

UN ESTUDIO SUCINTO DEL SISTEMA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ORDEN JURÍDICO FRANCÉS¹.

Mata Marcano, Gladys del V.²
matag@ula.ve

Fecha de recepción: 14-10-06
Fecha de aprobación: 22-12-06

Resumen

El derecho comparado es un instrumento de indudable importancia para el análisis de todas las instituciones jurídicas. En efecto, gracias a las soluciones y a las interpretaciones dadas en otros sistemas jurídicos, se puede realizar una apreciación sobre los puntos fuertes o débiles de esos sistemas y contribuir, si es el caso, a la evolución del sistema jurídico interno. Este trabajo de investigación, en grandes líneas, se concentra sobre el estudio de un sistema que ha sido siempre punto de referencia dentro de la evaluación de los sistemas de justicia administrativa extranjeros y, en especial, del sistema venezolano, como lo es el estudio del sistema francés. Un estudio sucinto sobre este ordenamiento jurídico nos permite poner en relieve sus particularidades, la función o la especificidad que le es dada a los recursos administrativos en este Derecho y determinar si este instrumento, en el sistema francés, sirve para garantizar una protección real de los derechos y de los intereses de los administrados frente a la acción administrativa que afecte su esfera jurídica.

-
- 1 Este trabajo, es producto de la ampliación de uno de los resultados de la Tesis Doctoral de la autora el cual, complementa los resultados oficiales. Las traducciones han sido realizadas de forma libre por la responsable del estudio.
 - 2 Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas, Profesora de la Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de los Andes

PALABRAS CLAVES: Recursos administrativos, procedimiento administrativo, Derecho Administrativo francés, recursos administrativos obligatorios, recursos administrativos facultativos, protección de los administrados, acceso al juez administrativo, jurisdicción administrativa, Administración.

A short study of the administrative recourse system in the french juridical order

Abstrac

Comparative law is an instrument of great importance for the analysis of all juridical institutions. In effect, thanks to the solutions and interpretations given in other juridical systems, it may be carried out an analysis of strong and weak points of those systems and to contribute, if it is the case, to the evolution of the internal juridical system. This research work studies a system that has always been a point of reference within the evaluation of systems of foreign administrative justice and, specially the venezuelan system, as it is the study of the french system. A short study on this legal system allows us to put emphasis on its features, the function or specification which is given to administrative recourses in this Law and determine if this instrument, in the french system, guarantees a real protection of rights and concerns of those who are administrated in front of the administrative action that affects the juridical sphere.

Key Words: Administrative recourses, administrative procedures, French administrative law, Binding administrative recourses, Optional administrative recourses, Protection for those who are administrated, Access to administrative judge, Administrative jurisdiction, Administration.

EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En el Derecho Administrativo francés, a diferencia del sistema jurídico venezolano, no existe una reglamentación general sobre el procedimiento administrativo. Un gran número de estas reglas procedimentales no están establecidas ni por una ley ni por un texto reglamentario. Es necesario, en la mayoría de los casos, recurrir a la jurisprudencia para conocerlas. En este sistema caracterizado por la ausencia de una reglamentación general, en la materia se engendra ciertas ambigüedades en la materia de recursos administrativos. En efecto, el régimen de los recursos administrativos se ha desarrollado de manera sectorial y sin coherencia. La regla general supone que los recursos

administrativos son siempre facultativos y que ellos existen incluso sin el apoyo de un texto. La exclusión de una tal posibilidad requiere de la existencia de una norma consagrando un procedimiento especial. No obstante, en una abundante y variada reglamentación, en las distintas áreas del Derecho Administrativo, se establecen derogaciones a esta regla. Así las normas del régimen común sobre los recursos administrativos son frecuentemente objeto de derogaciones establecidas en textos que crean reglas de procedimiento particulares a fin de instituir un recurso especial, en principio también facultativo. En la mayoría de los casos, esos recursos especiales obligatorios y previos al recurso jurisdiccional son instituidos tanto por un texto de ley como por vía jurisprudencial. Dadas esas condiciones y tomando en consideración el amplio campo del Derecho Administrativo francés en donde textos especiales establecen la obligación del ejercicio de un recurso administrativo previo a la acción jurisdiccional, el carácter facultativo del recurso administrativo es de menos en menos el principio general y el carácter obligatorio de los recursos administrativos por su parte deviene, de menos en menos, la excepción.

1. LA AUSENCIA DE UN RÉGIMEN GENERAL SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En el Derecho Francés, el procedimiento administrativo, dentro del cual participan los recursos administrativos, ha sido menos desarrollado que el control jurisdiccional de la administración³. No existe, en realidad, ningún texto legal o reglamentario que establezca de manera armoniosa y homogénea las normas del procedimiento administrativo. No existe, tampoco, una teoría general de los recursos administrativos y menos aún un texto sintetizado estableciendo la noción de los recursos⁴ ni de las reglas que le son aplicables. Ha sido la jurisprudencia

3 G. Isaac remarca a este respecto que: “el recurso contencioso ha conocido, en el Derecho Administrativo Francés, una generalización remarcable hecha, esencialmente en detrimento de los recursos administrativos, por una transformación de los recursos jerárquicos en recursos contenciosos por exceso de poder”; *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968, nota No. 21, p. 620. Traducción libre.

4 Para el estudio más detallado sobre la noción de recursos administrativos en el Derecho Francés, cf. M.-H. Douchez, « Carences du recours administratif dans sa fonction de garantie des droits de citoyens », *Pouvoir et Liberté. Études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruylant Bruxelles, 1998, p. 607.

quien ha forjado, poco a poco, las reglas. Sin embargo estas reglas son generalmente parciales y complejas⁵, razón por la cual los recursos administrativos ocupan una plaza modesta⁶ y en suma limitada⁷ en el Derecho Francés.

Creados por la jurisprudencia francesa los recursos administrativos disponen, en principio, de un régimen simple que “facilita” su ejercicio. La posibilidad de un recurso administrativo es reconocida como parte del derecho a la defensa de los administrados, incluso en ausencia de un texto⁸ legal expreso. Según J-M Auby et Roland Drago, “el recurso por ante la autoridad que ha dictado el acto o por ante la autoridad superior puede ser ejercido siempre, como la garantía mínima acordada a los particulares, cualquiera sea su situación jurídica”⁹. Ellos constituyen una expresión del Derecho de Petición, por ante las autoridades administrativas, que es tradicionalmente reconocido en el Derecho Francés¹⁰.

Calificados, por un sector de la doctrina, como “un principio de derecho”¹¹ y por otra sector doctrinal como una “regla general de procedimiento”¹², el derecho al recurso por ante la autoridad pública ha sido tempranamente reconocido por el

-
- 5 D. Truchet, «Recours administratifs», Répertoire Contentieux Administratif Dalloz, 2000, p. 4.
 - 6 Especialmente, D. Truchet, *ibid.*, et J.-P. Ferrier, «El procedimiento administrativo en Francia», *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado*, Obra colectiva, Civitas, 1993, pp. 355 et 359.
 - 7 J.-M. Auby, R. Drago, *Traité des Recours en matière administrative*, Litec, 1992, p. 19.
 - 8 J.-P. Ferrier, “El procedimiento administrativo en Francia”, *op. cit.*, p. 375.
 - 9 J.-M. Auby et R. Drago, *Traité des Recours en matière administrative*, *op. cit.*, p. 3.
 - 10 *Ibid.*, p. 4.
 - 11 Cf. J.-P. Chaudet, *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, 1967, p. 621, citada por J.-M. Auby, R. *Traité des Recours en matière administrative*, *op. cit.*, p. 20.
 - 12 Cf. especialmente, J.-M. Auby et R. Drago, *Ibid.* Igualmente cf. R. Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, Montchrestien, 2006, Note, 379, p. 493. También ver G. Isaac quien afirmaba: « hemos notado, sin embargo, que es conveniente ver más allá. Hoy menos que un principio general de derecho, en sentido estricto, ésta es una regla general del procedimiento porque ella cede delante todo texto en contrario », en *La procédure administrative non contentieuse*, *op. cit.*, p. 622.

