

CONTENIDO

Agradecimientos.....	9
Prefacio	11
Introducción general.....	13

PRIMERA PARTE MARCO DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo I	
La jurisdicción administrativa.....	21
Preliminar	26
1. En búsqueda de un juez administrativo autónomo.....	26
A. La existencia de dos órdenes de jurisdicciones no es una necesidad	26
B. La existencia de un juez administrativo autónomo no es el producto del azar	27
C. La lenta conquista de la autonomía y de la consagración constitucional.....	28
2. En busca de un derecho administrativo autónomo:	
los criterios del derecho administrativo	30
A. La teoría del Estado deudor y su abandono	30
B. El criterio de la potestad pública: criterio de medios.....	30
C. El criterio del servicio público: criterio de finalidades	31
D. La complementariedad de los criterios: persona pública, servicio público, potestad y gestión pública.....	33
E. La omnipresencia del interés general.....	34
I. Las jurisdicciones administrativas: evolución histórica.....	34
1. El Antiguo Régimen (Ancien Régime): justicia real y justicias especializadas	34
2. La creación del Consejo de Estado y de los consejos de prefectura (<i>conseils de préfecture</i>)	35
3. Hacia la justicia delegada.....	36
4. Los diversos “vientos de reforma”	37
II. El Consejo de Estado	38
1. Composición	38
2. Organización	41
A. Salas Administrativas	43
B. Salas Contenciosas	43
3. Atribuciones	45
A. Atribuciones consultivas	45
B. Atribuciones jerárquicas. Estudios e informes	51
C. Atribuciones contenciosas.....	54
III. Los tribunales administrativos.....	58
1. Organización	58

2.	Atribuciones	59
A.	Atribuciones consultivas	59
B.	Atribuciones contenciosas	59
IV.	Las cortes administrativas de apelación	60
1.	Organización	61
2.	Atribuciones	62
3.	La congestión de las jurisdicciones administrativas	63
V.	Las jurisdicciones administrativas especializadas	64
VI.	Los “modos alternativos” de solución de conflictos	66
1.	Mediación	66
2.	Conciliación	66
3.	Transacción	67
4.	Arbitraje	68
5.	El recurso administrativo previo obligatorio	70
	Temas de reflexión y comentarios de fallos	72

Capítulo II

	La administración central	113
I.	Las atribuciones administrativas del Presidente de la República y del Primer Ministro	116
1.	El Presidente de la República	116
A.	Las competencias administrativas	116
B.	Los servicios de la Presidencia	118
2.	El Primer Ministro	119
A.	Las competencias administrativas	119
B.	Los servicios del Primer Ministro	120
II.	Los ministros	122
1.	El número y la composición de las estructuras ministeriales	122
A.	Número	122
B.	Composición	123
2.	Los ministros	123
3.	Los servicios ministeriales	124
A.	El gabinete	124
B.	Los “despachos”	126
III.	Los servicios desconcentrados de los ministerios	127
1.	Las circunscripciones administrativas del Estado	127
2.	La dirección de los servicios desconcentrados	128
3.	La Ley de orientación del 6 de febrero de 1992	129
4.	Las agencias	130
IV.	Los organismos consultivos y de control	131
1.	Los organismos consultivos	131
2.	Los cuerpos de inspección y de control	132
3.	Revisión General de las Políticas Públicas -RGPP- y modernización de la acción pública	133
V.	Las autoridades administrativas independientes	134
1.	Características	134
2.	Diversidad	135
3.	Estructuras y poderes	137
4.	Presentación de algunas AAI específicas	139

A. El Defensor de los derechos	139
B. La Autoridad de la Competencia.....	141
C. La Comisión Nacional de la Informática y de las Libertades –CNIL–	143
D. La Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos –CADA–.....	144
E. El Consejo Superior del Audiovisual –CSA–.....	145
F. La autoridad de los Mercados Financieros –AMF–.....	146
Temas de reflexión y comentarios de fallos	148

