

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA: DE LO CONTENCIOSO A LO GUBERNATIVO

XI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO
ADMINISTRATIVO *LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS DE RECURSO A DEBATE. MODELOS
COMPARADOS*. Universidad de Zaragoza, 5-6 de febrero de 2016

Dolors CANALS AMETLLER

Profesora Titular de Derecho Administrativo-Universidad de Girona
dolors.canals@udg.edu

Sumario:

I.- LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS DE IMPUGNACIÓN Y RECLAMACIÓN A DEBATE: PUNTO DE PARTIDA Y MÉTODO DE ESTUDIO. 1. Las vías administrativas de impugnación y reclamación: recursos, reclamaciones, y modos alternativos de resolución de conflictos. 2.- Método de estudio del sistema de recursos administrativos en Francia. **II.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCÉS: DE LAS RETICENCIAS A LA REVALORACIÓN.** 1.- Indiferencia y reticencias históricas a las vías administrativas de recurso. 2.- El recurso administrativo como mecanismo corrector y de autocontrol interno. 3.- La heterogeneidad de los recursos administrativos en la práctica reglamentaria. Los recursos especiales. 4.- La revalorización del recurso administrativo ante la crisis jurisdiccional y el proceso de modernización, simplificación y racionalización de la actuación pública. **III.- EL SISTEMA ACTUAL DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** 1.- La “juridificación” del sistema de recursos administrativos: el *Code des relations entre le public et l’administration*, de 23 de octubre de 2015. 2.- Reglas generales aplicables a los recursos administrativos. 3.- La vía general y potestativa de recurso administrativo: *les recours de droit commun*. 3.1. Tipología: recurso de reposición y recurso de alzada. 3.2. Plazos de interposición. 3.3. Procedimiento contradictorio y resolución motivada. La subsanación de vicios de motivación. 4.- Los recursos administrativos previos obligatorios. 4.1. La sustitución de la decisión inicial por la resolución del recurso. 4.2. Especificidades de los recursos previos obligatorios: deber de información, procedimiento contradictorio y motivación de la resolución. La retirada de la decisión impugnada. 5.- Otros modos extrajudiciales de resolución de conflictos. 6.- Los efectos del recurso administrativo y su engarce con el recurso judicial. 6.1. El plazo como elemento de interdependencia y la concurrencia de recursos administrativos. 6.2. El recurso administrativo previo obligatorio como requisito de acceso a la vía judicial. **IV.- DE LO CONTENCIOSO A LO GUBERNATIVO: EL ROL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA. PROS Y CONTRAS.** **V.- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.**

I. LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS DE IMPUGNACIÓN Y RECLAMACIÓN A DEBATE: PUNTO DE PARTIDA Y MÉTODO DE ESTUDIO.

1. Las vías administrativas de impugnación y reclamación: recursos, reclamaciones, y modos alternativos de resolución extrajudicial de conflictos.

En el punto de partida de esta ponencia y del Congreso que nos ocupa, se encuentra, entre otras cuestiones, la relativa a si las vías administrativas de impugnación de los actos administrativos deberían confluir en una única modalidad, los recursos administrativos, o bien estos son tan sólo un instrumento más en el conjunto de modos de resolución extrajudicial de conflictos entre ciudadanos y Administración que contempla nuestro ordenamiento jurídico. En otros términos, ¿es el recurso administrativo un modo más de impugnación o de reclamación de las decisiones públicas?

Quisiera detenerme, pues, brevemente, antes de describir el sistema de recursos administrativos vigente en Francia –y sin ánimo de adentrarme en los temas asignados a otros ponencias ni tampoco de ofrecer conclusiones respecto del sistema español-, en ciertos elementos que concurren en nuestro orden jurídico y que plantean dicho interrogante. He reparado en alguno de ellos, en concreto, a raíz del estudio de las vías administrativas de recurso existentes en el país vecino, por lo que en este apartado se adelantan algunas de sus particularidades.

Cuando nos aproximamos a ordenamientos jurídicos ajenos pueden surgir cuestiones que de otra forma nos habrían pasado desapercibidas. Esta ha sido mi experiencia con la aproximación al sistema francés.

Me han surgido dudas respecto de nuestro sistema de recursos en vía administrativa, tales como si la resolución expresa de un recurso por el órgano superior, u otro distinto, implica una alteración –una renuncia, incluso- del ejercicio de las competencias propias del órgano inferior o del órgano responsable del acto impugnado; si nuestra administración pública, sea del ámbito que sea, dispone de las unidades y conocimientos especializados –en Derecho, pero no sólo- para resolver con eficiencia y

eficacia los recursos y reclamaciones que los interesados, ya sean personas físicas, ya sean personas jurídicas, pueden en su caso presentar; si los recursos administrativos se instrumentan como garantía de los derechos de los ciudadanos y al mismo tiempo como mecanismos de autocontrol administrativo; cuál es la fuente –ley, reglamento, contrato- de la obligación del recurso en vía administrativa; y, también, si las vías administrativas de recurso y de reclamación pueden diferenciarse a partir de un criterio meramente formal -o sea, según si el órgano que resuelve se integra o no en la misma organización administrativa que el órgano que dictó la resolución impugnada- o es necesaria la concurrencia de elementos sustanciales. Algunas de estas dudas sustentan ciertas reticencias que perduran aún en Francia ante la generalización de la vía administrativa de recurso, y, en particular, de la obligatoriedad del recurso administrativo previo al recurso judicial.

Entre aquellos elementos detectados en nuestra legislación que creo han de ser resaltados, en primer lugar se encuentra la proliferación de reclamaciones en ámbitos sectoriales bien distintos –que serán tratados a fondo en este Congreso en las ponencias y comunicaciones-, con efectos asimismo desiguales y, lo que me parece más relevante si cabe, para actuar contra decisiones administrativas de contenido muy diverso. Esta proliferación parece conducir hacia la heterogeneidad y excesiva especialidad de las vías administrativas de impugnación existentes en Francia.

En segundo lugar, el incremento de reclamaciones sectoriales –en materia de transparencia y acceso a la información, de unidad de mercado, de prestación de servicios económicos de interés general, de conflictos entre usuarios y consumidores y operadores económicos, de servicios bancarios y financieros, etc.- parece marcar una tendencia del Derecho positivo hacia el establecimiento de un derecho de defensa y un sistema de garantías administrativas distinto atendiendo a la titularidad de los intereses en conflicto.

Desde esta perspectiva parece –puedo no estar en lo cierto- que existen diferencias claras en la vía administrativa de reclamación o de recurso según se trate, por un lado, de intereses de meros ciudadanos –individuos afectados por resoluciones administrativas individuales, así como de consumidores y usuarios de servicios públicos o de interés económico general-, y, por otro lado, de intereses de operadores

económicos en mercados fuertemente regulados o sometidos a las reglas de la libre competencia –como es el caso emblemático de las reclamaciones para la garantía de la unidad de mercado previstas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, orientadas a proteger los intereses generales de la unidad de mercado pero también, no hay lugar a dudas, los derechos e intereses económicos de los operadores (artículo 26)-.

En tercer lugar se encuentra el aspecto de la actuación pública que es susceptible de ser impugnada en vía administrativa, ya sea mediante un recurso administrativo en sentido estricto, ya sea a través de una reclamación, tenga ésta o no el carácter de modo alternativo de resolución extrajudicial de conflictos. La cuestión aquí es qué tipo de actividad es susceptible de ser impugnada en vía administrativa, más allá de los actos o resoluciones administrativas individuales, cuestión que enlaza a su vez con la duda respecto de cuál es el criterio (material y/o formal) que determina que una actuación administrativa sea impugnable, administrativa y/o judicialmente. Para plasmar esta duda traigo a colación la consideración de “actos administrativos no recurribles” de los informes de resolución del Banco de España relativos a las reclamaciones de los consumidores (artículo 12.6 de la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre)¹, una consideración que de manera similar ostentan los informes que emite la Secretaria del Consejo para la Unidad de Mercado. Y, cierto, en ambos supuestos nos situamos ante la resolución de reclamaciones mediante la emisión de informes y no de resoluciones administrativas en sentido estricto.

Por otra parte, no sólo la actividad meramente administrativa parece ser impugnable en vía administrativa sino también la actividad de contenido normativo, porque las reclamaciones de la Ley de Unidad de Mercado pueden presentarse contra disposiciones generales, si bien entre nosotros las normas reglamentarias venían siendo sólo impugnables en vía jurisdiccional. Luego, el interrogante ahora es: ¿qué actividad pública es objeto de impugnación en vía administrativa, quién y con base en qué criterios se determina?

¹ Por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El objeto del recurso o de la reclamación en vía administrativa –esto es, el objeto de la controversia- se presenta como determinante para sistematizar los distintos medios de impugnación existentes. En Francia, la necesidad de racionalización de la vía administrativa de impugnación surge de la extensión desmedida de los recursos administrativos especiales previstos, la mayoría de las veces, por normas reglamentarias². Puedo adelantar que en el país vecino el recurso administrativo es una modalidad más de resolución extrajudicial de conflictos entre ciudadanos y Administración, una consideración que ha venido a reafirmar el recientemente aprobado Código de procedimiento administrativo de 2015, al que me referiré más adelante.