Consejo de Estado Francés¹³. Sin embargo, la naturaleza de ese derecho no ha sido nunca bien precisada por la jurisprudencia¹⁴. A pesar de ello, lo cierto es que los recursos administrativos existen y su ejercicio es siempre posible, salvo que una norma lo excluya. Este es el principio que domina “los recursos administrativos de derecho común”¹⁵. Al lado de estos recursos « innumerables textos instituyen¹⁶

-
- 13 El principio instaurado originalmente por el Consejo de Estado Francés fue: «los particulares tienen siempre la facultad, salvo si legislaciones especiales han establecido procedimientos particulares de dirigir, inicialmente, sus reclamaciones contra un acto administrativo delante el autor del acto o delante del Ministro o superior jerárquico, y de no recurrir a la vía contenciosa sino cuando esta reclamación ha sido rechazada» (CE, 23 mars 1945, Vinciguerra). Actualmente, este enunciado es el siguiente: «salvo en los casos donde disposiciones legislativas o reglamentarias han organizado procedimientos particulares, toda decisión administrativa puede ser objeto, -dentro del lapso legal establecido para la presentación del recurso contencioso-, de un recurso en reconsideración o de un recurso jerárquico que interrumpa el curso de este lapso (CE, 6 janvier 1995, Assemblée territoriale de la Polynésie française), citadas por D. Truchet, «Recours administratifs», op. cit., No. 81, p. 11.
- 14 A este respecto, D. Truchet afirma: “a nuestro conocimiento, el juez administrativo no ha calificado jamás como un principio general del Derecho la posibilidad de ejercer un recurso administrativo como si lo ha hecho con el recurso por exceso de poder (...). Pero uno debe considerar que la posibilidad de ejercer un recurso administrativo es, sino un verdadero principio general del derecho, al menos una regla general del procedimiento”. En «Recours administratifs», *Ibid.*, Ver igualmente, P. Subra, «Los recursos administrativos en el Derecho francés», op. cit., p. 66. Sin embargo, es necesario resaltar, como D. Desgrées lo afirma, que el Consejo de Estado en sentencia del 18 de marzo de 1998, (Comité d'entreprise de la société de bourse A Ferri, B. Ferri, et C. Germe) ha admitido que la existencia del recurso jerárquico es un principio general del derecho. En “Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, PUF, 2000, p. 510.
- 15 “Un recurso administrativo de derecho común es aquel que puede ser ejercido sin que una norma lo prevea expresamente. Según G. Isaac: “el carácter de derecho común de los recursos administrativos se deriva indirectamente de la interdependencia de los recursos administrativos y de los recursos jurisdiccionales que deja a los administrados una opción entre la vía directa y los recursos previos al Ministro la cual terminan finalmente en una acción contenciosa si el Ministro rechaza todo o una parte de la reclamación llevada delante de él, opción ésta además que implica una suspensión del lapso si el administrado escoge esta vía”. En *La procédure administrative non contentieuse*, op. cit., p. 620.
- 16 D. Truchet señala: Los textos que instituyen procedimientos administrativos particulares “tienen una autoridad jurídica variable; antes como después de 1958 estos han sido ordenados por vía administrativa o reglamentaria. Algunas sentencias del Consejo de Estado han precisado que el recurso administrativo es siempre posible “salvo que legislaciones especiales hayan creado procedimientos particulares” (...). Pero, de una parte, el Consejo de Estado ha siempre admitido derogaciones reglamentarias y, de otra parte, la formula precitada ha sido modificada así: “salvo el caso donde normas legislativas o reglamentarias han organizado procedimientos particulares”. En « Recours administratifs », op. cit., p. 10.

procedimientos particulares de recursos en dominios muy variados»¹⁷, esto que conforma la tipología de los llamados « recursos administrativos especiales»¹⁸.

Derecho Francés: Los recursos administrativos de derecho común y los recursos administrativos especiales. Los primeros están siempre abiertos ya que ellos son una “garantía legal”¹⁹ de los administrados. Los segundos solo pueden ser ejercidos si un texto legal los establece, excluyendo en consecuencia a los primeros.

Los recursos administrativos de derecho común²⁰ se caracterizan por una grande maleabilidad. Ellos son siempre de ejercicio facultativo²¹, pueden ser ejercidos indistintamente sin que el ejercicio simultáneo o su ejercicio sucesivo sean necesarios²². El recurso administrativo es admitido siempre en condiciones

17 Ibid.,

18 D. Desgrées afirma que un recurso especial « es aquel recurso del cual un texto legal o reglamentario no sólo afirman su existencia, sino también establece su régimen y sus efectos”. En *Droit des Relations de l’administration avec ses usagers*, op. cit., p. 510.

19 G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, op. cit., p. 622.

20 Dentro de la categoría de los recursos administrativos de derecho común, aún en ausencia de norma, se distingue tradicionalmente: el recurso gracioso (o recurso a la autoridad mejor informada) interpuesto por ante la autoridad que ha emitido el acto impugnado, y el recurso jerárquico presentado por ante a la autoridad superior del autor del acto recurrido. Una tercera categoría puede igualmente distinguirse. Se trata del recurso de tutela o de control ejercido por ante la autoridad cuyos poderes de tutela y de control sobre el acto atacado permiten hacer desaparecer este acto o de modificar su contenido o efectos. Sin embargo, como de J.-M. Auby sostiene esta última categoría es frecuentemente criticada porque un recurso de tutela supone necesariamente la existencia de un texto que otorgue a la autoridad cierto poder sobre el acto. Dicho de otra manera, este recurso no existe sin que un texto lo prevea. Para este autor, es preferible concebir este tipo de recurso como un recurso administrativo especial. J.-M. Auby En «Les recours administratifs préalables», *AJDA* No.1, 1997, p. 10. Cf. también G. Isaac para quien el carácter de derecho común del recurso de tutela consiste en el hecho de que la autoridad recurrida no se puede declarar incompetente si la ley le concierne un poder de control y no en el hecho de que ese recurso esté abierto contra todos los actos de las autoridades descentralizadas. En *La procédure administrative non contentieuse*, op. cit., pp. 624-625.

21 CE, 23 mars 1945, *Vinciguerra*, Rec., p. 56.

22 Solo se resaltarán los aspectos más generales de la dicotomía entre el recurso gracioso (de reconsideración) y el recurso jerárquico.

muy favorables para el administrado²³. Las reglas de admisibilidad de los recursos administrativos de derecho común son muy flexibles:

- No se exige ninguna condición especial de interés o de cualidad para la presentación del recurso²⁴. “Cualquiera que quiera atacar una decisión emitida por una autoridad administrativa puede recurrir ante el autor del acto o ante el superior jerárquico de este último”²⁵. Ni la cualidad, ni el interés condicionan la admisibilidad de un recurso administrativo. El status jurídico del autor del recurso es indiferente en eso que concierne los recursos administrativos de derecho común”. Toda persona física o moral, de derecho público o de derecho privado, puede ejercer un recurso administrativo de derecho común sin importar si es la destinataria del acto criticado o si ella es un tercero respecto de ese acto²⁶ siempre y cuando esté último esté en el debido ejercicio de un mandato. En su defecto, el recurso administrativo es considerado como no ejercido por el interesado²⁷.
- No se exige ninguna condición de forma para la presentación de esos recursos. “Ningún texto legal o reglamentario exige condiciones especiales de forma”²⁸. El recurso de derecho común “no estando organizado, la jurisprudencia no lo ha circunscrito a ninguna forma especial”²⁹. No es exigido que el recurso sea presentado por escrito. Éste puede ser interpuesto verbalmente y sin la signatura³⁰. Para considerar que un verdadero recurso existe solo se exige que éste contenga conclusiones³¹.