Capítulo III

La administración local.....	169
I. Principios generales	173
1. Centralización, desconcentración, descentralización	173
2. Las colectividades territoriales y la Constitución	178
3. La repartición de competencias	181
II. El régimen jurídico de las colectividades territoriales	182
1. El régimen jurídico de derecho común: comunas, departamentos, regiones.....	182
A. La comuna	182
B. El departamento.....	186
C. La región.....	189
2. Las colectividades con régimen jurídico particular.....	192
A. París y la Región <i>Île-de-France</i>	192
B. Córcega.....	193
C. Ultramar (<i>l’Outre-mer</i>)	194
III. Las colectividades territoriales por venir.....	196
1. La reagrupación de las colectividades y de los servicios.....	196
A. La reducción del número de direcciones de la administración central y territorial del Estado.....	197
B. Las reagrupaciones y las fusiones de las colectividades territoriales	197
2. Transferencia de competencias e intervencionismo económico.....	205
A. La transferencia de competencias	206
B. El intervencionismo económico y los servicios públicos locales.....	207
C. Las finanzas locales.....	213
IV. El control de los actos de las colectividades locales.....	215
1. El control administrativo de legalidad	215
A. Los actos de las colectividades locales son ejecutorios luego de la transmisión.....	215
B. <i>Déféré</i> espontáneo, <i>déféré</i> provocado.....	216
C. <i>Déféré</i> y contrato	217
D. Término del <i>déféré</i>	217
E. Obligaciones y responsabilidades del prefecto	217
F. Balance	218
2. El control presupuestal.....	218
V. Hacia nuevas responsabilidades.....	219
1. Democracia local.....	219
A. Consulta, referéndum consultivo	220
B. Tímida aparición del referéndum decisonal.....	221
C. Derecho de petición.....	222
2. La responsabilidad de los elegidos locales y de las colectividades territoriales	223
Temas de reflexión y comentarios de fallos	226

SEGUNDA PARTE

FINES Y MEDIOS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo IV

El principio de legalidad	255
I. Las fuentes de la legalidad	257
1. Las reglas escritas exteriores a la administración.....	257
A. La Constitución	258
B. El Preámbulo de la Constitución.....	260
C. Las normas internacionales	267
D. El derecho comunitario y europeo.....	273
E. Las leyes.....	284
2. Las reglas establecidas por el juez.....	288
A. La jurisprudencia	289
B. Los principios generales del derecho.....	290
3. Las reglas proferidas por la propia administración.....	297
A. Los reglamentos (ver infra cap. v)	297
B. Las decisiones individuales.....	298
C. Los contratos.....	298
II. La obligación de legalidad y su flexibilidad: poder discrecional y competencia reglada.....	298
1. El alcance de la obligación.....	299
2. Poder discrecional y competencia reglada	299
A. Definiciones.....	300
B. Control del poder discrecional por el juez administrativo.....	301
Temas de reflexión y comentarios de fallos	310

Capítulo V

Los actos administrativos unilaterales.....	343
I. La noción de acto que produce efectos jurídicos y puede ser objeto de recursos (<i>faisant grief</i>)	346
1. Definición	346
2. Las decisiones que no producen efectos jurídicos y que no pueden ser objeto de recurso (<i>ne faisant pas grief</i>).....	347
A. Los actos preparatorios y de ejecución de la decisión. Los actos de reconocimiento.....	347
B. Las medidas de orden interior	348
3. Las circulares	350
4. Las directivas	353
5. El derecho blando	354
II. Las diversas categorías de decisiones ejecutorias	355
1. Reglamentos y decisiones individuales	355
2. Los diferentes tipos de reglamentos. Aspecto material	356
A. Los reglamentos de ejecución de las leyes	356
B. Los reglamentos autónomos	357
C. La ley y el reglamento.....	360
3. Las autoridades detentadoras del poder reglamentario. Aspecto orgánico	361
A. El poder reglamentario de las instituciones de la Unión Europea.....	361
B. El poder reglamentario general de las autoridades centrales del Estado.....	361

	C. El poder reglamentario de las autoridades locales	364
	D. El poder reglamentario de ciertos organismos públicos.....	364
	E. El poder reglamentario de ciertos organismos de derecho privado invertidos de una misión de servicio público.	364
III.	La elaboración.....	365
	1. La competencia del autor del acto	366
	2. Consultas	366
	3. Información, concertación, participación, simplificación: el ciudadano contra la “mala administración”	368
	4. Forma: decisiones explícitas, decisiones implícitas, “actos inmateriales”	371
	5. Motivación.....	372
IV.	La entrada en vigor	373
	1. Publicación y notificación	374
	2. No retroactividad.....	375
	3. Medidas transitorias implicadas por una nueva situación	376
	4. Ejecución.....	377
V.	La desaparición del acto administrativo	379
	1. La inexistencia y el cambio de circunstancias.....	379
	A. La inexistencia	379
	B. El cambio de circunstancias	381
	2. La abrogación	382
	A. La libertad de abrogar.....	383
	B. La obligación de abrogar.....	383
	3. El retiro retroactivo	384
VI	La urgencia y las circunstancias excepcionales	386
	1. Condiciones de aplicación.....	387
	2. Efectos.....	388
	3. El control del juez	388
	Temas de reflexión y comentarios de fallos	390

