

II.-EXTRANJERO

REGIMEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MARRUECOS

En todo Estado organizado es necesario establecer un procedimiento para la solución de los problemas derivados de la actividad de la Administración. Un primer estadio está constituido por el recurso ante la misma autoridad de la que depende la situación jurídica objeto de discusión. El Derecho de petición existe en todo caso, sin norma alguna que lo autorice, por el mero hecho de las relaciones que se originan entre los representantes del Poder público y los administrados.

Un sistema jurídico más desarrollado y que fortalece la posición de los administrados es el consistente en someter sus diferencias con la Administración al Poder judicial; pero para que el sistema sea útil y funcione, a la vez, sin daño para el interés general se exigen determinadas condiciones cuya concurrencia no es siempre fácil.

La situación en Marruecos hasta fecha reciente ofrecía un buen ejemplo de tales dificultades, aun reconociendo el esfuerzo que se había hecho para resolverlas con la preocupación progresiva de proteger los derechos e intereses privados.

* * *

El Derecho musulmán ha admitido siempre las demandas dirigidas al Soberano contra los actos de los funcionarios del Maghzen, por ser esta función de *redresseur des torts*, uno de los atributos no sólo políticos, sino también religiosos, de quien tiene a su cargo el ejercicio del poder sobre la comunidad de creyentes.

En el período del Protectorado, aun manteniéndose este principio, se dictaron algunas disposiciones.

En la Zona Norte una Ordenanza de 17 de febrero de 1953 había establecido un recurso administrativo en primera instancia ante la misma autoridad de la que hubiera emanado el acto, y, en alzada, ante el Alto Comisario. Además, podía imponerse ante este último un «recurso extraordinario de nulidad» en los casos enumerados en la referida disposición.

En la Zona Sur no se conocía un régimen tan minuciosamente reglado, al menos al principio.

El Dahir de 12 de agosto de 1913 relativo a la Organización judicial, si bien es cierto que confiaba, como veremos, una parte de lo contencioso-administrativo a jurisdicciones organizadas sobre el modelo francés, excluía expresamente todas las demandas dirigidas a la anulación de los actos de cualquier órgano de la administración pública, salvo el derecho reconocido por el artículo 8.º a los interesados de «perseguir, por vía graciable, la reforma del acto que les causara agravio».

Este recurso, referido a la benevolencia administrativa, deja evidentemente sin protección a los interesados en el caso de que aquélla no se actúe de acuerdo con sus deseos, con consecuencias particularmente enojosas si la Administración termina desconociendo sus derechos. Existe un sector en el que este régimen de discrecionalidad administrativa produce efectos desastrosos desde el punto de vista moral: el de la función pública. Una desigualdad de trato entre funcionarios del Estado origina desorden y desaliento, resultando perjudicado, en definitiva, el interés general.

Desde hace mucho tiempo el Consejo de Estado en Francia, por el mecanismo del recurso por exceso de poder, aseguraba a los funcionarios todas las garantías deseables. Superando la objeción que podía hacerse del hecho de que el Consejo de Estado no fuera un organismo *cherifiano*, y, siguiendo el ejemplo de Túnez, un Dahir de 1 de septiembre de 1928, habría previsto que «los funcionarios de la Administración marroquí podrán someter al Consejo de Estado francés, fundándose en exceso de poder, los actos de las distintas autoridades del Protectorado relativos a su Estatuto».

Este control jurisdiccional de los actos administrativos no fué extendido a los demás administrados, conservándose como un privilegio de los funcionarios, cuyo concepto fué además interpretado restrictivamente por el Consejo de Estado, que limitó la viabilidad del recurso a los funcionarios sometidos a un Estatuto de Derecho público.

* * *

Pero la modificación o anulación de las decisiones adoptadas por los diversos órganos de la Administración no bastan para resolver la totalidad de los problemas jurídicos nacidos de la acción administrativa. Existen actos que causan un perjuicio a sus destinatarios, y en todos los países se ha planteado el problema de la responsabilidad contractual o cuasidelictual del Estado, que ha sido resuelto de modo distinto por la legislación y jurisprudencia, de acuerdo con las respectivas tradiciones y tendencias.