23 J.-P. Ferrier, « El procedimiento administrativo en Francia », op. cit., p. 377.

24 CE, sec, 23 novembre 1962, Association des grands élèves de l’institut commercial de Nancy, Rec., p. 625.

25 D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 157, p. 17.

26 Ibid., p. 5.

27 P. Subra, « Los recursos administrativos en el Derecho francés », op. cit., p. 71.

28 CE, 7 novembre 1956, Delzant, Rec., p. 421.

29 D. Desgrées, Droit de Relations de l’administration avec ses usagers, op. cit., p. 521.

30 CE, 4 juin 1954, Dame Vve Vernier, Rec., p. 334.

31 CE 30 juillet 1926, Triboulet, Rec., p.821 ; 3 décembre 1952, Dubois, Rec., p. 555.

- No existe ninguna norma que establezca condiciones de plazo para este tipo de recurso. “El recurso administrativo puede ser ejercido en toda época sin estar sometido a caducidad”³². Toda vez, la consideración del plazo no debe ser obviada si el interesado quiere conservar la posibilidad futura de accionar en justicia. Solo la interposición del recurso de derecho común, ejercido dentro del lapso para ejercer el recurso contencioso, permite prorrogar el lapso del recurso contencioso³³. La prórroga de este lapso no puede producirse sino una sola vez y con el ejercicio de un solo recurso. En relación a la conservación plazo no es posible introducir dos recursos gratuitos o uno gratuito y otro jerárquico o dos recursos jerárquicos³⁴.
- El recurso administrativo puede tener por objeto bien sea el reconocimiento de un derecho o bien sea la obtención de una ventaja. El recurso administrativo puede ser ejercido, en principio, contra todo acto jurídico unilateral de la administración incluso si su naturaleza es gratuita³⁵.
- Todo medio útil jurídico o no puede ser invocado: los argumentos expuestos en este tipo de recursos pueden ser bien motivos de legalidad o motivos de oportunidad.
- La instrucción de los recursos de derecho común no está sometida a reglas de procedimiento específico³⁶. La administración puede decidir sobre el recurso a simple vista, con los expedientes que le son remitidos. Asimismo, no existe la obligación para la autoridad administrativa a quien se le ha presentado un recurso de derecho común de seguir un procedimiento contradictorio, es decir, de notificar y de oír a los interesados³⁷, incluso al autor del recurso³⁸.

32 J.-M. Auby, R. Drago, *Traité des Recours en matière administrative*, op. cit., p. 23.

33 J.-P. Ferrier, « El procedimiento administrativo en Francia », op. cit., p. 377.

34 *Ibid.*, p. 378.

35 J.-M. Auby, R. Drago, *Traité des Recours en matière administrative*, op. cit., p. 21.

36 CE 7 juillet 1905, *mairie de Bourges*, Rec., p. 612.

37 En relación a los terceros respecto del recurso administrativo Cf., CE sect., CE 10 décembre 1943, *Dlle Sée*, Rec., p. 285 ; CE 27 avril 1953, *Collin*, Rec., 197 ; CE 5 février 1982, *Cahen*, Rec., p. 60 ; CE 27 juin 1990, *Association du foyer des jeunes travailleurs « Victor Hugo » c/Compère*, Rec., T.1017.

38 Respecto de los autores del recurso Cf., CE 31 octobre 1950, *Sieur Jacquet*, Rec., p. 522 ; CE 26 mars 1958, *Sieur Toledo*, Rec., p. 200. Aussi CE 27 janvier 1997, *Comité départemental du Vaucluse de la fédération française de pétanque et jeu provençal*, AJ, 1997, p.387 citadas por D. Desgrées, *Droit des Relations de l'administration avec ses usagers*, op. cit., p. 531.

El segundo tipo de recurso - «los recursos especiales»³⁹ -, deben en revancha ser establecidos imperativamente por una norma legislativa o reglamentaria⁴⁰. A diferencia de los recursos administrativos de derecho común los recursos administrativos especiales están generalmente sometidos a formalidades para su instrucción⁴¹. En consecuencia, condiciones de interés, de forma y de lapso son exigidas para su presentación. “Aquellos que desean ejercer un recurso especial deben ajustarse a estas condiciones so pena de que su reclamación sea declarada inadmisibile y este no pueda conservar, a este respecto, el lapso para ejercer el recurso contencioso”⁴². Estas condiciones varían según sea el tipo recurso y según sea las normas que los regulan. Este hecho dificulta y complica el ejercicio de este tipo de recurso. Es necesario observar y respetar las normas así que el procedimiento establecido caso por caso. En el estado actual esos recursos son numerosos y existen en materias muy diversas⁴³. Esta es la razón por la cual es imposible hacer un análisis sistemático y general⁴⁴.

39 Según D. Truchet, un recurso administrativo es especial cuando está previsto por un texto. Esos recursos pueden ser clasificados en cuatro categorías: - Los recursos especiales gratuitos que son aquellos que están dirigidos al autor de la decisión; - Los recursos especiales jerárquicos que son aquellos que están dirigidos al superior jerárquico del autor de la decisión; - Los otros recursos o recursos de control que son aquellos dirigidos a una autoridad que dispone del poder de reformar las decisiones de una autoridad administrativa sin ser ni su superior jerárquico ni la autoridad de tutela. En « Recours administratifs », op. cit., pp. 11-12.

40 CE, 6 janvier 1995, Assemblée territoriale de la Polynésie française, Rec., p. 10.

41 D. Desgrées indica que la determinación de un recurso especial puede sustentarse sobre diversos elementos. Este puede sustentarse sobre las condiciones de admisibilidad del recurso (forma, lapso de presentación, determinación de las categorías de personas a quien el recurso especial está abierto). Éste puede resultar también de la designación de una autoridad competente específica, generalmente colectiva, o de prescripciones relativas a la instrucción del recurso. Este puede finalmente deducirse de los poderes de la autoridad que decide y de las consecuencias del recurso. En *Droit des Relations de l'administration avec ses usagers*, op. cit., p. 508-509.

42 Ibid., p. 522.

43 Para mayor una información sobre la diversidad de los recursos administrativos especiales, Cf. D. Truchet, «Recours administraif», op. cit., No. 101-144, pp. 13-16. Puede consultarse igualmente, E. Prévédourou, *Les recours administratifs obligatoires: Étude comparée des Droits Allemand et Français*, LGDJ, 1996, p.p 114- 149, quien presenta un censo de los principales recursos administrativos obligatorios en el derecho francés .

44 Esta dificultad está bien remarcada por la doctrina. Especialmente Cf., D. Truchet, «Recours administratifs», op. cit., p.22 ; P. Subra, «Los recursos administrativos en el Derecho Francés»,

Si uno desea presentar un cuadro general sobre los recursos especiales es necesario resaltar como sus principales características las siguientes⁴⁵:

- La organización de un recurso especial, en general, tiene por efecto el excluir un recurso de derecho común⁴⁶.
- Cada recurso está sometido a reglas contenidas en los textos que los establecen, pero en ausencia de formulación precisa se aplican las reglas del derecho común⁴⁷.
- El recurso especial puede ser intentado sólo en el campo de aplicación determinado por el texto que lo instituye.
- Estos recursos son generalmente sometidos a condiciones de interés o de capacidad. Las categorías de personas que tienen el derecho de ejercer el recurso son generalmente determinadas. “El recurso especial es generalmente

op. cit., p. 74; E. Prévédourou, Les recours administratifs obligatoires : Étude comparé des Droit Allemand et Français, op. cit., pp. 106-107 et « L'influence de l'obligation du recours administratif préalable sur l'action en justice », Revue Française de Droit Administratif (RFDA) No.5, 1998, p. 1028.