Capítulo VI

	Los contratos de la Administración.....	411
I.	Los criterios de los contratos administrativos.....	414
	1. Los contratos “por determinación de la ley”.....	414
	A. Los contratos relativos a la ejecución de obras públicas (Ley del 28 pluviôse an VIII, art. 4.º)	415
	B. Los contratos que conllevan la ocupación del espacio público (art. L. 2331-1 Código General de la Propiedad de las Personas Públicas –CGPPP–)	415
	C. Los contratos sometidos al Código de los Mercados Públicos y los contratos de asociación	415
	2. La calidad de las personas contratantes. Criterio orgánico	416
	A. Contrato entre una persona privada y una persona pública	416
	B. Contrato entre personas públicas	417
	C. Contrato entre personas privadas.....	418
	3. El criterio alternativo: cláusulas exorbitantes del derecho común. Participación en la ejecución misma del servicio público	420
	A. Las cláusulas exorbitantes del derecho común.....	421

	B. La participación en la ejecución del servicio público.....	422
II.	Los principales contratos administrativos	425
	1. Los mercados públicos	425
	2. Las delegaciones de servicio público	426
	3. Los contratos de asociación	429
III.	Los procedimientos de celebración del contrato	430
	1. El principio de libertad contractual.....	431
	2. Una libertad vigilada.....	431
	3. Los actores públicos.....	432
	4. La escogencia del contratista de la Administración	433
	A. La licitación	434
	B. El procedimiento negociado	436
	C. El diálogo competitivo	436
	D. El contrato con procedimiento adaptado (MAPA)	437
	E. Los contratos "in house"	437
	F. La celebración de las delegaciones de servicio público.....	438
	5. Los documentos contractuales.....	439
IV.	La ejecución de los contratos administrativos.....	440
	1. Las prerrogativas de la Administración	440
	A. De un derecho de dirección y de control.....	440
	B. De un derecho de sanción	440
	C. De un derecho de modificación unilateral	441
	D. De un derecho de rescisión	442
	2. Los derechos del contratista. El equilibrio financiero	444
	3. La influencia de los hechos exteriores al contrato.....	445
	A. La fuerza mayor	445
	B. El Hecho del Príncipe (álea administrativo).....	445
	C. La imprevisión (álea económico).....	446
V.	El contencioso de los contratos	449
	1. El contencioso de nulidad: pleno contencioso	450
	2. El contencioso de exceso de poder	450
	3. Los recursos de pleno contencioso de validez del contrato	452
	4. El <i>déféré</i> prefectoral y los contratos.....	455
	5. El contencioso de prácticas restrictivas de la competencia.....	456
	6. El contencioso de la responsabilidad.....	459
	Temas de reflexión y comentarios de fallos	461
Capítulo VII		
	El servicio público.....	491
	A. Una noción ideológica y política tomada por el derecho: la gloria del servicio público	493
	B. Una noción en crisis: los equívocos de los servicios públicos.....	493
	C. Una noción en debate: el servicio público a la francesa.....	494
I.	La concepción francesa de servicio público.....	494
	1. Disputas doctrinales.....	495
	2. Criterios de reconocimiento	496
	A. Actividad.....	496
	B. Misión de interés general (criterio finalista)	496

C.	Garantizada por una persona pública o por una persona privada (criterio orgánico).....	498
D.	Sometida a un régimen jurídico particular (criterio material).....	498
3.	Servicio público y Unión Europea.....	501
A.	La prueba del derecho comunitario de la competencia.....	501
B.	Los servicios de interés general.....	502
C.	El servicio universal.....	504
4.	Las leyes del servicio.....	505
A.	El principio de continuidad.....	505
B.	El principio de mutabilidad.....	506
C.	El principio de igualdad.....	507
D.	Otros principios.....	509
5.	Creación, organización, supresión.....	511
II.	Clasificación según el objeto y el régimen jurídico.....	513
1.	Los criterios de reconocimiento.....	513
2.	Los servicios públicos administrativos.....	514
3.	Los servicios públicos industriales y comerciales.....	515
4.	Los servicios públicos sociales.....	516
III.	Clasificación según los modos de gestión.....	517
1.	Gestión por organismos de derecho privado.....	517
A.	Habilitación contractual de una persona privada para administrar un servicio público: concesión, delegación de servicio público.....	517
B.	Habilitación unilateral de un organismo privado para administrar un servicio público.....	521
2.	Gestión por organismos de derecho público.....	522
A.	La <i>régie</i>	522
B.	El establecimiento público.....	523
IV.	Los servicios públicos administrados por una empresa pública.....	532
1.	Creación y diversidad.....	533
2.	Las empresas públicas por venir.....	534
	Temas de reflexión y comentarios de fallos.....	536
Capítulo VIII		
	La policía administrativa.....	561
I.	Las finalidades: orden público y prevención.....	563
1.	La noción de orden público.....	563
A.	El orden público no es un orden económico.....	564
B.	El orden público no es un orden estético.....	565
C.	¿Permite el orden público proteger a los individuos de sí mismos?.....	565
D.	El orden público no es un orden moral.....	566
2.	El carácter preventivo. Policía administrativa y policía judicial.....	567
II.	Las autoridades competentes.....	571
1.	A nivel nacional.....	571
2.	A nivel departamental.....	572
3.	A nivel comunal.....	573
4.	La delegación a personas privadas de las actividades materiales de policía.....	574
5.	Las policías especiales.....	575
6.	La organización de las competencias.....	577