A diferencia del ordenamiento jurídico francés, nuestra legislación básica de procedimiento administrativo –incluidas las últimas reformas de 2015- contiene una reserva formal de Ley para el establecimiento de este tipo de procedimientos alternativos. De acuerdo con el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

“Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo. En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado”³.

² Esta heterogeneidad también se dio en España con la Ley de Azcárate de 1889 y los reglamentos de procedimientos ministeriales aprobados con posterioridad. La intervención del reglamento para configurar e instrumentar técnicamente los procedimientos y recursos administrativos fue una metodología fallida; en este sentido se pronuncia Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1996, p. 98.

³ En el mismo sentido se establece por el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Desde esta perspectiva, y ante la creciente heterogeneidad de las vías administrativas de reclamación que se está dando también entre nosotros, quizás, por último, cabría preguntarse si esta reserva de ley es suficiente para frenar una excesiva sectorialización, atendiendo a especificidades materiales pero también a la diversidad de intereses en juego.

Los debates y conclusiones de este Congreso facilitarán, sin duda, las respuestas a estos interrogantes que me he permitido situar, a modo de introducción, en el punto de partida de esta ponencia escrita.

2. Método de estudio del sistema de recursos administrativos en Francia

En las páginas que siguen describo el sistema de recursos administrativos vigente en Francia, un sistema que ha venido conformándose por la jurisprudencia del *Conseil d'État* y que, desde hace tan sólo unos pocos meses, se incluye en la legislación general de procedimiento administrativo.

Ante todo debo aclarar que no se trata de un estudio de Derecho comparado. En los siguientes apartados, salvo contadas excepciones, no se encuentra ninguna referencia comparativa entre nuestro sistema de recursos administrativos y el sistema francés.

Para sintetizar el régimen de recursos administrativos vigente en Francia me he basado en la doctrina existente en la materia, en el estudio adoptado por la asamblea general del *Conseil d'État* "*Les recours administratifs préalables obligatoires*", de 29 de mayo de 2008, y en el recién aprobado Código de procedimiento administrativo de 23 de octubre de 2015 -el *Code des relations entre le public et l'administration*-, que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2016.

En lo que se refiere en concreto a las fuentes bibliográficas, me he apoyado, principalmente, en las contribuciones clásicas de SUBRA DE BIEUSSES –“Los recursos administrativos en el Derecho francés” (1990); AUBY –“*Le recours administratif*” (1955) y “*Les modes alternatifs de règlement des litiges. Les recours administratifs préalables*” (1997)- ; de BRISSON –*Le recours administratif en Droit public français* (1996)- ; y, la más reciente de JEANNARD –*Le recours administratif*

dans le système juridique français (2013)-. Estas aportaciones son, además, una muestra clara de la evolución que ha tenido la doctrina francesa en su aproximación al recurso administrativo, que pasa de una larga etapa de reticencias e indiferencias hacia una nueva, iniciada en los pasados 90 aproximadamente, de mayor atención e interés por la vía administrativa de recurso.

Por otra parte, debo precisar también que la ponencia se centra única y exclusivamente en los recursos administrativos, dejando al margen otras vías de resolución extrajudicial de conflictos, salvo alguna referencia obligada.

Por último, para su estudio, adopto el concepto de recurso administrativo entendido como reclamación dirigida a una autoridad administrativa con el fin de resolver una controversia derivada de un acto jurídico dictado por la Administración (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, p. 64).

II. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA: DE LAS RETICENCIAS A LA REVALORIZACIÓN

1. Indiferencia y reticencias históricas a las vías administrativas de recurso

Como es sabido, el sistema francés descansa sobre la existencia de un derecho especial –el Derecho administrativo- aplicable a las relaciones en las cuales se encuentra involucrada la Administración, y sobre unos tribunales especiales –una jurisdicción administrativa compuesta por tribunales específicos en cuya cúspide se encuentra el Consejo de Estado (*Conseil d'Etat*)- para juzgar los litigios que son causa de aquellas relaciones. Estos dos elementos han venido siendo la base del *régimen administratif*⁴, de origen principalmente jurisprudencial y, por tanto, de carácter pretoriano.

⁴ Yves GAUDEMET, *Droit Administratif*, LGDJ, 20ª edición, París, 2012, p. 16: “*La réunion de ces deux éléments (droit administratif - juridiction administrative), étroitement solidaires l'un de l'autre, constitue le régime administratif. Le régime administratif est la base et la marque propre du système français*”.

La creación jurisprudencial del Derecho administrativo francés se asienta en la teoría del acto administrativo unilateral y ejecutivo (la decisión ejecutoria) frente a una escasa o nula importancia del procedimiento administrativo. En realidad, en Francia el procedimiento ha ocupado un espacio muy reducido tanto desde punto vista legislativo y reglamentario, como jurisprudencial⁵. La academia, por su parte, también centrada, en el pasado, en la decisión administrativa y en el recurso contencioso, apenas ha prestado atención al procedimiento y con ello al recurso administrativo, salvo contadas aunque excepcionales aportaciones.

Por lo demás, se ha venido analizando el carácter jurídico y la operatividad del recurso administrativo en relación y en comparación siempre con el recurso contencioso-administrativo. Ha sido habitual el afán de negar la naturaleza contenciosa –o litigiosa– de la vía administrativa de recurso. La tendencia ha sido considerar los recursos administrativos como parte del procedimiento no contencioso, en su tradicional oposición al procedimiento contencioso residenciado en la sección judicial del *Conseil d'État*.

Con ello, hasta los últimos lustros, se encontraba asentada en Francia una sólida y generalizada tradición de indiferencia hacia los recursos administrativos, con una posición fuertemente contraria al recurso administrativo obligatorio y previo al acceso a la jurisdicción contenciosa.

La doctrina francesa se ha dividido en cuanto a la operatividad de los recursos administrativos como vía de resolución de conflictos previa a la jurisdicción contenciosa. Las críticas o visiones negativas de la vía administrativa de recurso se fundamentan principalmente en que esta vía supone un diálogo sobre un conflicto antes de ser conocido por el juez y, como tal, retrasa el acceso jurisdiccional de los ciudadanos. Algunos autores lo han venido considerando, por ello, un procedimiento de resolución de conflictos arcaico (JEANNARD: 2013, 13).

⁵ Sobre ello, Jean-Pierre FERRIER, “El procedimiento administrativo en Francia”, en Javier BARNÉS VÁZQUEZ (coord.): *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 355 a 393.

Con todo y pese a estas reticencias, se ha reconocido históricamente la posibilidad de presentar un recurso administrativo, incluso sin base legal, como regla general no escrita y como expresión del derecho de petición de los ciudadanos ante las autoridades públicas (FERRIER: 1993, 375), salvo que una norma disponga lo contrario (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, pp. 65-66). Se interpreta, así, que la posibilidad de formular un recurso es un principio general del procedimiento administrativo (AUBY: 1997, 15).

También la jurisprudencia ha interpretado la vía administrativa de recurso como un instrumento menor de resolución de controversias entre ciudadanos y administración. El punto de inflexión se produce en 1993 con el Informe del *Conseil d'Etat* sobre "*Régler autrement les conflicts: conciliation, transaction, arbitraje en matière administrative*", en el cual se invoca la utilidad de los modos extrajudiciales de conflictos y, entre ellos, de los recursos administrativos previos (AUBY: 1997, 10).

2. El recurso administrativo como mecanismo corrector y de autocontrol interno

Ello no obstante, se han admitido ventajas de los recursos administrativos, en particular de los recursos facultativos, siendo la principal posibilitar la corrección de errores e irregularidades –e, incluso, injusticias– que pudieran viciar la decisión recurrida. Desde esta perspectiva, el recurso jerárquico o de alzada ha venido ofreciendo al órgano superior la ocasión de controlar la acción de los órganos inferiores y, a diferencia del recurso contencioso, permite reexaminar el asunto tanto desde el punto de vista de la legalidad como de la oportunidad y facilita, por lo demás, alcanzar un acuerdo amistoso entre ciudadano y Administración que evita la intervención judicial (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, 66 y 79).

Así pues, el recurso administrativo de carácter facultativo y en particular el recurso jerárquico o de alzada, con o sin previsión legal o reglamentaria que lo regule, se ha admitido por las autoridades públicas francesas como mecanismo de autocontrol del funcionamiento interno de su organización (AUBY: 1955, 120; BRISSON: 1996, 123 y ss.). Del mismo modo se han considerado una vía de obtención de información relativa a la resolución de los expedientes por los órganos competentes en aras a detectar los

aspectos susceptibles de ser mejorados, e incluso, como mecanismo de reducción de la los litigios y una muestra de buena administración (JEANNARD: 2013).