45 Para más información sobre las condiciones de admisibilidad, la sustanciación y la decisión de estos recursos Cf. D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., pp. 17-24 ; D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, op. cit., pp. 507-554.

46 CE, sect., 11 février 1983, Ministère du Travail et de la participation et de Budget, Rec., p. 63. Sobre este tema, D. Desgrées piensa que ese criterio de exclusión, inicialmente establecido para todos aquellos casos donde un procedimiento especial haya sido instruido (CE. sect., 13 juin 1958, Esnault, Rec. et CE. 12 novembre 1958, Min. de l'Éducation nationale et conseil supérieur de l'ordre des architectes, Rec.) debe actualmente ser atenuado. Este autor señala que, hoy, la jurisprudencia no considera más que el efecto de la existencia de un procedimiento particular sea sistemáticamente el de excluir todo recurso de derecho común: “Algunas jurisprudencias reducen este efecto al mínimo: el recurso de derecho común no es mas inadmisibile; simplemente este último no surtirá efecto sobre la prórroga del lapso del recurso contencioso”. A su criterio, se hace necesario, actualmente, distinguir entre los procedimientos especiales exclusivos y las otras vías de recursos y los procedimientos especiales no exclusivos del recurso de derecho común. Cf. D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, op. cit., pp. 512-513.

47 CE, sect. 6 juillet 1990, Ministère de Travail c/ Mattei et Sté EDI 7, Rec., p. 205.

reservado a los interesados o a un círculo de personas pertenecientes a categorías bien precisas⁴⁸. Un recurso especial presentado por una persona que no tiene ni la cualidad ni el interés exigido debe en principio ser rechazado⁴⁹. Éste puede ser ejercido por un simple interesado únicamente en aquellos casos donde el texto que instituye el recurso no precise esta exigencia⁵⁰.

- El objeto de los recursos especiales es frecuentemente delimitado a ciertos tipos de actos o decisiones.
- Las condiciones de plazo son generalmente establecidas. La presentación de un recurso especial es generalmente circunscrito a un plazo determinado por el texto que lo instituye. Esos plazos para introducir el recurso oscilan entre plazos muy breves y plazos muy largos con respecto al plazo de dos meses establecido para los recursos de derecho común. Este puede ser de ocho días como en el caso de recursos contra las decisiones de los Consejos de Disciplina de los establecimientos locales de enseñanza pública⁵¹; de un mes en aquellas hipótesis de redistribución o parcelamiento rural⁵²; de dos meses para los casos previstos dentro del artículo 32 de la Ley de Orientación del comercio y de la artesanía⁵³ y aún de seis meses como en materia de procedimientos fiscales⁵⁴. Tomando en consideración la diversidad de los plazos establecidos es necesario consultar, en cada caso, la norma particular

48 D. Desgrées, *Droit des Relations de l'administration avec ses usagers*, op. cit., p. 522.

49 CE sect. 11 février, 1983, *Ministère du Travail et de la participation c/ Bugel*, Rec., 63).

50 TA de Paris, 8 janvier 1979, *Sté générale de presse*, Rec., 498 ; citadas por D. Desgrées, *Droit des Relations de l'administration avec ses usagers*, op. cit., p. 523.

51 Decreto No. 85-895 del 21 agosto de 1985 relativo a los Consejos de la Educación Nacional en los Departamentos y las Academias.

52 Cf. Artículo R. 121-6 del Decreto No. 2006-394 del 30 marzo del 2006, *Gaceta Oficial* del 1ro de abril del 2006.

53 Cf. Ley No. 73-1193 del 27 diciembre de 1973, sobre la orientación del comercio y la artesanía D.1974.30, rect. 74.

54 Cf. Artículo del R. 198-10 del libro de procedimientos fiscales.

que norma el recurso. Un recurso especial presentado fuera del plazo establecido por el texto que lo instituye es inadmisibles por extemporáneo. En defecto de precisión sobre el lapso de presentación se aplica el derecho o régimen común⁵⁵.

- Ciertas condiciones de forma pueden ser exigidas. Los textos que instituyen un recurso especial imponen, generalmente, condiciones de forma para su presentación. Así a título de ejemplo, el recurso debe ser presentado por escrito, debe ser motivado o aún se puede exigir su envío por correo con acuse de recibo como es el caso en materia fiscal⁵⁶.
- Los recursos administrativos especiales comportan generalmente reglas que establecen los procedimientos específicos : la consulta a comisiones, la obligación de oír a los interesados, la exigencia de opiniones⁵⁷. La autoridad administrativa está obligada a respetar estas reglas so pena de tachar de ilegalidad la decisión tomada⁵⁸.

Tanto una como otra tipología de recursos administrativos tienen efectos que les son comunes a ambas categorías. En este caso es conveniente mencionarlas aunque sea de manera sumaria:

En primer lugar, los recursos administrativos de derecho común y los recursos especiales no tienen efecto suspensivo. La presentación de un recurso administrativo no suspende en principio la ejecución de la decisión atacada, salvo texto en contrario que establezca expresamente la suspensión.

En segundo lugar, el principal efecto común de los recursos administrativos es aquel de la prórroga del plazo del recurso contencioso⁵⁹. El administrado que

55 CE, sect., 19 février 1982, Mme Commaret, Rec., p. 78.

56 CE 12 juillet 1978, Taugain, Rec., p. 755 citada por D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 177, p. 19.

57 D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, op. cit., pp. 529-530.

58 CE 25 de mai 1962, Fédération sportive et gymnique du travail, Rec., p. 348.

59 Estas condiciones son reglas generales que se aplican, salvo texto en contrario. Ellas varían, generalmente, cuando el recurso especial es obligatorio puesto que en este último caso, el recurso juega el rol de una condición previa y necesaria para accionar en justicia. En consecuencia, las condiciones relativas a los interesados, a los plazos de presentación, al

ha ejercido un recurso administrativo dispone, a partir de la notificación de su inadmisibilidad o a partir del momento en que se entiende que existe una decisión implícita de rechazo, de un nuevo plazo para presentar el recurso contencioso⁶⁰. Sin embargo, esta prórroga está sometida a condiciones particulares que en términos generales son:

- Para ser considerado como un verdadero recurso, el recurso administrativo debe contener algunas precisiones que permitan deducir las pretensiones del recurrente⁶¹.
- El recurso contencioso ulterior debe tener el mismo objeto y contener las mismas conclusiones⁶².
- El recurso contencioso debe ser presentado por el autor del mismo o por su mandatario⁶³.
- El recurso administrativo debe ser ejercido dentro del plazo dado para el ejercicio del recurso contencioso, es decir, antes de su expiración⁶⁴.

objeto del recurso, a su motivación, entre otras, son reglas de estricto cumplimiento y su no respeto puede afectar directamente la admisibilidad o la valoración de la acción. Sabiendo que un recurso especial (sobretudo si el es obligatorio) excluye el recurso de derecho común, este último no podría prorrogar el lapso del contencioso si el primero existe.

60 La regla general es que cuando un administrado se dirige a la administración por la vía de un recurso administrativo, éste tiene la garantía de mantener abierto el acceso al contencioso administrativo para acudir a este posteriormente (Cf. CE 13 avril 1881, Bansais, Rec., p. 431). Este lapso es generalmente de dos meses, conforme al lapso del recurso por exceso de poder. También conviene mencionar que esta prórroga se produce una sola vez y con el ejercicio de un solo recurso, de manera que la intervención de un segundo recurso, incluso sin que el plazo del contencioso haya expirado, no tiene efecto sobre la prórroga del lapso. Frente al rechazo del recurso, la presentación de un segundo recurso no abrirá de nuevo el lapso del contencioso (Esta jurisprudencia se mantiene constante después de la decisión CE 11 abril de 1930, Sté « Les Grands Moulins Seigle », Rec., p. 458). Sobre las excepciones a esta regla Cf. D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 319, p. 32.