III.	Los límites del poder de policía.....	580
1.	Hostilidad respecto de las interdicciones generales y absolutas.....	581
2.	Libertades y simples facultades.....	581
3.	Circunstancias de tiempo y de lugar.....	583
4.	Adecuación de la medida de policía a la gravedad de la amenaza al orden público.....	584
5.	Circunstancias excepcionales.....	585
6.	¿Nuevas amenazas a la seguridad?.....	586
7.	Policía y responsabilidad.....	587
	Temas de reflexión y comentarios de fallos.....	590

TERCERA PARTE

CONTROL Y SANCIONES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo IX

	Las intervenciones del juez ordinario en el control de la acción de la administración.....	623
I.	Una inmunidad jurisdiccional: los actos de gobierno.....	625
1.	Fundamentos.....	625
2.	Campo de aplicación.....	626
A.	Actos que conciernen a las relaciones entre los poderes públicos constitucionales, en particular las relaciones del gobierno con el parlamento.....	626
B.	Actos que conciernen a las relaciones del Estado francés con los Estados extranjeros y las organizaciones internacionales.....	627
C.	Actos separables.....	628
II.	El servicio de la justicia ordinaria y su control por el juez administrativo.....	630
1.	Organización y funcionamiento del servicio público de la justicia.....	630
2.	Responsabilidad por el hecho de la actividad jurisdiccional.....	633
III.	Las actividades de la administración cuyo conocimiento corresponde al juez ordinario.....	634
1.	Las actividades con gestión privada.....	634
A.	La gestión del sector privado.....	634
B.	Los servicios públicos industriales y comerciales.....	635
2.	La autoridad judicial protectora de las libertades individuales y del derecho de propiedad.....	635
A.	El estado de las personas.....	635
B.	Los atentados a la libertad individual.....	636
C.	Los atentados a la propiedad privada.....	637
3.	Ocupación (<i>emprise</i>) y vía de hecho.....	637
A.	La ocupación (<i>emprise</i>).....	637
B.	La vía de hecho.....	638
IV.	La interpretación y la apreciación de la legalidad de los actos administrativos.....	642
1.	Las cuestiones accesorias previas o prejudiciales.....	642
2.	La interpretación de los actos administrativos.....	643
3.	La apreciación de la legalidad de los actos administrativos.....	644
A.	Jurisdicciones represivas.....	644
B.	Jurisdicciones civiles.....	645
IV.	El Tribunal de Conflictos.....	647
1.	Estructura y funcionamiento.....	647
2.	Los diversos tipos de conflictos.....	649
A.	La defensa del privilegio de jurisdicción de la administración: el conflicto positivo.....	649

B. La protección de litigantes: el conflicto de atribución negativo, las contrariedades de decisiones sobre el fondo, la indemnización por duración excesiva del contencioso.....	650
C. La prevención de conflictos: reenvíos para “interrogación”.....	651
Temas de reflexión y comentarios de fallos	654

