de sus fallos en materia administrativa.¹⁷

Como lo indica la exposición de motivos, la Ley del 13 de julio de 1998 ha tenido por objeto extender los poderes de decisión del juez administrativo y de reducir las condiciones de la ejecución de los fallos.

¹⁶ Artículo 117º, apartado 3, de la Constitución española: «El ejercicio del poder jurisdiccional, en todos los tipos de procesos, también para dar un fallo que para hacerlos ejecutar, incumbe exclusivamente a los jueces y a los tribunales determinados por las leyes, según las reglas de competencia y de procedimiento que estas establecen».

¹⁷ Principalmente, STC 67/1984 y STC 153/1992.

En primer lugar, los poderes de decisión han sido extendidos. En principio, en caso de contestación de un acto administrativo, el juez no tiene solamente el poder de anular el acto sino, también, de tomar las medidas «adecuadas para el pleno reestablecimiento de la situación jurídica del demandante, y comprende la indemnización por los daños eventuales» (art. 31º). En seguida, cuando la administración tuviera que cumplir una prestación en virtud de una regla general o un acto individual y se hubiera abstenido de responder a la demanda hecha por el beneficiario, el juez puede sancionar la finalización de su inactividad y ejecutar sus obligaciones en los términos por él definidos (art. 29º y art. 32º, apdo. 1). Finalmente, cuando la administración ha designado una vía de hecho, el juez puede ordenar que esta cese y estipular las medidas necesarias para reestablecer al demandante en sus derechos a continuación de un acto administrativo (art. 32º, apdo. 2).

En segundo lugar, la Ley de 1998 ha querido aumentar las garantías de ejecución de los fallos. Según la exposición de motivos de dicha norma, «el punto de partida radica en la obligación imperiosa de aplicar las decisiones de justicia y de colaborar con la ejecución de sus dispositivos que impone la Constitución [...]. La negativa, explícita o implícita, de ejecutar una decisión de justicia constituye un atentado contra la Constitución para el cual no hay excusa».

Para asegurar una mejor ejecución de los fallos, la Ley ha concedido al juez poderes de decisión más extensos que el tradicional poder de anular la decisión administrativa atacada. En particular, el juez puede no solo anular el acto atacado sino decidir que la «situación contestada debe cesar o ser modificada» en un plazo determinado, imponer «las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la situación jurídica individual» del demandante en un plazo determinado y condenar a la administración a reparar los daños. El único límite a estos poderes es que el juez no puede dictar «el contenido discrecional de un acto atacado» (art. 71º).

Por otro lado, después de haber apelado al principio constitucional según el cual el cuidado de hacer ejecutar las decisiones de justicia pertenecen exclusivamente al juez administrativo (art. 103º), la ley decide que toda persona beneficiaria del fallo puede demandar la ejecución forzada del mismo después de la expiración de una demora de dos meses (o tres meses, si se trata de una condena de pago) a contar desde la notificación de esta a la administración, que debe ser efectuada en diez días (art. 104º^{os} y 106º). Si el fallo condenase a la autoridad administrativa a efectuar una acción determinada o a dictar un acto determinado, el juez

«puede, en caso de inejecución, ya sea ejecutar el fallo por sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada, o adoptar las medidas necesarias para que el fallo emitido tenga la misma eficacia que el acto omitido, y comprende la ejecución por un tercero con la costa de la administración» (art. 108º). Si las demoras fijadas por la administración no son respetadas, el juez podrá condenar a la administración a pagar una multa coercitiva de 25 000 a 250 000 pesetas (150 a 1500 euros) y reiterar su condena hasta la completa ejecución del fallo (art. 112º).

Finalmente, en caso de dificultades jurídicas o materiales sobrevenidas por la ejecución del fallo, la administración condenada puede apelar al juez administrativo para que este fije un plazo suplementario (art. 109º) y precise los medios de ejecutar el fallo o, inclusive, constate la imposibilidad total o parcial de la ejecución del mismo (art. 105º).

De este modo, el derecho español ha adoptado soluciones que son muy cercanas a las del derecho alemán y, en ocasiones, más audaces. El problema que se plantea en España es, en lo sucesivo, de orden financiero: numerosos jueces administrativos deberán ser reclutados para asumir las nuevas tareas que son, desde ahora, suyas.

3. EN EL DERECHO FRANCÉS

Desde 1945, Francia comenzó por conservar su tradicional sistema de justicia administrativa, caracterizado por la preponderancia de un recurso por exceso de poder que no podía desembocar más que en una anulación *erga omnes*, ya sea de un reglamento atacado o de una decisión individual atacada.