61 CE 30 juillet 1926, Triboulet, Rec., p. 821.

62 CE 27 avril 1928, Queinnec et Daret, Rec., p. 221 ; CE 4 août 1928, Vidal c/ Ville de Toulouse, Rec., p. 1054 ; CE 30 juin 1950, Constantin, Rec., table p. 480 ; CE, sect., 9 mai 1980, Veyrier, Rec., p. 221.

63 CE 11 mars 1983, Vanderschelden, Dr.adm, 1983, No. 170; citada por D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 295, p. 30.

- El recurso contencioso debe ser ejercido contra la decisión inicial y contra la decisión sobre el recurso administrativo⁶⁵.

En resumen, una categoría de recurso es opuesta a la otra. Por un lado, la ausencia de un texto que establezca las reglas generales sobre el recurso administrativo lo caracteriza de recursos administrativo de derecho común. En efecto, ninguna exigencia de capacidad de forma o de lapso es exigida, en este caso, al justiciable para actuar. Del otro lado, un gran número de textos establecen recursos administrativos especiales. La situación es inversa en este caso a la precedentemente citada: regímenes diferentes para cada caso establecen reglas que, frecuentemente, exigen un interés especial para ejercer el recurso o de condiciones especiales de plazo o de forma para recurrir. Por demás, generalmente, estas reglas imponen el carácter obligatorio del recurso especial, derogando así la regla general del carácter facultativo de los recursos administrativos.

2. LA REGLA GENERAL DEL CARÁCTER FACULTATIVO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LA EXCEPCIÓN DE SU CARÁCTER OBLIGATORIO

Como ya hemos expresado, la regla general del régimen de los recursos administrativos, en el Derecho Francés, es su carácter facultativo. En efecto, “es siempre posible, pero jamás obligatorio, poder ejercer un recurso administrativo previamente al recurso jurisdiccional”⁶⁶. En principio, su ejercicio es una facultad para el administrado quien puede entonces escoger entre las dos vías de derecho. Esto es debido, precisamente, al carácter de derecho común de los recursos

64 CE 11 novembre 1898, Labro, Rec., p. 692 ; CE 15 décembre 1922, Michel, Rec., table, p.1986, CE 28 février 1951, Fédération Nationale de cadres de l'assurance, Rec., p. 121 ; CE 14 novembre 1957, Drevet, Rec., p. 604 ; CE, sect., 10 avril 1959, Syndicat national des speakers de la radiodiffusion française, Rec., p. 231 ; CE 13 juillet 1967, Bouillier, Rec., p. 312 ; CE 21 janvier 1983, Capron, Rec., p. 20.

65 Es necesario precisar que en el caso de los recursos especiales obligatorios generalmente la decisión del recurso substituye la decisión inicial.

66 Este principio ha sido tempranamente establecido por el Consejo de Estado en la decisión “Vinceguerra” en 1946. Cf. R. Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, Montchrestien, 2006, No.493, p. 392.

administrativos. Los justiciables pueden intentar, a priori, un recurso jurisdiccional directamente contra una decisión administrativa. Estos tienen también el derecho de recurrir previamente por ante la autoridad administrativa a través de un recurso administrativo bajo la perspectiva de un arreglo amistoso⁶⁷. De esto se deduce que el administrado tiene la facultad de presentar un recurso administrativo antes de acudir al juez administrativo o de presentar directamente el recurso jurisdiccional sin tener la obligación de ejercer previamente un recurso administrativo. También el particular puede intentar un recurso administrativo para luego ejercer el recurso jurisdiccional, e incluso éste puede ejercer estos dos recursos simultáneamente o sucesivamente⁶⁸. Este es el principio del ejercicio correlativo o interdependiente del recurso administrativo y del recurso contencioso: “la existencia de un recurso administrativo no impide el ejercicio del recurso jurisdiccional y viceversa”⁶⁹.

Siendo el principio el carácter facultativo de los recursos administrativos, los recursos especiales, a priori, deben ser considerados igualmente facultativos⁷⁰. Esta es la regla, en general, aplicable para los dos tipos de recursos: los recursos de derecho común y los recursos especiales. Pero está prevista también la excepción a la regla: Si un texto establece la obligación de ejercer previamente un recurso administrativo especial, entonces no es posible la acción directa ante el juez administrativo. En este caso, la presentación del recurso jurisdiccional sin el agotamiento previo de la vía administrativa comporta la declaración de inadmisibilidad por parte del órgano jurisdiccional. En consecuencia, los

67 Ibid., pp. 392-392.

68 D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 283, p. 29.

69 Sobre esta característica del sistema francés, J-M. Auby, había indicado que « los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales tienen una naturaleza jurídica diferente y están sometidos a regímenes jurídicos distintos. Aún cuando ésta no es una consecuencia necesaria de sus diferencias, el Derecho Administrativo francés ha establecido dos sistemas de solución de litigios administrativos en principio separados e independientes uno del otro. Esta independencia se evidencia desde los tres ángulos de su puesta en marcha: El recurrente puede escoger libremente entre las dos vías de derecho, el recurrente puede ejercer simultáneamente las dos vías de derecho o el recurrente puede ejercer sucesivamente las dos vías de derecho. En « Les Recours Administratifs », op. cit., pp. 121-122. Cf. Del mismo autor junto a R. Drago, *Traité des Recours en matière administrative*, op. cit., p. 31.

70 CE, sect., 15 février 1935, Bladanet, Rec., p. 201 ; CE, sect. 3mars 1944, Sté pour la fabrication d'aliments composés pour le bétail, Rec., p. 75 ; CE, 16 juin 1944, Debrousse, Rec. p. 172.

recursos especiales siendo de ejercicio obligatorio son un obstáculo al ejercicio directo del recurso contencioso⁷¹. En este sentido, M. R. Chapus afirma que “esta facultad, instituida en principio, no está exenta de derogaciones”⁷². Hoy existen, en realidad, demasiadas derogaciones de este tipo en el Derecho Administrativo francés⁷³. Los recursos especiales son de más en más numerosos dentro de ese orden jurídico⁷⁴, y ellos son de menos en menos facultativos. Bien si el carácter obligatorio de los recursos administrativos es la excepción, en el estado actual, la mayoría de los recursos especiales son obligatorios y deben ser ejercidos, necesariamente, antes de acudir al juez administrativo⁷⁵. Los recursos especiales

71 D. Truchet, «Recours administratifs », op. cit., No. 286, p. 29.

72 R. Chapus, Droit du Contentieux Administratif, op. cit., No. 493, p. 392.

73 Entre otras causas, el embotellamiento de las jurisdicciones administrativas ha sido una de las razones por la cuales se ha producido la multiplicación de los procedimientos especiales de recursos administrativos, frecuentemente considerados como obligatorios. Estimando que el recurso administrativo obligatorio contribuye a disminuir el número de recursos jurisdiccionales y en consecuencia, a descargar a las jurisdicciones administrativas; en variados dominios de la acción administrativa se ha impuesto la obligación de agotar la vía administrativa antes de ejercer la acción en justicia.

74 Este hecho es muy remarcado por la doctrina francesa. Según ésta, el Derecho Administrativo contemporáneo francés está marcado por la multiplicación de procedimientos particulares y por una expansión de los recursos obligatorios, por demás, de una manera desordenada, fragmentaria y no uniforme. Cf. notamment, J.-M. Auby, «Les recours administratifs préalables», op. cit., p. 11; D. Truchet, «Recours administratifs», op. cit., p. 4 ; J.-F. Brisson, «Régler autrement les litiges administratifs: les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés? », Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, 1996, p. 805; E. Prévédourou, Les recours administratifs obligatoires: Étude comparé des Droits Allemand et Français, op. cit., pp. 10 et 108 et «L'influence de l'obligation du recours administratif préalable sur l'action en justice», op. cit., p. 1028.