Se ha afirmado, en particular, que la depreciación de los recursos administrativos se explica en Francia por esta equivocada consagración histórica como modo de solución de conflictos alternativo al recurso contencioso, y por tanto de protección de los ciudadanos, y no tanto como instrumentos de información y de autocontrol de la administración de los que ella misma dispone al servicio de sus propias políticas (BRISSON: 1996, p. 134).

3. La heterogeneidad de los recursos administrativos en la práctica reglamentaria. Los recursos especiales

La regla general de procedimiento relativa a la posibilidad presentar un recurso administrativo ha sido plasmada normativamente en numerosas ocasiones y en ámbitos diversos. Ante la inexistencia de una normativa general de procedimiento administrativo, numerosas normas sectoriales han ido establecidos recursos especiales con procedimientos asimismo particulares.

Los recursos especiales se han venido sumando a los recursos administrativos de derecho común –*recours gracieux* (recurso de reposición o de gracia) y *recours hiérarchique* (recurso de alzada)- y, aunque en ocasiones son facultativos, con mayor frecuencia se establecen como obligatorios y previos al recurso contencioso. Son muy variados y han venido agrupándose en dos categorías generales: los recursos de tutela y los recursos de control.

Los primeros son recursos que se presentan ante órganos administrativos que ejercen una tutela administrativa –entendida como “control administrativo ejercido por una persona jurídica de Derecho público sobre otra con una competencia más limitada geográfica o funcionalmente”⁶- sobre actos del órgano que dicta la decisión recurrida. El resto de recursos especiales –denominados, en general, “de control”- se presentan

⁶ Definición de Pierre SUBRA DE BIEUSSES, “Los recursos administrativos en el Derecho francés”, *Documentación Administrativa*, núm. 221, 1990, p. 69.

ante un órgano administrativo con competencia para revocar las decisiones del órgano que ha dictado el acto administrativo recurrido. El órgano administrativo de control puede ser bien el superior jerárquico, bien otro órgano distinto (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, pp. 67 y 69).

Los efectos de los recursos eran –lo siguen siendo- diversos: en unos casos, la interposición de un recurso administrativo tenía por finalidad evitar la intervención judicial, en otros no impedía ni retrasaba el recurso contencioso, y, en otros tantos, la impugnación judicial era posible directamente sin vía administrativa previa. El elemento común a todos ellos es que su interposición debe producirse en el plazo máximo previsto para el recurso judicial.

El grupo de trabajo del Consejo de Estado constituido para la elaboración del mencionado estudio de 2008 descubrió unos 140 procedimientos por vía de recurso administrativo previo obligatorio, la mayoría de ellos no detectados por las investigaciones jurídicas que estimaban tan solo (!) la existencia de 35 a 38 recursos de este tipo. Este descubrimiento puso de manifiesto en aquel momento la necesidad imperante de una reflexión de conjunto sobre el recurso administrativo previo y obligatorio –sobre los recursos especiales, en suma- en aras a la clarificación y racionalización de esta vía de recurso. La gran variedad detectada cuestionaba si todos los procedimientos identificados eran recursos administrativos o se trataba de otras modalidades de resolución extrajudicial de conflictos.

Una de las cuestiones planteadas gira precisamente en torno a fuente de obligatoriedad de la vía administrativa de recurso (AUBY: 1997, 13), esto es, de la competencia para establecer recursos administrativos obligatorios y el papel que juega el reglamento como fuente principal⁷. El concurso de la Ley (la excepción) y el reglamento (regla general) en la previsión de los recursos administrativos es la causa de la heterogeneidad denunciada por el Consejo de Estado. Esta heterogeneidad y especialidad comportan, por lo demás, una excesiva diversidad de efectos de la presentación y resolución de los recursos desde una triple perspectiva: la de los interesados, la de la Administración y, la de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁷ Pp. 43 y ss. del estudio de 2008.

Ante esta realidad de la práctica reglamentaria, el *Conseil d'État* sigue manteniendo una posición restrictiva respecto de los recursos administrativos obligatorios y previos al recurso judicial. Se opone a su generalización porque parte de la idea de que la diversidad de los intereses de los ciudadanos y la de las necesidades de las distintas actuaciones administrativas impiden uniformar su régimen y organización. Cuando en el Informe de 2008 se plantea la disyuntiva entre proceder a una mejora de los procedimientos existentes, o bien instaurar nuevos recursos administrativos obligatorios, se mantiene una firme posición contraria a su generalización y en particular en ámbitos como la protección de medio ambiente o la responsabilidad patrimonial. Se excluye, pues, la universalización del recurso administrativo previo obligatorio⁸.

El Consejo de Estado se manifiesta solo favorable a la extensión limitada de este recurso en aquellos ámbitos de actuación administrativa caracterizados por generar eventualmente numerosos conflictos y, en consecuencia, numerosas reclamaciones, con lo que el recurso administrativo podría desencallar el orden jurisdiccional: así, se admite contra la invalidación del permiso de conducir por la pérdida de la totalidad de los puntos; en materia penitenciaria; ante ciertas decisiones administrativas relativas a los derechos de los extranjeros, y, en materia de función pública. En este último caso, se propuso instaurar de manera progresiva el recurso previo obligatorio para que fuera experimentado en ciertos Ministerios⁹.

⁸ Pp. 87 y ss. del Informe de 2008.

⁹ La experimentación tuvo lugar a partir de la Ley nº 2011-525, de 17 de mayo, de simplificación y mejora de la calidad del derecho (*de simplification et d'amélioration des la qualité du droit*), cuyo artículo 4 modificó el artículo 23 de la Ley 2000-597, de 30 de junio, relativa al recurso ante la jurisdicción administrativa (*relative au référé devant les juridictions administratives*), para autorizar la introducción del recurso administrativo previo obligatorio en la función pública del Estado. Véase, en concreto, el *Décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 portant l'expérimentation de la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'Etat*. El periodo de prueba fue, según el mismo Decreto, desde su entrada en vigor el 11 de agosto de 2012 hasta el 16 de mayo de 2014, salvo previsión por Ley de una prórroga o generalización del recurso.

Por consiguiente, la aproximación al sistema y régimen jurídico de los recursos administrativos en Francia no es tarea fácil porque son muchos los procedimientos de recurso regulados por normas específicas con reglas procesales asimismo particulares relativas a plazos de interposición, órganos competentes y efectos de la resolución. Esta dispersión normativa y heterogeneidad conlleva ambigüedades y una clara indefinición de la vía administrativa de recurso (JEANNARD: 2013, pp. 46 y ss.).

Con todo, el Código de 2015 no parece que vaya a solucionar la situación puesto que el régimen jurídico común que estable para los recursos administrativos es aplicable salvo disposición legal o reglamentaria. Luego, difícilmente se verá limitado el número de recursos especiales.

4. La revalorización del recurso administrativo ante la crisis jurisdiccional y el proceso de modernización, simplificación y racionalización de la actuación pública.

Dos son los factores o causas que han propiciado, en los últimos tiempos, un interés mayor y creciente por la vía administrativa de recurso por parte de la jurisprudencia, doctrina y, más importante si cabe, por los poderes públicos.

Por una parte, la crisis del modelo judicial para resolver eficazmente los conflictos entre ciudadanos y administración conlleva una renovación del recurso administrativo ya en los años 1970-80. Se inicia un proceso de revalorización de la vía administrativa de recurso como reacción al atasco de la jurisdicción contenciosa y con la búsqueda de nuevas formas de control de la actuación administrativa y de garantías de los ciudadanos, más allá del orden judicial –por ejemplo, con la institución del *Mediateur*– (BRISSE: 1996, pp. 139 y ss.; AUBY: 1997, 10).

Una primera revalorización, principalmente del recurso administrativo previo obligatorio, se produjo con la reforma de la Ley de la jurisdicción contenciosa de 31 de diciembre de 1987, en un primer intento de afrontar el colapso de los tribunales administrativos por la avalancha de demandas que sustancian ante ellos (SARMIENTO:

1996, p. 368)¹⁰. En verdad, esta Ley simplemente anunció la generalización de un “*procédure préalable, soit des recours administratif, soit de conciliation*” (“un procedimiento previo, sea de recurso administrativo, sea de conciliación”).

Por otra parte, los recursos administrativos se observan desde perspectivas “más democráticas” (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, 67), desde la óptica de una mejor administración, y con ello se incluyen en el proceso de modernización, simplificación y racionalización de la actuación pública francesa.

Son ejemplos significativos de este proceso el ya mencionado estudio del Consejo de Estado en 2008 sobre el recurso administrativo previo obligatorio, y la creación en 2012 de un Comité interministerial para la modernización de la acción pública que preveía la adopción de un Código de relaciones entre la administración y los ciudadanos, orientado a la simplificación y armonización de los procedimientos administrativos y, en particular, a la racionalización del régimen jurídico de los recursos administrativos (JEANNARD: 2013, 14-15).