La tradición francesa, como se sabe, está dominada por el principio

según el cual la actividad de la Administración debe escapar del control de la autoridad judicial. La intervención de un Cuerpo de Magistrados no se ha admitido sino con la condición de que formasen parte de la propia Administración y estuviesen por tanto iniciados en las responsabilidades y limitaciones que pesan sobre ella. Tal es el origen de la constitución de una jurisdicción propia contencioso-administrativa: el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos de diverso orden.

Era lógico que los franceses introdujeran esta doctrina en la Zona del Imperio Cherifiano controlada por los mismos. Pero la creación de jurisdicciones administrativas presenta, por múltiples razones, especiales dificultades que fueron resueltas del siguiente modo a partir de la instauración en Marruecos de instituciones modernas. El contencioso estatal, con la función de conocer y resolver demandas sobre responsabilidad de la Administración; o contractual o cuasidelictual, fué confiado a los Tribunales de Primera Instancia y al Tribunal de apelación creados por el Dahir de 12 de agosto de 1913. Pero, a diferencia de lo establecido en materia civil, comercial o penal, las partes no podían interponer recurso de casación contra las sentencias sobre materia administrativa dictadas por estas jurisdicciones.

Se estaba de hecho ante la siguiente alternativa: o confiar al Tribunal de Casación francés, como en las otras materias, el control de la legalidad de las sentencias judiciales recaídas sobre materia administrativa, y esto era tanto como dar entrada a la Alta Jurisdicción ordinaria en un sector en el que carecía de intervención alguna, según los principios del derecho francés, u otorgar tal control al Consejo de Estado, lo que suponía inmiscuirle en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, consecuencia igualmente contraria a la regla de la separación de los dos órdenes jurisdiccionales.

Al no solucionarse este dilema se convirtieron las jurisdicciones modernas marroquíes en soberanas, tanto de hecho como de derecho, siendo ocasión oportuna de rendirles el debido homenaje por la inteligencia y discreción, dignas de elogio, con que hicieron uso de su poder.

Paralelamente, se instituyó en la Zona Norte un régimen inspirado en la organización y en el procedimiento españoles. Las jurisdicciones creadas por el Dahir de 1 de junio de 1914 eran competentes para resolver los conflictos surgidos entre los particulares y los organismos administrativos, de acuerdo con las reglas del derecho común, con la sola excepción de que las acciones ejercitadas contra el Majzen podían ser interpuestas exclusivamente ante las jurisdicciones situadas en Tetuán, con la posibilidad de recurrir en casación ante el Tribunal Supremo de España.

* * *

La independencia de Marruecos, por una parte, y la supresión del régimen jurídico propio de cada Zona, por otra, obligaron a un replanteamiento del problema tanto en el plano jurisdiccional como en el administrativo.

Con acierto las autoridades del Imperio no han querido provocar una brusca ruptura con el pasado, lo que hubiera supuesto el abandono total de una situación consagrada por una experiencia de más de cuarenta años.

En una primera etapa transitoria se han mantenido las distintas jurisdicciones con su competencia preexistente y con vinculación a los Tribunales superiores de Madrid y de París. Ello ha permitido preparar las bases de una organización judicial autónoma para Marruecos, cuyas reglas de funcionamiento debían dar todas las garantías deseables al conjunto de residentes, ya fuesen marroquíes o extranjeros. La reforma ha sido llevada a cabo por un Dahir de 27 de septiembre de 1957, que creó en Rabat un Tribunal Supremo como jurisdicción absolutamente original, y con competencia para el control de toda la actividad administrativa y jurisdiccional del reino. El artículo 1.º de dicho Dahir dispone, en efecto, que el Tribunal Supremo, salvo excepción legal expresa, tiene competencia sobre los siguientes asuntos: 1.º Los recursos de casación formulados contra las sentencias dictadas por los Tribunales de cualquier orden. 2.º Los recursos de anulación por exceso de poder formalizados contra los actos procedentes de la Administración.