75 Esta solución parece ser también la intención del legislador francés quien en la ley del 31 de diciembre de 1987 estipula en el artículo 13 que “ciertos decretos del Consejo de Estado determinan en que condiciones los litigios contractuales que conciernen al Estado, las colectividades y los establecimientos públicos, así como las acciones que ponen en juego su responsabilidad extracontractual, están sometidas, ante de toda instancia contenciosa a un procedimiento previo, bien sea de recursos administrativos o bien sea de conciliación”. Sin embargo, de una parte, esta disposición no privilegia la solución de instaurar los recursos administrativos previos”. Esta propone paralelamente la opción del procedimiento de conciliación. Por otra parte, esta disposición no ha tenido consecuencias porque ninguno de los decretos previstos por la ley para establecer la obligación de los recursos administrativos o de un procedimiento de conciliación no ha jamás sido adoptado. Cf. J.-M. Auby, «Les recours administratifs préalables», op. cit., p. 11-12 ; D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, op. cit., No. 490, pp. 502-503 ; J.-F. Brisson, «Régler autrement les litiges administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés? », op. cit., p. 797.

obligatorios dado su crecimiento continuo estos se extienden a dominios muy variados y bien significativos de la acción administrativa⁷⁶. Así, pareciera, que existe tácitamente una transformación de la regla en excepción, o más bien, de la excepción en regla, es decir, que la facultad de ejercer un recurso administrativo previo deviene la obligación⁷⁷.

Sin embargo, esta generalización engendra serias complicaciones. De una parte, la multiplicación de recursos administrativos especiales a través de textos especiales que les instituyen trae por consecuencia la complejidad del sistema de recursos administrativos⁷⁸. Esto sin duda, dificulta su ejercicio ya que en el momento de atacar una decisión administrativa, se hace necesario hacer un estudio caso por caso y dominio por dominio. Esta complejidad se traduce también en la imposibilidad, en el Derecho Francés, de sistematizar y de clasificar los recursos administrativos obligatorios⁷⁹. La organización de los recursos administrativos se ha visto así calificada con diversos adjetivos: Ella es considerada

76 D. Truchet afirma que esta expansión se produce, sobretodo, en materia de administración económica y social así como en materia de organización profesional « *Recours administratifs* », op. cit., No. 85, p. 12.

77 Para mayor información sobre la evolución de los recursos administrativos obligatorios en derecho francés, Cf. J.-F. Brisson, « *Régler autrement les litiges administratifs: les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés?* », op. cit., pp. 814-816.

78 Situación especialmente remarcada por J.-M. Auby, « *Les recours administratifs préalables* », op. cit., p. 13 ; et G. Pellissier, « *Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs. Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français* », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)* No.5, 1998, p. 324.

79 A este respecto, E. Prévédourou señala que “el censo de las hipótesis dentro de las cuales un tal recurso es prescrito so pena de inadmisibilidad del recurso jurisdiccional culmina en una colección de soluciones particulares y discordantes que resultan de textos específicos que responden a soluciones particulares y sectoriales o contingentes”, En « *L'influence de l'obligation du recours administratif préalable sur l'action en justice* », op. cit., p. 1028.

una reglamentación “fragmentaria y defectuosa”⁸⁰, “desordenada y parcelaria”⁸¹ o simplemente muy compleja⁸².

Por otra parte, la determinación del carácter obligatorio de los recursos administrativos está marcada por la ambigüedad. Bien si tal carácter debe derivar, necesariamente, de un texto expreso⁸³ y que la dicha obligación debe mantenerse de interpretación restringida⁸⁴, es muy excepcional que estos textos indiquen expresamente el carácter obligatorio del recurso administrativo. Ha sido la jurisprudencia quien, caso por caso, les ha interpretado. Así resulta que el criterio para determinar el carácter obligatorio es la intención del autor del texto que establece el recurso especial. Esta intención no siendo expresada explícitamente en el texto, son solo índices los que permiten deducirlo y acordarlo: puede tratarse a veces de expresiones empleadas⁸⁵ o más frecuentemente de la organización

-
- 80 M. E. Prévédourou sostiene, por demás: “el estado actual del Derecho Administrativo francés en materia de recursos administrativos obligatorios es dispersa, abundante, compleja e incomprensible», En, *Les recours administratifs obligatoires: Étude comparé des Droits Allemand et Français*, op. cit., p. 151 et «l’influence de l’obligation du recours administratif préalable sur l’action en justice », op. cit., p. 1028.
- 81 J.-F. Brisson, «Régler autrement les litiges administratifs: les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés?», op. cit., pp. 805 et 814.
- 82 J.-M. Auby, « Les recours administratifs préalables », op. cit., p. 13.
- 83 La obligación de ejercer un recurso administrativo puede derivar de un texto legal, reglamentario e incluso contractual. En este último caso, los cuadernos de mercados públicos son los que disponen que los co-contratantes de la administración no pueden acceder a la jurisdicción administrativa sino después de haberse dirigido previamente a la autoridad administrativa. Cf. R. Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 398-399.
- 84 Esta restricción implica que cuando un recurso administrativo obligatorio está prescrito por un texto, esta obligación no es extendida a las hipótesis análogas o similares, pero distintas, de aquellas que estos textos prevén de manera precisa. Cuando el recurso administrativo es obligatorio para algunas personas esta obligación no se extiende a dominios vecinos. Cf. D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 94 à 97, pp. 12-13. Sobre las excepciones a esta interpretación estricta, ver No. 98-100, p. 13.
- 85 Este criterio no es siempre preciso. La jurisprudencia ha reconocido un recurso administrativo como obligatorio cuando el texto utiliza la expresión “apelación contra la decisión administrativa”. También la jurisprudencia ha estimado como obligatorio un recurso cuando el texto emplea la palabra “puede” en lugar de “debe” (Cf. par ejemplo: CE 1 octobre 1982, Ministère d’urbanisme et logement, Rec., p. 331). Como se observa, la terminología utilizada en los textos que reglan los recursos no parecen ni determinantes ni constantes. Cf. D. Truchet, « Recours administratifs », op. cit., No. 90, p. 12.

en el texto de un procedimiento preciso⁸⁶. En realidad, la determinación del carácter obligatorio de un recurso administrativo especial, siendo producto de la jurisprudencia, «coup par coup»⁸⁷, ha engendrado un número de soluciones particulares y muy variadas. Se revela que existe una gran incertidumbre sobre la determinación del carácter obligatorio de los recursos administrativos. Esta determinación depende, generalmente, de la posición del juez administrativo quien, por demás, tiene la tendencia a mostrarse más bien liberar⁸⁸ cuando se trata de decidir sobre una tal determinación.

La situación descrita muestra más bien un balance muy desfavorable. La ausencia de un régimen uniforme de los recursos administrativos y la ambigüedad existente en la determinación del carácter obligatorio han sido tachadas, por la doctrina, como trazas negativas del sistema francés que juegan en contra de la protección de los derechos de los administrados y que impiden a estos instrumentos de cumplir una función de garantía. Es deseable, que normas claras, precisas y estables sean aseguradas en el sistema francés, a fin de garantizar a los administrados una justa protección de sus derechos. Asimismo, el fenómeno de la generalización de los recursos administrativos obligatorios es percibido, en el orden jurídico, francés, como una solución inoportuna⁸⁹.

86 Puede tratarse de un elemento del procedimiento especial derogando las reglas de derecho común: en materia de plazo o autorizando la intervención de una autoridad u órgano especial bien sea para decidir o bien sea para expresar su opinión. .