En concreto, esta racionalización ha tenido su reflejo normativo más inmediato en la aprobación del Código de relaciones entre los ciudadanos y la Administración, aprobado por la *Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*¹¹, y el *Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du même code*. El Código entró en vigor el pasado 1 de enero de 2016, y está destinado a ser la ley general de las relaciones ciudadanos-administración pública, a modo de Código administrativo general o de procedimiento administrativo¹².

¹⁰ Mediante esta reforma se crearon los Tribunales Administrativos de Apelación, con la función de conocer de las apelaciones presentadas contra las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos.

¹¹ Podemos traducir *Ordonnance* por Decreto legislativo.

¹² La habilitación al gobierno francés para aprobar la *Ordonnance* n° 2015/134 se contiene en el artículo 3 de la ley de 12 de noviembre de 2013, con la voluntad de simplificar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos

Contribuye también a esta renovación la creciente importancia que se da a los aspectos procedimentales o de tramitación que, con anterioridad, habían ocupado siempre un papel reducido de interés para la doctrina francesa. La perspectiva formal o procesal de la actuación administrativa cobra, cada vez más, mayor protagonismo en el derecho administrativo francés contemporáneo¹³.

Este es el panorama en el que se enmarcan las vías administrativas de recurso vigentes en la actualidad en Francia.

III. EL SISTEMA ACTUAL DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. La “juridificación” del sistema de recursos administrativos: el *Code des relations entre le public et l’administration*, de 23 de octubre de 2015

El régimen jurídico general del sistema francés de recursos administrativos, recogido hoy en el *Code des relations entre le public et l’administration* de 2015, parte de esa larga situación de indefinición y de heterogeneidad de las vías administrativas de reclamación, perpetuadas hasta cierto punto por la jurisprudencia.

Como es sabido, el *Conseil d’Etat* se ha erigido, desde sus orígenes, en el creador de ese conjunto de reglas y principios especiales conocido como *Droit administratif* y, hasta tiempos recientes, la jurisprudencia ha venido conformando en exclusividad el ordenamiento jurídico administrativo, si bien esa exclusividad se ha visto rectificada por el Derecho comunitario y por la creciente relevancia de los aspectos procedimentales de la actuación administrativa, circunstancias que han cedido mayor protagonismo al legislador y al gobierno en la formación del derecho administrativo francés.

La importancia creadora de la jurisprudencia administrativa francesa ha contribuido, por otra parte, a la unión prácticamente indisociable entre derecho especial (derecho administrativo) y jurisdicción especial (*Conseil d’Etat*) para el control de su aplicación. Como es sabido, en el fondo, esas especialidades jurídica y jurisdiccional son fruto de la

¹³ Recomiendo el libro de Jacques CAILLOSSE, *L’État du droit administratif*, LGDJ, París, 2015.

tajante e histórica interpretación francesa del principio de separación de poderes, bajo la máxima de “*jugar l’administration, c’est encore administrer*”.

Por todo ello, hasta el último tercio del siglo XX, en Francia el derecho administrativo escrito ha venido ocupando un plano secundario como fuente normativa. Esto no significa, sin embargo, que el derecho administrativo positivo sea inexistente en el país vecino. Todo lo contrario, en los últimos lustros los textos legales y reglamentarios relativos a materias administrativas han crecido considerablemente, en muchas ocasiones gracias también a las facultades reguladoras de las autoridades independientes y al desarrollo del denominado “derecho de la regulación” (“*droit de la régulation*”) (GAUDEMET: 2012, 26-27). Se habla a menudo, incluso –como entre nosotros-, de inflación legislativa.

No obstante –y aunque para nosotros sea un hecho sorprendente- lo cierto es que las reglas jurídicas relativas al procedimiento administrativo han estado en Francia mucho tiempo esparcidas en diferentes textos legales y en la jurisprudencia. Hasta la *Loi 2000-321, du 12 avril, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, refundida en el Código de octubre de 2015 con otras disposiciones legales, no existía un texto normativo que, con carácter general, regulará la actuación jurídica de la administración francesa, y, de manera particular, estableciera mínimamente las reglas comunes a los recursos administrativos, esto es, que regulara de manera sistemática los supuestos de interposición, régimen general y resolución de los recursos en vía administrativa. Con anterioridad al Código de 2015, la *Loi 2011-525 du 17 mai, de simplification et d’amélioration de la qualité du droit*, había anticipado sólo parte de la regulación de los recursos dentro de los aspectos relativos a la mejora del procedimiento administrativo.

En definitiva, el *Code des relations entre le public et l’administration* de 23 de octubre de 2015 supone la “juridificación” de las reglas generales sobre los recursos administrativos (JEANNARD: 2013, pp. 127 ss.) establecidas en la jurisprudencia del Consejo de Estado y en su Informe de 2008, salvando, en todo caso, las particularidades que puedan seguir estableciéndose por ley o por reglamento sectoriales. Se otorga, así, valor legislativo a ciertas reglas jurisprudenciales y de la práctica reglamentaria relativa, principalmente, a los recursos administrativos previos obligatorios.

Se trata, por una parte, de codificar la jurisprudencia en la materia –así lo sugiere la misma Ley de habilitación-, y, por otra, de recopilar las principales disposiciones legales relativas a los derechos de los administrados¹⁴, junto con las reformas más recientes, como el silencio administrativo y la tramitación electrónica. Por otra parte, el Código de procedimiento administrativo supone un nuevo impulso del fenómeno codificador que se está dando en Francia¹⁵.

2. Reglas generales aplicables a los recursos administrativos

El régimen jurídico general de los recursos administrativos deriva de su consideración como “recurso”, por lo que tiene por fundamento una controversia y por objetivo su solución; y, en tanto que “administrativo”, y no judicial, se plantea ante la Administración, que resolverá mediante una “resolución ejecutiva” (FERRIER: 1993, 375). Estas son las notas que caracterizan la regulación general recopilada en el Código de procedimiento administrativo de 2015.

El Código regula las relaciones entre administración y ciudadanos en ausencia de disposiciones especiales aplicables (artículo L.100-1). Se aplica también, salvo disposición en contra, a las relaciones de la administración pública con sus agentes.

En lo que a los recursos administrativos se refiere, contiene una regulación específica en el Libro IV, relativo a la solución de conflictos con la Administración (*Le règlement des différends avec l'administration*) (artículos L. 401-1 a L 412-8), si bien parte importante de su régimen jurídico se establece en el marco de la regulación del acto administrativo.

¹⁴ Entre ellas, la Ley de 17 de julio de 1978, sobre la comunicación de documentos administrativos, la Ley de 11 de julio de 1979, sobre la motivación, la Ley 12 de abril de 2000, de las relaciones de los ciudadanos y la Administración.

¹⁵ En este sentido, la Ley de 12 de abril de 2000, *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration*, consagra la codificación administrativa : « *la codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble de lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit* » (artículo 3).

Así, la interposición de recurso administrativo se considera una simple petición o reclamación (*demande*) que un ciudadano dirige a una Administración pública (artículo L. 110-1 del Código)¹⁶. Se diferencia de determinadas solicitudes singulares que puedan formularse por los ciudadanos, como por ejemplo las peticiones de motivación de los actos administrativos.

En concreto, el Código de procedimiento administrativo define los recursos de la vía administrativa en los siguientes términos (artículo L. 410-1)¹⁷:

“1º Recurso administrativo: la reclamación dirigida a una administración con el fin de resolver un conflicto surgido de una decisión administrativa;

2º Recurso de reposición: el recurso administrativo dirigido a la administración que dictó la decisión impugnada;

3º Recurso de alzada: el recurso administrativo dirigido al órgano superior al que dictó la decisión impugnada;

4º Recurso administrativo previo obligatorio: el recurso administrativo al cual está subordinada la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra una decisión administrativa”.

En relación con el cómputo de los plazos de resolución del recurso administrativo, estos no serán oponibles al interesado cuando no haya recibido de la Administración el correspondiente acuse de recibo (*accusé de réception*) del recurso o aquél no contenga las indicaciones reglamentarias exigidas. Sin embargo, la falta de expedición del acuse de recibo no implicará la inoponibilidad de los plazos del recurso cuando se le haya

¹⁶ “*Sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressés à l’administration*”.

¹⁷ « *Pour l’application du présent titre, on entend par :*

1º Recours administratif : la réclamation adressée à l’administration en vue de régler un différend né d’une décision administrative ;

2º Recours gracieux : le recours administratif adressé à l’administration qui a pris la décision contestée ;

3º Recours hiérarchique : le recours administratif adressé à l’autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée ;

4º Recours administratif préalable obligatoire : le recours administratif auquel est subordonné l’exercice d’un recours contentieux à l’encontre d’une décision administrative ».

debidamente notificado la resolución administrativa antes de finalizar el plazo para que se produzca el silencio administrativo (artículo L. 112-6)¹⁸, que será, en cualquier caso, negativo.