Capítulo X

El procedimiento contencioso administrativo. El recurso por exceso de poder	677
I. El procedimiento contencioso administrativo	679
1. Características principales	679
A. Contradictorio.....	679
B. Escrito.....	680
C. Secreto.....	681
D. Inquisitorio.....	681
2. La introducción de la instancia	683
A. La decisión previa	683
B. Los términos de los recursos.....	684
C. Las formas y la regularización de la demanda.....	685
D. El efecto no suspensivo del recurso.....	686
3. Las medidas de urgencia: antes del proceso	686
A. El <i>référé-suspension</i> (<i>ex-sursis à exécution</i> art. L. 521-1 Código de Justicia Administrativa).....	687
B. El <i>référé-liberté</i> (art. L. 521-2 Código de Justicia Administrativa).....	689
C. El <i>référé-conservatoire</i> (L. 521-3 Código de Justicia Administrativa).....	690
D. Los procedimientos particulares.....	690
4. La instrucción y la audiencia.....	692
5. La decisión y su ejecución: después del proceso	694
A. Las reclamaciones y la persuasión	695
B. El mandamiento de pago (<i>ordonnancement</i>) y la astricción	695
C. La conminación (<i>injonction</i>)	696
6. Las vías de recursos.....	697
A. La apelación.....	697
B. El recurso de casación.....	697
C. La oposición y la oposición de terceros (<i>tierce-opposition</i>)	699
II. Los recursos contenciosos y su clasificación.....	699
1. La clasificación formal.....	699
2. La clasificación material.....	700
3. Otras clasificaciones.....	701
III. El recurso por exceso de poder (acción de nulidad).....	701
Preliminar: los trajes nuevos	701
1. Condiciones de admisibilidad	703
A. Calidad del requirente: el interés para actuar	704
B. Naturaleza del acto atacado	706
C. Ausencia de recurso paralelo.....	706
D. Término del recurso.....	707
2. Causales de nulidad (<i>cas d'ouverture</i>).....	708
A. Ilegalidades externas	708
B. Ilegalidades internas.....	710

3. Motivos de derecho: el error de derecho.....	713
4. Motivos de hecho: el error de hecho	714
5. Efectos.....	718
6. El oficio del juez (<i>l'office du juge</i>): la modulación	719
Temas de reflexión y comentarios de fallos	721

Capítulo XI

La responsabilidad administrativa	747
Preliminar: los regímenes específicos de responsabilidad	751
1. Contenciosos atribuidos por la jurisprudencia al juez ordinario	751
A. Gestión privada, Servicios Públicos Industriales y Comerciales –SPIC–, ocupación (<i>emprise</i>) y vía de hecho.....	751
B. La falla personal “separable”.....	751
2. Regímenes legislativos de responsabilidad.....	755
A. Responsabilidad del Estado en razón de las fallas cometidas por los miembros del personal docente: Ley del 5 de abril de 1937.....	755
B. Responsabilidad de las personas públicas en razón de los accidentes causados por los vehículos: Ley del 31 de diciembre de 1957.....	755
C. Responsabilidad del Estado en razón de los daños causados por ciertas infracciones penales, por los actos de terrorismo y por el hecho de las detenciones no seguidas de condena	756
D. Responsabilidad del Estado en razón de las concentraciones en la vía pública o en un lugar público susceptibles de perturbar el orden público (<i>attroupements</i>).....	757
E. Protección de las personas que se prestan para investigaciones biomédicas.....	758
F. Responsabilidad del Estado en razón de daños nacidos de áleas terapéuticos particulares	759
I. La responsabilidad por falla.....	761
1. La falla de servicio y la acumulación de responsabilidades	761
A. De la acumulación de fallas a la acumulación de responsabilidades	761
B. La noción de falla de servicio.....	766
2. Prueba y grado de la falla de servicio	767
A. Falla probada, falla presunta	767
B. Falla simple, falla grave.....	767
II. La responsabilidad sin falla.....	771
1. Responsabilidad sin falla fundamentada en el riesgo	772
A. Daños de obras públicas causados a los terceros.....	772
B. Cosas y métodos peligrosos, riesgo de vecindario.....	773
C. Riesgo en la colaboración ocasional con el servicio público	776
D. Riesgos profesionales.....	778
2. Responsabilidad sin falla fundamentada en la igualdad ante las cargas públicas.....	778
A. Responsabilidad por el hecho de las leyes	778
B. Responsabilidad por el hecho de las convenciones y de las costumbres internacionales	780
C. Responsabilidad por el hecho de los reglamentos legales.....	781
D. Responsabilidad por el hecho de las decisiones individuales legales.....	781
III. La reparación del daño	783
1. Las características del perjuicio.....	783

2. El nexo de causalidad y las causales de exoneración	786
3. La evaluación de la indemnización	787
4. Los principios de equidad y de ética	788
Temas de reflexión y comentarios de fallos	790
Glosario	827
Índice alfabético	839
Decisiones jurisdiccionales tomadas en consideración	851
Bibliografía general	857