87 Esta expresión que traduce literalmente « golpe por golpe » es utilizada por J.-F. Brisson, « Régler autrement les litiges administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés ? », op. cit., p. 817.

88 Calificativo dado por D. Truchet a la aptitud del juez administrativo francés cuando éste debe evaluar los índices del caso que examina con el fin de determinar si el recurso administrativo es o no un recurso obligatorio. Asimismo, este autor remarca el hecho de que el Consejo de Estado ha frecuentemente determinado que un recurso administrativo es obligatorio por el solo hecho de haber sido instituido por un texto especial sin apoyarse en otros índices. En « Recours administratifs », op. cit., No. 88 et 93, p. 12.

89 Para M. G. Pellissier, la generalización de los recursos obligatorios es toda vez una solución incoherente e inoportuna. Incoherente porque el sistema actual que los organiza es impreciso y los criterios para reconocer un recurso como obligatorio son en si mismos muy débiles. Inoportuno porque el sistema actual que los instituye es discordante. En su opinión, los recursos administrativos obligatorios no constituyen un modelo de reforma de los recursos administrativos, en consecuencia, ellos son una solución que debe ser descartada. En « Pour

Por lo demás, cuando un recurso administrativo es obligatorio no solamente las reglas para su examen devienen más restrictivas sino que también los efectos sobre el eventual recurso jurisdiccional son directos. De esta manera, el ejercicio del recurso se dificulta poniendo en peligro el derecho de los administrados de actuar en justicia. Es conveniente remarcar que tres consecuencias esenciales derivan de la obligación de ejercer un recurso administrativo previo.

La primera consecuencia, tratándose de los poderes de la autoridad recurrida, es que ésta debe apreciar los cambios en el estado de derecho y las circunstancias de hecho que han podido producirse después del momento en que la decisión le ha sido deferida⁹⁰.

La segunda consecuencia es que la decisión del recurso administrativo obligatorio, sea ésta confirmativa o de rechazo, sustituye la decisión inicial atacada⁹¹. Por ende, solo la decisión del recurso puede ser objeto del recurso jurisdiccional⁹². Además, los vicios atribuidos a la decisión inicial no son susceptibles de ser invocados en apoyo del recurso ejercido contra ella⁹³.

La tercera consecuencia es que el recurso administrativo tiene una gran influencia sobre el recurso jurisdiccional en dos aspectos: sobre su objeto porque las conclusiones del recurso jurisdiccional no pueden ser más extensas o ir más allá de aquellas rendidas en el recurso administrativo previo⁹⁴ y sobre los medios porque en este caso es la regla de la inmutabilidad de los medios utilizados para sustentar los recursos sucesivos la que se aplica, es decir, que los medios invocados en el

une revalorisation de la spécificité des recours administratifs : «Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français», op. cit., p.326-328. Sobre los riesgos de los recursos administrativos obligatorios ver igualmente, J.-F. Brisson, «Régler autrement les litiges administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés?», op. cit., pp. 809-813.

90 CE, 13 novembre 1991, Girer, Rec. p. 392 et CE, 29 novembre 1993, Mme Garelli, Rec., p. 1072.

91 CE, 19 juin 1991, Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, Rec., p. 251.

92 Par exemple CE, sect., 30 de mars 1973, Rec., p. 269.

93 A título de ejemplo CE 27 février 1956, Association des propriétaires du Chesne, Rec., p. 92.

94 Por ejemplo CE, Sect., 23 octobre 1981, Fédération des groupes autonomes de l'enseignement public de l'académie de Strasbourg, Rec., p. 390.

recurso jurisdiccional no pueden ser distintos de aquellos que han sido invocados en el recurso administrativo previo. Es así como el administrado para asegurar su acceso a la justicia debe llenar estas exigencias a fin de no poner en riesgo el ejercicio del recurso jurisdiccional ulterior. Él debe desarrollar cuidadosamente sus conclusiones y cuidar de atacar solamente la decisión resultante del recurso administrativo previo.

Bajo estas circunstancias, la articulación de la vía administrativa y la vía jurisdiccional se complica. Para los administrados, los riesgos de una eventual inadmisibilidad de sus recursos contenciosos se acrecientan. El recurso administrativo siendo obligatorio juega un rol de una condición de admisibilidad del recurso jurisdiccional que complica el acceso al juez administrativo. El no respeto a la obligación de ejercer un recurso administrativo trae como consecuencia la no admisión del recurso jurisdiccional. En este caso, el acceso directo o el acceso anticipado al juez administrativo, (este último no admitiendo, dentro del ordenamiento jurídico francés, regularización en el curso de la instancia⁹⁵), es sancionado con la pérdida para los justiciables de la posibilidad de ejercerlo posteriormente.

Conclusiones

El Derecho Administrativo francés está regido por el principio según la cual es posible- sin que sea necesariamente obligatorio- que un recurso jurisdiccional sea precedido de un recurso administrativo. Así, en principio, los administrados tienen siempre el derecho de dirigirse directamente a la autoridad jurisdiccional sin que el ejercicio previo de un recurso administrativo sea exigido.

En efecto, el sistema francés es conocido como uno de los regimenes jurídicos donde la regla es el ejercicio facultativo de los recursos administrativos. La obligación de un recurso administrativo previo es excepcional lo que implica que esta exigencia debe estar consagrada expresamente por un texto especial donde, además, se puede instituir un procedimiento específico para su trámite. Sin embargo, en el estado actual del Derecho Francés un crecimiento diverso y

95 CE, 6 mai 1977, Garrigues, Rec. p. 208.

heterogéneo de los recursos administrativos obligatorios se presenta, hecho este que pone en tela de juicio la organización del sistema de recursos administrativos francés.

El análisis del régimen de los recursos administrativos, en este orden jurídico, revela que la regla de su carácter facultativo es frecuentemente derogada. Numerosos son los textos especiales o las soluciones jurisprudenciales que convierten obligatorio el ejercicio de los recursos administrativos. Estos son de menos en menos la excepción pues numerosos son los casos donde los recursos administrativos son obligatorios⁹⁷. Hoy, este régimen está caracterizado por la proliferación desordenada de textos especiales que los instituyen dentro de diversos y variados dominios de la acción administrativa. Igualmente existe una gran heterogeneidad de procedimientos particulares que establecen condiciones de capacidad, de forma y de lapsos distintos y variados. Al lado de esto y en ausencia de texto expreso, una gran incertidumbre reina a la hora de determinar el carácter obligatorio del recurso administrativo. En este estado de “desorganización jurídica”⁹⁷ la protección de los administrados, en materia de recursos administrativos, en el sistema jurídico francés, se muestra considerablemente débil.

96 M E. Prévédourou, afirma sobre este hecho que “en el estado actual de derecho, es de más en más frecuente que la obligación de un recurso administrativo previo sea impuesta. En el cuadro del contencioso de plena jurisdicción la obligación está establecida de manera absolutamente explícita o más certera, mientras que en el cuadro del contencioso por exceso de poder en la mayoría de los casos es deducida de los textos por el juez. Dans, Les recours administratifs obligatoires : Étude comparée des Droits Allemand et Français, op. cit., p. 131.