Las reglas anteriores derivan de la obligación legal de la Administración a comunicar a los ciudadanos la recepción de cualquier solicitud que le remitan (artículo L. 112-3)¹⁹, y que es aplicable a la interposición de los recursos administrativos de acuerdo con el artículo L. 411-3 del Código²⁰.

Por otra parte, en caso de que el interesado presente el recurso administrativo ante una autoridad administrativa que no sea la competente para resolverlo, ésta resta obligada a transmitir el recurso a la administración competente y comunicarlo al interesado (artículo L. 114-2)²¹. Cabe entender que esta obligación legal existe tanto si el órgano administrativo competente pertenece a la misma organización administrativa como si pertenece a otra distinta. Cuando la remisión debe llevarse a cabo y no se realiza, se considerará que el recurso administrativo ha sido formulado correctamente (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, 73).

Rige también para los recursos la regla relativa a la mejora de la solicitud del interesado, atendiendo a la normativa sectorial que sea de aplicación. En concreto, si la interposición del recurso administrativo contiene algún vicio de forma o de procedimiento que impida su examen que puede ser solucionado en los plazos establecidos, la Administración requerirá al recurrente para que lo solucione indicándole

¹⁸ «*Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur de la demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation. Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration de délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite*»

¹⁹ «*Toute demande adressé à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* ».

²⁰ «*Les articles L. 112-3 et L. 112-6 relatifs à la délivrance des accusés de réception sont applicables au recours administratif adressé à une administration par le destinataire d'une décision* »

²¹ «*Lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé* ».

el plazo máximo para ello, los trámites y procedimientos a seguir, así como las disposiciones legales y reglamentarias relativas al caso concreto (artículo L.114-6)²².

Por último, el Código de 2015 recoge también la regla establecida por la jurisprudencia del *Conseil d'État* relativa al carácter contradictorio de procedimiento administrativo, que habrá de instruirse para la adopción de aquellas decisiones individuales que hayan de ser motivadas en los supuestos del artículo L. 211-2, o no estando incluidas en este recepto, sean tomadas en consideración de la persona solicitante, todo ello salvo que exista una disposición legal que regule un procedimiento contradictorio particular (artículo L. 121-1)²³.

3. La vía general y potestativa de recurso administrativo: *les recours de droit commun*

3.1. Tipología: recurso de reposición y recurso de alzada

Como he anticipado, existen dos recursos administrativos de derecho común (artículo L. 410-1 del Código de procedimiento administrativo de 2015): *les recours de droit commun*: el *recours gracieux* (recurso de gracia o de reposición), que se presenta ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo que se impugna; y el *recours hiérarchique* (recurso de alzada), que se interpone ante el superior jerárquico del órgano autor de la resolución administrativa impugnada.

²² « *Lorsqu'une demande adressée à une administration est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen et que ce vice est susceptible d'être couvert dans les délais légaux, l'administration invite l'auteur de la demande à la régulariser en lui indiquant le délai imparti pour cette régularisation, les formalités ou les procédures à respecter ainsi que les dispositions légales et réglementaires qui les prévoient.*

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur de la demande lorsque la réponse de l'administration ne comporte pas les indications mentionnées à l'alinéa précédent ».

²³ « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées de l'article 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable »*

Tradicionalmente estos recursos se han venido considerando de carácter potestativo, salvo disposición legal o reglamentaria que estableciera su obligatoriedad y carácter previo al contencioso. Por otra parte, no existía ninguna garantía para el interesado ni ningún trámite obligatorio para el órgano receptor del recurso y para el actor (ni siquiera se requería que fuera formulado por escrito), por lo que la operatividad y eficacia de este tipo de recursos se ponía constantemente en tela de juicio. De ahí también las reticencias históricas comentadas.

En la actualidad, el *Code des relations entre le public et l'administration* recopila la regulación general de los recursos administrativos, salvo que exista –como se ha dicho– una disposición legal o reglamentaria especial o en contra (artículo L. 411-1). Así pues, la escasa regulación general de la vía administrativa de recurso puede ser desplazada por ley o reglamento, consolidándose con ello la heterogeneidad de los recursos administrativos especiales antes denunciada, los cuales pueden sustituir a los recursos facultativos de reposición y de alzada.

3.2. Plazos de interposición

Como aún hoy en día en Francia el recurso administrativo tiene su fundamento en la práctica administrativa y contenciosa, se apoya en las normas relativas al plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. Así, para que el recurso administrativo conlleve unos de sus principales efectos, esto es, suspenda el plazo de interposición del recurso judicial (dos meses como plazo general), ha de ser planteado dentro del plazo máximo previsto a estos efectos.

Cualquier decisión administrativa puede ser recurrida, dentro del plazo máximo de interposición del recurso contencioso, a través de un recurso de reposición o de un recurso de alzada, o por ambos. La concurrencia de recursos en vía administrativa se prevé expresamente en el Código de 2015, una regla que en su momento se había criticado por el *Conseil d'Etat* (Informe de 2008) y por la doctrina (FERRIER: 1993, 378).

Pese a estas posiciones doctrinales, el Código de procedimiento administrativo que, cuando dentro del plazo de interposición del recurso contencioso se presenten un recurso de reposición y un recurso de alzada contra la misma resolución, el plazo para ejercitar el recurso judicial, prorrogado por el ejercicio de dichos recursos, no se reinicia, con respecto a la decisión inicial, hasta que no sean rechazados ambos recursos (artículo L. 411-2)²⁴.

Con todo, el Código vigente no establece ninguna previsión sobre el plazo concreto de interposición de los recursos en vía administrativa ni tampoco dispone plazo alguno para su resolución. Luego, cabe concluir que ante esa ausencia de regulación general, será, en su caso, la normativa sectorial donde se establezca, siempre, claro está, dentro del plazo máximo para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Con ello, la derogación o anulación del acto administrativo inicial por el órgano emisor (recurso de reposición) o su superior jerárquico (recurso de alzada) sólo será posible dentro del plazo del recurso contencioso-administrativo, teniendo en cuenta – como se verá a continuación- los efectos sobre terceros y atendiendo al principio de los derechos adquiridos.

3.3. Procedimiento contradictorio y resolución. La subsanación de vicios de motivación

Cualquier ciudadano –persona física o jurídica- puede interponer un recurso de derecho común contra una decisión administrativa para que se le reconozca un derecho o para la obtención de una ventaja, para lo cual podrá formular las alegaciones que estime pertinentes, bien sean de legalidad bien sean de oportunidad (SARMIENTO: 1996, 371).

²⁴ « Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai.

Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés ».

Admitido el recurso administrativo se abre un procedimiento en el cual la administración procede al examen de la decisión administrativa impugnada. Este procedimiento, sin embargo, no tendrá carácter contradictorio en todos los casos, por lo que las personas que puedan estar interesadas en el mantenimiento del acto administrativo impugnado no serán llamadas siempre para que presenten alegaciones en defensa de sus intereses. El carácter contradictorio del procedimiento en vía de recurso ha venido siendo rechazado por la jurisprudencia y la doctrina (AUBY: 1955 y 1997, p. 14).

Sí se abrirá un procedimiento contradictorio cuando el recurso administrativo sea presentado por una persona que no sea el destinatario de la decisión impugnada. De acuerdo con el artículo L. 211-2, la decisión tomada en vía de recurso debe estar motivada en este caso y será obligatorio el procedimiento contradictorio previsto en el artículo L. 122-1 (artículo L. 411-6)²⁵.

No existe, sin embargo, ni obligación legal de resolver de manera expresa ni plazo concreto para la resolución de los recursos de derecho común, si bien de las previsiones relativas al silencio administrativo se deduce que la Administración competente dispone de dos meses para pronunciarse. Si no lo hace, la falta de decisión expresa conlleva la desestimación del recurso (artículo L. 411-7)²⁶.

La resolución expresa de los recursos administrativos facultativos o de derecho común puede ser estimatoria o desestimatoria, respectándose en todo caso la obligación de motivación cuando se decida sobre un recurso administrativo interpuesto contra una decisión constitutiva de derechos. En este caso, la decisión del recurso se basará en la situación de hecho y de Derecho existentes en la fecha de la decisión inicial recurrida. No será así cuando el recurso administrativo se presente contra una decisión no declarativa de derechos, en cuyo caso la resolución del recurso se basará en la situación

²⁵ « Lorsque le recours administratif émane d'une personne autre que le bénéficiaire de la décision initiale et que la décision prise sur recours doit être motivée en application de l'article L. 211-2, la procédure contradictoire prévue à l'article L. 122-1 est mise en œuvre à son égard ».

²⁶ « Ainsi qu'il est dit à l'article L. 231-4, le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'autorité compétente vaut décision de rejet ».

de hecho y de Derecho existentes en la fecha en la que ésta sea adoptada (artículo L. 411-4)²⁷.