Por cierto, la administración poseía todas las medidas necesarias para hacer desaparecer retroactivamente las consecuencias producidas por el acto anulado; pero las sanciones de esta obligación, sin ser completamente ineficaces, eran, sin embargo, insuficientes: la anulación por la violación de la cosa juzgada de estos actos administrativos en respeto del acto anulado y la condena a reparar el daño causado al demandante por las maniobras irregulares de la administración.

De 1980 a 1995, el legislador ha intervenido en nuevos desarrollos para imponer las modificaciones a este tradicional sistema a fin de asegurar una mejor protección de los individuos en relación con la administración. En particular, el legislador ha otorgado al juez administrativo francés dos poderes de los que antes estaba desprovisto: el poder de conminación (Ley del 8 de febrero de 1995) y el poder de constreñi-

miento (Ley del 16 de julio de 1980, modificada). Estos poderes debían ser frecuentemente ejercidos de manera combinada, ya sea en el momento de pronunciar un fallo o, más tarde, en la medida en que ocurriesen dificultades de ejecución del mismo.

El poder de conminación fue conferido al juez administrativo en términos muy generales por la Ley del 8 de febrero de 1995 (hoy en día codificado en el artículo L 8-2 del Código de Tribunales Administrativos). Dos casos deben ser distinguidos: o bien «el fallo implica necesariamente» que sea tomada por la autoridad administrativa «una medida de ejecución en un sentido determinado» o bien implica que la autoridad administrativa «deba tomar nuevamente una decisión después de una nueva instrucción». En este primer caso, el juez puede «prescribir esta medida, asociada, si llega el caso, a un retraso de ejecución, por el mismo fallo». En el segundo caso, el juez actúa «siguiendo el mismo fallo que esta nueva decisión debe ser tomada en cuenta en un retraso determinado». En ambos casos, la conminación puede encontrarse en conexión con una obligación, es decir, con una condena a pagar una suma de dinero determinada por cada día de retraso (art. L 8-3 del Código de los Tribunales Administrativos).

En la práctica, estos nuevos poderes son frecuentemente utilizados en la actualidad. Sobre el particular, daremos dos ejemplos: el 4 de julio de 1997, el Consejo de Estado condenó al Cónsul de Francia en Argelia a expedir una visa de entrada en Francia a un natural argelino cuya esposa era francesa;¹⁸ y el 2 de septiembre de 1997, el Tribunal Administrativo de Estrasburgo ordenó a un prefecto exigir a una empresa que producía ruidos molestos que realizara ciertos trabajos en un plazo de tres meses para solucionar el problema y verificar la eficacia de estos en un plazo de seis meses.¹⁹ El Consejo de Estado se sirvió de los mismos argumentos para exigir al Gobierno que emitiera, en un cierto plazo, los reglamentos de aplicación que permitieran aplicar concretamente una ley.²⁰

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, 4 de julio de 1997, Bourezak, Roc. 1997, p. 278; conclusiones Abraham, RFDA, 199, p. 815; AJDA, 1997, p. 584, crónica Chauvaux/Girardot; RDP, 1998, p. 271, nota Wachsmann.

¹⁹ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ESTRASBURGO, 2 de setiembre de 1997, Riedacker; *Recueil des décisions de Conseil D'État*, 1997, p. 1019.

²⁰ Por ejemplo, CONSEJO DE ESTADO, 28 de marzo de 1997, Union Nationale des Associations Familiales de France, Roc. 1997, p. 124.

El rol del juez se encuentra profundamente transformado. Anteriormente, el juez del recurso de exceso de poder debía apreciar la regularidad de una decisión el mismo día en el que esta había sido tomada; y, eventualmente, anularla por una razón precisa, sin examinar los otros medios posibles de anulación. De ahora en adelante, el juez puede apreciar la situación jurídica del demandante en el día en que esta se concretiza (y, entonces, puede tener en cuenta los nuevos elementos que hayan podido sobrevenir luego de la emisión del acto) en función de todos los elementos de hecho y de derecho que llevan a la obligación de ejecutar le fallo. En efecto, dependiendo de que la obligación de ejecutar imponga o no a la administración el tomar una medida determinada o no, el juez deberá emitir una orden del primer tipo (tomar una decisión determinada) o una del segundo tipo (estatuir de nuevo, teniendo en cuenta la opinión jurídica del Tribunal).

Además, cuando el juez administrativo adjunta una conminación a su juicio de anulación, puede estipular el cobro de una multa, es decir, la obligación impuesta por la administración de pagar una suma de dinero determinada por día de retraso en la ejecución (art. L 8-3 del Código de Tribunales Administrativos).