De este modo, todo asunto puede llegar al Tribunal Supremo, cualquiera que sea la jurisdicción que se haya pronunciado sobre el mismo (tradicional o moderna), la legislación aplicada (*chraa*, legislación moderna de inspiración española o francesa, legislación especial de Tánger), o la autoridad administrativa de la que proceda el acto impugnado. Su competencia es absolutamente general y su creación introduce notables modificaciones respecto al régimen de derecho anterior por lo que se refiere a la materia administrativa que es la que particularmente interesa.

Por una parte, el recurso de casación, que en la Zona Sur estaba vedado a las partes en los conflictos con la Administración pública sometidos al conocimiento de los Tribunales Modernos, es posible interponerlo en lo sucesivo en iguales condiciones que respecto a cualquier otra materia.

De otro lado, el recurso jurisdiccional de legalidad, que en la misma zona estaba exclusivamente reservado a los funcionarios y contra los actos administrativos relativos a su Estatuto, podrá formularse, en lo sucesivo, por cualquier persona a la que cause agravio un acto administrativo, sea individualizado o de carácter general.

De tal modo se ha instaurado plenamente en Marruecos la garantía que supone la existencia de una Justicia administrativa, puesto que los

administrados tienen la posibilidad de que intervenga el Juez en todas las manifestaciones del poder administrativo y en todos sus escalones jerárquicos.

Pero es que, además, tal ventaja no está limitada por el inconveniente que afecta a los administrados de otros países como Francia, donde coexisten dos órdenes jurisdiccionales con competencias rigurosamente diferenciadas, lo que genera incertidumbre sobre la vía de derechos precedente y, algunas veces, da lugar a jurisprudencia contradictoria. Se evitan igualmente los procedimientos incidentales para la solución de cuestiones prejudiciales, que pueden injertarse en el proceso como otras tantas ramas parásitas. Desde el mismo momento en que se dicta una sentencia no susceptible de apelación sobre cualquier materia, sea civil, comercial o administrativa, puede recurrirse al Tribunal Supremo, operándose internamente la distribución de asuntos entre sus distintas Salas. Además, éstas no están separadas en compartimientos estancos, puesto que el Dahir prevé que cualquier Sala puede instruir y juzgar válidamente los asuntos sometidos al Tribunal, cualquiera que sea su naturaleza.

El legislador marroquí ha consumado una obra aún más realista al regular el procedimiento especial de interposición y resolución de los recursos en materia administrativa.

En primer término, y con el fin de descongestionar al Tribunal de asuntos claros o de escasa entidad, ha condicionado la admisibilidad del recurso por exceso de poder a la presentación de un recurso administrativo previo, o ante el superior jerárquico del acto administrativo impugnado, o, en su defecto, ante la misma autoridad de la que proceda dicho acto. Admitiéndose un plazo de silencio administrativo para recurrir ante la jurisdicción suprema.

Por otra parte, y con el objeto de conseguir una mayor rapidez en el despacho de los asuntos, ha otorgado la facultad al Presidente de la Sala administrativa de decidir que un determinado recurso, cuya solución parezca clara, sea resuelto sin previa instrucción.

En fin, ha acogido una fórmula que, aun siendo contraria a las reglas procesales tradicionales, es especialmente útil a las partes, puesto que el Dahir de 1957 otorga a la Sala administrativa del Tribunal Supremo, cuando actúe como Tribunal de casación, la facultad no sólo de anular la sentencia recurrida, sino también de dictar otra nueva que resuelva definitivamente el fondo del asunto.

* * *

De tal modo, y gracias a la sabiduría, no exenta de audacia de sus dirigentes, Marruecos se encuentra en posesión de un instrumento capaz de asegurar la legalidad en todo el territorio del reino por la vía más

simple y más económica. Sin renegar de las aportaciones de España y Francia, donde las disciplinas jurídicas han alcanzado una gran perfección, el Imperio *Cherifiano* ha sabido innovar en la medida necesaria para adaptar los principios a las modernas realidades. Es satisfactorio para los juristas de cualquier filiación el reconocer este hecho.

J. THEIS,
Consejero de Estado, Presidente de
Sala del Tribunal Supremo
de Marruecos.