Por consiguiente, la resolución de los recursos administrativos permite adoptar una nueva decisión administrativa que sustituye a la inicialmente impugnada. Esta nueva decisión ejecutiva deberá satisfacer los requisitos generales de los actos administrativos unilaterales, entre ellos y en particular, el deber de motivación de los actos administrativos desfavorables. Así, la decisión que estime un recurso será motivada si, por ella misma, se encuentra entre las decisiones individuales desfavorables que han de ser motivadas según los artículos L. 211-2 et L. 211-3 del Código de procedimiento administrativo; entre ellas, aquéllas que impliquen una restricción del ejercicio de libertades públicas o constituyan medidas policiales, y las que anulen una decisión declarativa de derechos.

Por otra parte, el órgano competente para la resolución del recurso podrá subsanar una motivación improcedente, o una ausencia de motivación, del acto administrativo impugnado y, por consiguiente, otorgar validez al acto inicialmente viciado. Establece el artículo L. 411-5²⁸ que la decisión de rechazar un recurso administrativo contra una decisión sometida a la obligación de motivación en virtud de los artículos L. 211-2 y L. 211-3 habrá de ser motivada cuando la decisión inicial recurrida no lo hubiera sido.

²⁷ « L'administration se prononce sur le recours formé à l'encontre d'une décision créatrice de droits sur le fondement de la situation de fait et de droit prévalant à la date de cette décision. En cas de recours formé contre une décision non créatrice de droits, elle se fonde sur la situation de fait et de droit prévalant à la date à laquelle elle statue sur le recours ».

²⁸ « La décision rejetant un recours administratif dirigée contre une décision soumise à obligation de motivation en application des articles L. 211-2 et L. 211-3 est motivée lorsque cette obligation n'a pas été satisfaite au stade de la décision initiale.

La décision faisant droit à un recours administratif est motivée si elle entre, par elle-même, dans le champ des décisions individuelles visées aux articles L. 211-2 et L. 211-3 ».

4. El recurso administrativo previo obligatorio

4.1. La sustitución de la decisión inicial por la resolución del recurso

Como he anticipado, el Consejo de Estado considera al recurso administrativo previo obligatorio (*recours administratif préalable obligatoire*) como una de las principales vías alternativas –en el sentido de extrajudiciales- de resolución de conflictos, orientadas a evitar un proceso judicial (Informe 2008: 11).

Esta denominación ambigua abarcaría la diversidad de procedimientos en vía administrativa mediante los cuales una persona, cuando desea impugnar una decisión que le es desfavorable, está obligada a apelar ante una autoridad administrativa con carácter previo a la remisión del asunto al juez contencioso. La previsión de un recurso de este tipo determina un proceso al cual el interesado está obligado a acudir, en el cual un órgano reexamina la decisión administrativa inicialmente tomada por el mismo u otro órgano administrativo, y acuerda una nueva resolución sobre la base no solo de consideraciones de Derecho sino, también, de oportunidad.

He reiterado también que las normas legales y reglamentarias sectoriales han venido estableciendo la obligatoriedad de presentar un recurso administrativo previo en muchos y diversos ámbitos de la actuación administrativa, por lo que han ido proliferando recursos administrativos especiales con una regulación asimismo particular, dificultándose la tarea de identificar un único y homogéneo régimen jurídico.

No obstante, en los últimos años, la sección contenciosa del *Conseil d'État* ha tenido ocasión de ir precisando ciertos aspectos del recurso administrativo obligatorio y previo, que se encuentran ahora recogidos en el Código de 2015 y, con anterioridad, en la *Loi 2011-525 du 17 mai, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, que estableció, como regulación general, algunas medidas orientadas al desarrollo de este tipo de recurso, entre ellas que la desestimación del recurso debía motivarse y que las decisiones administrativas susceptibles de ser recurridas debían especificarlo. En concreto, su artículo 14 modificó la *Loi 2000-321, du 12 avril, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, introduciendo un nuevo artículo

20.1 relativo a la interposición del recurso previo obligatorio dentro del plazo de interposición del recurso contencioso.

Entre otras, con la decisión *d'Houlbreque* de 18 de noviembre de 2005 el Consejo de Estado retomó la relevante cuestión de las consecuencias de la sustitución de la decisión administrativa inicial por la contenida en la resolución del recurso administrativo obligatorio, que es la característica esencial de los recursos administrativos. En Francia los debates sobre el recurso administrativo y, en particular, sobre el recurso administrativo obligatorio previo se han venido centrando en la decisión administrativa y la posibilidad de que sea modificada y sustituida por una nueva resolución en vía de recurso.

Uno de los principales interrogantes planteados en la decisión *Houlbreque* era si los vicios de los que, en su caso, adoleciera la decisión inicial objeto de recurso en vía administrativa podían ser subsanados, o convalidados, por la decisión resolutoria del recurso. Y ello porque la regla de la sustitución de la decisión inicial impugnada por la que resuelve el recurso administrativo –y, por lo tanto, anula– conlleva la desaparición de los vicios propios de la decisión inicial (incompetencia, defecto de motivación o cualquier otro vicio de forma) pero no implica, necesariamente, la anulación del procedimiento administrativo previo en el que se adopta la decisión inicial, un aspecto sin duda relevante en caso de una posterior impugnación en vía jurisdiccional.

Como hemos visto, en el caso de la resolución de los recursos administrativos facultativos o de derecho común la respuesta parece establecerse de manera clara en el Código de procedimiento administrativo de 2015. Según su artículo L. 411-5, la decisión relativa al recurso sustituye a la inicialmente impugnada e incluso puede subsanar los vicios de motivación en los que aquella incurriera, aunque –todo sea dicho– tales vicios puedan plantearse exclusivamente respecto de decisiones individuales desfavorables (artículo L. 211-2)²⁹.

²⁹ « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent ».

Esta regla se amplía y generaliza para cualquier tipo de decisión administrativa impugnada en el caso de los recursos administrativos previos y obligatorios. El Código de 2015 establece, salvo previsión normativa sectorial en sentido contrario, que la resolución del recurso sustituye la decisión inicial cuestionada (artículo L. 412-7), la cual se adopta en un contexto y en función de circunstancias fácticas y jurídicas que pueden ser totalmente diferentes a las existentes en el momento de la decisión inicial impugnada, y ya sea ésta expresa o presunta, desfavorable o declarativa de derechos. Así pues, el recurrente puede ver su situación desmejorada por la resolución del recurso por razones de legalidad pero también de oportunidad.

Finalmente, la sustitución del acto administrativo impugnado ha de interpretarse a todos los efectos, por lo que, en caso de impugnación judicial, el recurso contencioso-administrativo tendrá por objeto la resolución del recurso administrativo.

4.2. Especificidades de los recursos previos obligatorios: deber de información, procedimiento contradictorio y motivación de la resolución. La retirada de la decisión impugnada

El resto de reglas generales de los recursos administrativos facultativos son de aplicación también a los recursos administrativos previos y obligatorios, con las previsiones específicas que contiene el Código (artículo L. 412-2).

La interposición del recurso obligatorio posibilita un diálogo entre el ciudadano interesado y la Administración, que se articula a través de dos instrumentos: un procedimiento administrativo contradictorio por escrito y, en la medida de lo posible, ese diálogo debe ser también oral; y, la motivación, si bien la doctrina (DE MONTECLER: 2008, 1628) interpreta que la motivación ha de ser por parte de los ciudadanos que interponen el recurso y no tanto de la resolución del mismo, para evitar la “*crystallisation*” de la decisión en vía de recurso, a la se opone gran parte de la doctrina y el Consejo de Estado. La “*crystallisation*” del debate contencioso es un debate en torno a la posibilidad o imposibilidad de aportar nuevas y diferentes alegaciones por el recurrente en caso de acudir a la vía judicial, y por tanto, imposibilitar una resolución jurisdiccional distinta a la resolución del recurso administrativo (JEANNARD: 2013, pp. 123 y ss.).

Esta idea parece haber perdido su sentido en los últimos tiempos (JEANNARD: 2013, pp. 124) y el Código de 2015 establece la obligación legal de motivar las decisiones que desestimen los recursos administrativos previos obligatorios previstos legal o reglamentariamente (artículos L. 211-2.8° y artículo L. 412-8). Dicha motivación ha de ser escrita, incorporando las consideraciones de derecho y de hecho que constituyan el fundamento de la decisión (artículo L. 211-5).

Por tanto, el órgano administrativo competente para conocer y resolver este tipo de recurso puede estimarlo, o desestimarlos de manera motivada, y, en caso de no resolver de forma expresa en el plazo general de dos meses o el fijado por la normativa sectorial, habrá de entenderse desestimado en todo caso (artículo L. 231-4.2°).

En este punto cabe remarcar, por otra parte, que la impugnación de una decisión administrativa declarativa de derechos por la vía obligatoria de recurso permitirá que aquella sea de oficio retirada o anulada, según el caso, dentro del plazo de resolución del recurso, y siempre que éste se haya presentado correctamente (artículos L. 242-5 y L. 412-6).