Como, en lo sucesivo, la mayor preocupación es la protección, tanto completa como posible, de los individuos en relación con la administración, era natural que el legislador se procurase los medios para obligar a la administración a ejecutar la cosa juzgada. En consecuencia, desde que se pronuncia la sentencia, ninguna obligación será declarada ni ninguna multa fijada. El demandante puede apelar al tribunal que falló en su contra y solicitarle que se pronuncie ya sea sobre una obligación concurrente a una multa o ya sea sobre una multa si la obligación se encuentra ligada al juicio condenatorio (art. L 8-4 del Código de Tribunales Administrativos). En ese sentido, el proceso de pago de oficio fue previsto por la ley para el pago de las multas en caso de resistencia de la administración (los contadores del Tesoro deben retener las sumas debidas a título de un juicio condenatorio).

Así, bajo la presión de la opinión pública, el rol del juez administrativo francés se transforma completamente: no se limita más a ejercer una función de casación. En consideración de las decisiones administrativas que le están sometidas, él debe ejercer la totalidad de los poderes que les son propios, normalmente, a un juez. Para retomar una expresión tradicional en derecho francés, dicho juez se convierte en un juez de plena jurisdicción. El legislador le confiere esta nueva función de manera explícita. De este modo, las decisiones de la administración fiscal,

tradicionalmente solas, podían hacer el objeto de juzgamientos de reformatión. Hoy en día, casi todas las decisiones que emanan de autoridades administrativas independientes están igualmente sometidas al poder de reforma del juez administrativo en el marco de un recurso de plena jurisdicción.²¹

III. CONCLUSIÓN

Así, en Alemania, en España y en Francia, la justicia administrativa ha evolucionado profundamente desde hace cincuenta años. La voluntad de reponer al individuo en el centro del derecho público no es extraña: en todos los países europeos, la función del juez administrativo tiende, cada vez más, a colocar en primer lugar la protección del particular, relegando a un segundo plano el control de la administración en el interés del buen funcionamiento del Estado.

Esta evolución no es exclusiva de los tres países estudiados y la evolución de la justicia administrativa italiana presenta varios puntos comunes. Dicha evolución no ha sido analizada en el marco del presente artículo, ya que es bien conocida. Sin embargo, podemos evocar rápidamente las líneas matrices de esta evolución: la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han puesto en evidencia la doble misión del juez administrativo italiano: proteger las situaciones individuales y controlar a la administración. Los poderes del juez administrativo se han extendido progresivamente, ya sea al comienzo del proceso (en la ejecución posible de los actos negativos) o ya sea al final del proceso (poderes más extensos que los del juez de *l'ottemperanza*). La convergencia con los otros derechos de Europa es manifiesta: la función asignada al juez administrativo, así como la extensión reciente de las competencias exclusivas del juez administrativo italiano, han cambiado; así lo constata su nueva competencia en materia de reparación de los daños causados por la administración.

De este hecho, el procedimiento seguido por los tribunales administrativos tiende a acercarse progresivamente a los principios seguidos en los tribunales civiles. Esta evolución se produjo más rápidamente en

²¹ Por ejemplo, las decisiones de las autoridades siguientes: Consejo Superior Audiovisual, Comisión de Control de Seguros, Consejo de Disciplina de los Organismos de Colocación en Valores Mobiliarios, Consejo de Mercado a Plazo.

Alemania que en los otros países europeos por varias razones: el particularismo de la justicia administrativa jamás estuvo tan enraizado en Alemania como en Francia, España o Italia; de igual modo, la voluntad de ruptura con un reciente pasado dictatorial era más fuerte en Alemania que en los otros países europeos. Estas razones explican que los diversos sistemas europeos no sean idénticos. En este ámbito, Francia, como Italia, es prudente y no avanza más que a pequeños pasos. De todos modos, la evolución es innegable: el sistema francés actual se caracteriza por la mezcla de dos concepciones en parte antagónicas de la justicia administrativa: aquella que hace del juez el controlador de la administración y aquella que hace de él el protector del individuo.

Este acercamiento de la justicia civil y la administrativa en los países europeos tiene por consecuencia que el derecho público y el derecho privado se opongan en el futuro de una manera menos fuerte que en el pasado: ya no más el derecho público sería un derecho inequitativo frente a un derecho privado igualitario. En efecto, los dos derechos se acercan: el derecho público se esfuerza cada vez más en asegurar una cierta igualdad entre el individuo y el Estado, e, inversamente, el derecho privado es, progresivamente, inducido a tener en cuenta las desigualdades de hecho, es decir, a proteger la parte más débil, particularmente, el consumidor y el trabajador.