Existe, además, en aras a la seguridad jurídica y derecho de acceso a la justicia administrativa, una obligación legal de información a los interesados de los casos en los cuales el recurso administrativo previo es obligatorio. Así, la notificación de las decisiones administrativas susceptibles de ser impugnadas por recurso administrativo previo incluirá expresamente esta obligación, así como los procedimientos y plazos establecidos para su interposición. La misma notificación indicará que la administración resolverá el recurso sobre la base de la situación de hecho y de derecho existente en la fecha en que emita su decisión, a menos que se especifique lo contrario en una ley o reglamento (artículo L. 412-3).

Esta es la regla general de resolución del recurso previo obligatorio que ha de ser remarcada por la trascendencia que tiene: la administración competente resolverá el recurso sobre la base de la situación de hecho y de derecho existente en la fecha de su decisión, salvo previsión normativa en contra (artículo L. 412-5), y ello con independencia de si la decisión impugnada es o no declarativa de derechos. Al órgano

emisor le corresponderá, pues, decidir entre permitir esta resolución por parte de la autoridad competente para resolver el recurso, o ejercer la facultad de anular o retirar su decisión, en caso de ser ilegal, dentro del plazo de resolución del mismo (artículos L. 242-5), mientras el órgano competente no se pronuncie sobre el recurso previo (L. 412-6).

Por último, en cuanto al plazo, la interposición del recurso administrativo previo obligatorio interrumpe, como cualquier otro recurso, el plazo del recurso contencioso. Sin embargo, la interposición de un recurso de reposición o de alzada no conserva ni prorroga el plazo para presentar el recurso obligatorio ni tampoco el plazo del recurso contencioso-administrativo (artículo 412-4). En otros términos, en caso de que se haya previsto por ley o por reglamento un recurso administrativo previo y obligatorio, y se interponga potestativamente un recurso de reposición o de alzada, estos no interrumpen el plazo para presentar el recurso obligatorio ni tampoco el plazo para el recurso contencioso.

5. Otros modos extrajudiciales de resolución de conflictos

El Código de 2015, en el mismo Libro IV relativo a la solución de conflictos con la Administración, a continuación de las reglas generales aplicables a los recursos administrativos, y, en particular a los recursos administrativos previos obligatorios, contienen una mínima regulación de otros modos de resolución extrajudicial de conflictos (*modes non juridictionnels de résolution des différends*), entre ellos la conciliación y la mediación, ya sea en un marco no jurisdiccional (artículos L. 421-1 y L. 421-2), ya sea en un marco jurisdiccional (artículos L. 422-1 y L. 422-2).

También la transacción, prevista en el artículo 2044 Código Civil francés, se contempla como medida de resolución extrajudicial de conflictos administrativos (artículo L. 423-1)³⁰.

³⁰ “Ainsi que le prévoit l’article 2044 du code civil et sous réserve qu’elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l’administration. La transaction est formalisée par un contract écrit”.

Finalmente, el *Code* de 2015 prevé, como un último mecanismo de resolución de conflictos entre los ciudadanos y la Administración, la intervención del *Défenseur de droits* (artículo L. 424-1), una institución independiente creada por Ley orgánica nº 2011-333 de 29 de marzo de 2011 –aunque prevista en la Constitución francesa desde 2008–, que reúne a las 4 instituciones anteriormente creadas para la defensa y garantía de los derechos de los ciudadanos: *le Médiateur de la République*, *le Défenseur des enfants*, *la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l’Egalité (HALDE)* y *la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS)*.

6. Los efectos del recurso administrativo y su engarce con el recurso judicial

6.1. El plazo como elemento de interdependencia y la concurrencia de recursos administrativos

En Francia el engarce del recurso administrativo con el recurso administrativo y, en particular, con el recurso administrativo obligatorio y previo a la vía jurisdiccional, es tal que este último se introduce con la reforma de la Ley francesa de lo contencioso-administrativo operada por la Ley de 31 de diciembre de 1987.

El Código vigente de procedimiento administrativo, por su parte, contiene, en el mismo Libro IV relativo a la solución de conflictos, una breve referencia a esta interdependencia, estableciendo que, salvo reservas de competencia conferidas a otras jurisdicciones, los recursos contenciosos ordinarios (*de droit comun*) contra resoluciones administrativas son competencia de las jurisdicciones administrativas ordinarias en las condiciones previstas en el Código de justicia administrativa.

He remarcado con anterioridad que los efectos de la interposición y resolución expresa de los recursos administrativos, y en particular de los recursos previos obligatorios, pueden ser diversos. Entre ellos resalta, sin embargo, el efecto común que tienen en el plazo del recurso contencioso-administrativo.

En primer lugar, la vía administrativa de recurso procede únicamente en el plazo legalmente establecido para interponer el recurso contencioso-administrativo que, en general, se considera de dos meses.

Como hemos visto, cualquiera de los dos recursos administrativos facultativos— reposición y alzada— pueden presentarse dentro del plazo máximo para interponer el recurso contencioso-administrativo, y una vez finalizado éste sin haberse obtenido respuesta de la Administración recurrida, o, en su caso, una vez hayan sido rechazados, el interesado podrá acudir a la vía jurisdiccional.

En segundo lugar —y más importante—, los distintos recursos administrativos —de reposición, de alzada y recurso previo obligatorio— conllevan la prórroga del plazo para la interposición del recurso judicial. Para que el plazo de dos meses del recurso judicial (dos meses es el general) pueda ser prorrogado, se requiere, en todo caso, que el recurso administrativo haya sido correctamente planteado de acuerdo con las prescripciones legales o reglamentarias aplicables, si es éstas existen.

La prórroga del plazo máximo para acceder a la vía judicial se produce, incluso, con la concurrencia de varios recursos administrativos facultativos. Se admite legalmente, como hemos visto, la posibilidad de que, dentro de ese mismo plazo, el interesado presente dos recursos administrativos: un recurso de reposición ante el órgano autor de la decisión impugnada y un recurso de alzada ante su órgano jerárquicamente superior. Esta concurrencia de recursos tiene asimismo por efecto prorrogar el plazo del recurso judicial, el cual no se reinicia, con respecto a la decisión inicial, hasta que ambos recursos sean rechazados (artículo L. 411-2).

Ahora bien, la regla relativa la prórroga del plazo del recurso judicial se exceptúa en caso de concurrencia de recursos facultativos y obligatorios en vía administrativa. Así, si una disposición legal o reglamentaria contempla la obligatoriedad un recurso administrativo previo y el interesado presenta un recurso facultativo de reposición o de alzada contra la misma decisión inicial, la interposición voluntaria de un recurso administrativo no afecta ni al plazo del recurso obligatorio ni al del recurso contencioso-administrativo (artículo 412-4 del Código de procedimiento administrativo). Sólo la interposición del correspondiente recurso previo obligatorio tiene, en este supuesto, el efecto de prorrogar el plazo para acceder a la vía judicial. Y, una vez exista resolución del recurso previo obligatorio, el plazo para la interposición del recurso contencioso no puede interrumpirse nuevamente por otra acción en vía administrativa.

Se da, por consiguiente y desde la perspectiva de los plazos de interposición, una absoluta interdependencia entre los dos tipos de recursos, administrativos y judiciales (FERRIER: 1993, 378).

Por último, y aunque el Código de 2015 no contiene ninguna referencia expresa a la suspensión de la ejecución del acto administrativo en caso de ser recurrido, la doctrina viene considerando que esta suspensión no se produce salvo que haya una admisión específica por norma especial (SARMIENTO: 1996, 375).

6.2. El recurso administrativo previo obligatorio como requisito de acceso a la vía judicial

Solo la previsión legal o reglamentaria de la obligatoriedad de un recurso administrativo previo constituye requisito de acceso a la vía judicial y, por consiguiente, de admisibilidad del recurso contencioso. La accesibilidad a la vía judicial queda supedita a la previa presentación de recurso administrativo dentro del plazo establecido, aunque no a su resolución por la autoridad competente dado que este recurso puede entenderse desestimado por el transcurso del tiempo.

Por otra parte, la inadmisibilidad del recurso contencioso en caso de no agotarse la vía administrativa se considera una cuestión de orden público, por lo que ha de ser ejercida de oficio por el juez administrativo, salvo que la notificación de la decisión inicial objeto de impugnación no mencionara la obligatoriedad del recurso previo y el plazo para interponerlo.

IV. DE LO CONTENCIOSO A LO GUBERNATIVO: EL ROL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA. PROS Y CONTRAS.

El relato anterior nos lleva a la conclusión de que en Francia existe, en los últimos años, un creciente y formado interés por la vía administrativa o gubernativa de resolución de conflictos, ya sea a través de un recurso administrativo de carácter facultativo, ya sea de un recurso administrativo previo obligatorio o un recurso administrativo especial, e, incluso, mediante la conciliación o la mediación.

Este creciente interés jurisprudencial, legislativo e, incluso, doctrinal, parece haber dejado a un lado la desconfianza histórica de la vía administrativa de recurso o de resolución de controversias por las autoridades administrativas, bien como paso previo al conocimiento del asunto por el juez administrativo, bien sin una posterior impugnación judicial.

Existe un trasvase de la atención centrada desde antaño en lo contencioso (la vía judicial) hacia lo gubernativo (la vía administrativa), a partir de la constatación de una serie de ventajas que presentan los recursos administrativos frente a los judiciales, aunque sin que desaparezcan por completo ciertas reticencias por las desventajas e interrogantes que aún presenta la vía administrativa de recurso.

La nueva atención hacia los recursos administrativos -que permite, por otra parte, su supervivencia renovada- se sustenta también en el rol que parecen desempeñar en el escenario de reforma actual de la actuación administrativa francesa.

De forma resumida, por una parte, las ventajas (los “pros”) son:

1ª. Los recursos administrativos son vías extrajudiciales de resolución de conflictos entre los ciudadanos y las instancias administrativas, si bien se sitúan en una posición similar a otros modos de resolución alternativa de conflictos, como la conciliación y la mediación³¹ (DE MONTECLER: 2008, 1628).

Desde esta perspectiva, la vía administrativa de recurso se presenta como la solución principal a la inflación del contencioso-administrativo. Los recursos administrativos y, en particular, el recurso administrativo previo obligatorio, ostentan el rol de mecanismos de prevención del contencioso-administrativo (WALINE: 2012, 611), de manera similar también a la conciliación. Actúan a modo de filtro previo de las controversias ciudadanos-administración y con ello descongestionan la vía judicial, porque la garantía del acceso a un juez no significa que éste deba intervenir de manera

³¹ En este sentido son de mucho interés las contribuciones del Seminario organizado por el *Conseil d'État* el 4 de mayo de 2011 en la Cámara de Comercio e Industria de París.

sistemática ante cualquier reclamación que presente un ciudadano contra una decisión administrativa. Esta afirmación se sigue sustentando en Francia sobre la base del éxito del recurso administrativo previo obligatorio en materia fiscal³².

Por otra parte, la resolución de los recursos administrativos tiende a ser más rápida que la de los procesos judiciales. Por ello, pese a las reticencias señaladas respecto de su generalización, es también cierto que el Consejo de Estado (Informe de 2008) se ha manifestado a favor del recurso administrativo previo obligatorio en aquellos ámbitos de actuación administrativa susceptibles de generar más conflictividad y, con ello, más reclamaciones, por lo que parece ser más acertado residenciar el conflicto y su posible solución en vía administrativa antes de acudir al juez de lo contencioso, evitando así la congestión de los tribunales contenciosos.

2ª. La vía administrativa de recurso implica en todo caso una vía de diálogo entre la Administración y el ciudadano, un diálogo que posibilita una conciliación, evitándose con ella numerosos procesos judiciales, bien porque la administración resolverá de forma favorable al interesado, bien porque desestimaré el recurso y convencerá al interesado para no recurrir en vía judicial, o bien porque llegarán ambos a un compromiso aceptable.

Desde esta perspectiva, los recursos administrativos contribuyen a hacer más fluidas las relaciones entre la Administración los ciudadanos, a favorecer el diálogo en un marco que no participa del estricto formalismo jurídico del orden contencioso (SUBRA DE BIEUSSES: 1990, 67).

3ª. Los recursos en vía administrativa constituyen un mecanismo no jurisdiccional de control interno de la actuación administrativa, o, dicho de otro modo, un mecanismo de autocontrol por la propia administración, que se sumaría al control que ejercen los

³² Esta afirmación es del senador M. Yves DÉTRAIGNE en su participación en la sesión de debate del Senado sobre el proyecto de ley de presupuestos para 2014, en su apartado relativo al Consejo de Estado y otras jurisdicciones administrativas, en la que se debatió sobre la extensión del recurso administrativo previo obligatorio a partir de la aprobación de la mencionada *Loi n° 2011-525 du 17 mai de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*.

cuerpos de inspección (*corps d'inspection*) y los procedimientos disciplinarios (*poursuites disciplinaires*) (WALINE: 2012, 554).

En el caso de los recursos administrativos, dicho control se insta por el ciudadano interesado que acude a la vía administrativa de recurso contra una decisión administrativa, ya sea por razones de legalidad, ya sea por razones de oportunidad.

Por otra parte, entre las desventajas (los “contra”) pueden mencionarse:

1ª. Obstaculización del acceso a la vía judicial. La primera desventaja que presenta en Francia la vía administrativa de recurso es, de forma similar a lo que ocurre entre nosotros, constituir una carga para el interesado y un obstáculo al acceso a la justicia administrativa.

2ª. Concurrencia de recursos administrativos. La posibilidad de que ante una misma decisión administrativa son posibles varios recursos dentro del plazo máximo de interposición del recurso judicial: un recurso de reposición y, a su vez, un recurso de alzada, incluso en el caso de que por norma legal o reglamentaria se haya previsto la exigencia de un recurso administrativo previo obligatorio (artículo 412-4 del Código de procedimiento administrativo).

3ª. Inexistencia, en la organización administrativa, de cuerpos especializados en Derecho en las unidades administrativas encargadas del conocimiento y resolución de los recursos, en particular, el recurso administrativo previo obligatorio. La tendencia a negar la naturaleza “contenciosa” de la vía administrativa de recurso se ha venido sustentando en las dificultades de la Administración francesa para resolver litigios mediante una solución fundada en Derecho.

En el Informe de 2008 del Consejo de Estado, se enfatiza la necesidad de averiguar qué medios personales y económicos son los indispensables para la ampliación del recurso administrativo previo obligatorio en distintos ámbitos de la actuación administrativa, pues se trata de evitar que esta vía de recurso comporte más inconvenientes que ventajas.

4ª. Los costes que para las organizaciones administrativas puede suponer el recurso administrativo previo obligatorio (DE MONTECLER: 2008, 1628-1629), esto es, los costes del recurso como modo de resolución extrajudicial de conflictos entre ciudadanos y administración³³.

V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AUBY, Jean-Marie (1955) : “*Le recours administratifs*”, *AJDA* 1955, pp. 117 a 124.
- AUBY, Jean-Marie (1997) : “*Les modes alternatifs de règlement des litiges. Les recours administratifs préalables*”, *AJDA* 20 de enero de 1997, pp. 10 a 15.
- BELDA, Béatrice (2008): “*Faut-il généraliser le recours administratif préalable obligatoire?*”, *Revue de Droit Public*, nº 6/2008, pp. 1483 a 1511.
- BRISSON, Jean-François (1996): *Les recours administratifs en Droit public français*, LGDJ, París.
- BRISSON, Jean-François (2009): “*Les recours administratifs préalables obligatoires en Droit Public français, alternative au juge où voie sans issue?*”, seminario *Problèmes de procédure administrative non contentieuse*, viernes 11 de marzo de 2009, Chaire “*Mutations de l’Action Publique et du Droit Public*”, *Sciences Po*, París.
- CAILLOSSE, Jacques (2015) : *L’État du droit administratif*, LGDJ, París.
- CONSEIL D’ÉTAT (2008): *Le recours administratifs préalables obligatoires, Étude adoptée par l’Assemblée générale du Conseil d’État le 29 mai 2008*, La Documentation Française 2009, París.
- DE MONTECLER, Marie-Christine (2008): “*Le recours administratif préalable obligatoire est un investissement rentable pour l’administration*”, *AJDA* 15 septembre 2008, pp. 1628 a 1629.
- DEFFAINS, Bruno : “*L’analyse économique de la résolution des conflits juridiques*”, *Revue française d’économie*, vol. 12 nº. 3, 1997. pp. 57 a 99.

³³ Sobre los costes de la resolución de conflictos jurídicos en Francia es de interés Bruno DEFFAINS: “*L’analyse économique de la résolution des conflits juridiques*”, *Revue française d’économie*, vol. 12 nº. 3, 1997. pp. 57 a 99.

- FERRIER, Jean-Paul: “El procedimiento administrativo en Francia”, en BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.) (1993): .El procedimiento administrativo en el derecho comparado, Civitas, Madrid.
- GAUDEMET, Yves (2012): *Droit Administratif*, L.G.D.J, 20ª edición, París.
- JEANNARD, Sébastien (2013): *Le recours administratif dans le système juridique français*, LGDJ, París.
- MASUCCI, Alfonso: “Formación y evolución del Derecho Administrativo en Francia y Alemania”, *Revista de Administración Pública*, núm. 184, 2011, pp. 9-39.
- PELLISSIER, Gilles (1998): “*Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs. Réflexion sur la fonction des recours administratifs dans l’ordre juridique français*”, *Revue Française Droit Administratif*, nº 14 (2), pp. 317 a 333.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel (1996): *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Civitas/Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Madrid.
- SUBRA DE BIEUSSES, Pierre: “Los recursos administrativos en el Derecho francés”, *Documentación Administrativa*, núm. 221, 1990, pp. 63 a 82.
- WALINE, Jean (2012): *Droit administratif*, 24ª edición, Dalloz, París.