97 J.-F. Brisson, « Régler autrement les litiges administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros generales:

- AUBY (J- M) et DRAGO (R), *Traité des recours en matière administrative, Litec, 1er édition, 1992, 686 p.*
- CHAPUS (R), *Droit Administratif Général, Montchrestien, Tome I, 9 édition, 2001, 1427 p.*
- Droit Contentieux Administratif, Montchrestien, 12e édition, 2006, 1489 p.*
- DEBBASCH (C), *Institutions et droit administratif : L'action et le contrôle de l'administration, Tome II, PUF, 1992, 551 p.*
- GAUDEMET (Y), *Droit Administratif, Tome 1, 18e édition, LGDJ, 2005, 453 p.*
- LABAUDERE (A), VENEZIA (J.-C.) et GAUDEMET (Y), *Droit Administratif, Tome 1, 17e édition, LGDJ, 2002, 459 p.*
- VEDEL (G) et DEVOLVÉ (P), *Droit administratif, Tome I, PUF, 12eme édition, 1992, 416 p.*
- Droit administratif. Tome II, PUF, 12eme édition, 1992, 802 p.*

Libros especiales:

- ALLAND (D), RIALS (S), *Dictionnaire de la Culture Juridique, PUF, Paris, 2003, 1640 p.*
- BRISSON (J), *Les Recours pour excès de pouvoir : Tendances récentes du contentieux administratif, Ellipses, 2004, 144 p.*
- DEVOLVE, (P), *L'acte administratif, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 1996, 294 p.*
- ,DESGRÉES (D), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers, Thémis Droit public, PUF, 2000, 567 p.*
- LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DEVOLVÉ (P) et GENEVOIS (B), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14e édition, Dalloz,*

Mata G.

2003, SARMIENTO (M). *Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa, Civitas, 1era edición, 1996, 425.*

VEDEL (G) et DEVOLVÉ (P), *Le système français de protection des administrés contre l'administration, Collection de Droit Public, Sirey, 1991, 280 p.*

Tesis doctorales:

BRISSON (J.-F.), *Les Recours Administratifs en Droit Public Frances, LGDJ, 1996, 494 p.*

GUY (I), *La procédure administrative non contentieuse, LGDJ, 1968, 723 p.*

PREVEDOUROU (E), *Les Recours administratifs Obligatoires : Étude comparée des Droits Allemand et Français, LGDJ, 1996, 403 p.*

Artículos:

AUBY (J.-M.), « Les Recours Administratifs, Actualité Juridique », *AJDA*, 1955, p. 117.

AUBY (J.-M.), « La procédure administrative non contentieuse », *Recueils Dalloz et Sirey, Chronique VII ; 1956 ; p. 6.*

AUBY (J.-M.), « Les modes alternatifs de règlements des litiges : Les recours administratifs préalables », *L'actualité juridique, AJDA, No.1, 1997, p. 10.*

BRISSON (J.-F.), « Régler autrement les litiges administratifs : Les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés » ; *Revue de Droit Public*, 1996, p. 793.

DOUCHEZ (M.-H.), « Carences du Recours Administratif dans sa fonction de Garantie des droits des citoyens » *Pouvoir et liberté : Études offerts à Jacques Mourgeon, Bruylant Bruxelles, 1998, p. 607.*

GAUDEMMENT (Y), « La prévention du contentieux administratif par l'avis du Conseil d'État », *La Revue Administrative, Numéro spécial, 1999, p. 95.*

PELLISIER (G), « Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs, Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français », *Revue Française de Droit Administratif, Sirey,*

1998, p. 317.

PRÉVÉDOUROU (E), « L'influence de l'obligation du recours administratif préalable sur l'action en justice », *Revue Française de Droit Administratif*, No.5, éditions Sirey, 1998, p. 1023.

PUGET (H) et MALEVILLE (G), « Les recours purement administratifs mode de protection des administrés », *La Revue Administrative* No. 32, 1953, p. 111.

RICHER (L), « Les modes alternatifs de règlements des litiges et le droit administratif, *L'actualité juridique* », *AJDA*, No.1, 1997, p. 3.

SARMIENTO (J), "Introducción al procedimiento y al proceso administrativo", *Protección del Administrado: Obra colectiva*, 1996, p. 13.

SUBRA de BIEUSSES (P), "Los Recursos Administrativos en el Derecho Francés"; *Documentación Administrativa (DA) No. 221: Los Recursos Administrativos*, 1990, p. 63.

TRUCHET (D), *Recours administratifs, Répertoire Dalloz du Contentieux Administratif* No.12, 2000.

Reportes Oficiales:

CONSEIL D'ÉTAT, *Prévention du contentieux*, *La Documentation Française*, 1981.

CONSEIL D'ÉTAT, *Régler autrement les conflits*, *La Documentation Française*, 1993.

Jurisprudencia:

- CE, 11 novembre 1898, *Labro*, *Rec.*, p. 692.
- CE, 7 juillet 1905, *mairie de Bourges*, *Rec.*, p. 612.
- CE 15 décembre 1922, *Michel*, *Rec.*, table, p.1986,
- CE, 30 juillet 1926, *Triboulet*, *Rec.*, p.821.
- CE, 27 avril 1928, *Queinnec et Daret*, *Rec.*, p. 221

Mata G.

- CE, 4 août 1928, Vidal c/ Ville de Toulouse, Rec., p. 1054.
- CE, 11 avril de 1930, Sté « Les Grands Moulins Seigle », Rec., p. 458
- CE, sect., 15 février 1935, Bladanet, Rec., p. 201
- CE, sect., CE 10 décembre 1943, Dlle Sée, Rec., p. 285.
- CE, sect. 3 mars 1944, Sté pour la fabrication d'aliments composés pour le bétail, Rec., p. 75.
- CE, 16 juin 1944, Debrousse, Rec. p. 172.
- CE, 23 mars 1945, Vinciguerra, Rec., p. 56.
- CE, 30 juin 1950, Constantin, Rec., table p. 480.
- CE, 31 octobre 1950, Sieur Jacquet, Rec., p. 522 ; citada por D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, p. 531.
- CE, 28 février 1951, Fédération Nationale de cadres de l'assurance, Rec., p. 121;
- CE, 3 décembre 1952, Dubois, Rec., p. 555.
- CE, 27 avril 1953, Collin, Rec., 197.
- CE, 4 juin 1954, Dame Vve Vernier, Rec., p. 334.
- CE, 27 février 1956, Association des propriétaires du Chesne, Rec., p. 92.
- CE, 7 novembre 1956, Delzant, Rec., p. 421.
- CE 14 novembre 1957, Drevet, Rec., p. 604.
- CE, 26 mars 1958, Sieur Toledo, Rec., p. 200 citada por D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, p. 531.
- CE, sect., 10 avril 1959, Syndicat national des speakers de la radiodiffusion française, Rec., p. 231.
- CE, sec, 23 novembre 1962, Association des grands élèves de l'institut commercial de Nancy, Rec., p. 625.

- CE, 25 de mai 1962, Fédération sportive et gymnique du travail, Rec., p. 348.
- CE, 13 juillet 1967, Bouillier, Rec., p. 312 ; CE 21 janvier 1983, Capron, Rec., p. 20.
- CE, sect., 30 de mars 1973, Rec., p. 269.
- CE, 12 juillet 1978, Taugain, Rec., p. 755 citada por D. Truchet, « Recours administratifs », No. 177, p. 19.
- CE, sect., 9 mai 1980, Veyrier, Rec., p. 221.
- CE, 13 avril 1881, Bansais, Rec., p. 431.
- CE, sect., 19 février 1982, Mme Commaret, Rec., p. 78.
- CE, 5 février 1982, Cahen, Rec., p. 60.
- CE, 1 octobre 1982, Ministère d'urbanisme et logement, Rec., p. 331.
- CE, sect., 11 février 1983, Ministère du Travail et de la participation et de Budget, Rec., p. 63.
- CE, 11 mars 1983, Vanderschelden, Dr.adm, 1983, No. 170; citada por D. Truchet, « Recours administratifs », No. 295, p. 30.
- CE, 27 juin 1990, Association du foyer des jeunes travailleurs « Victor Hugo » c/Compère, Rec., T.1017.
- CE, sect. 6 juillet 1990, Ministère de Travail c/ Mattei et Sté EDI 7, Rec., p. 205.
- CE, 19 juin 1991, Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, Rec., p. 251.
- CE, 13 novembre 1991, Girer, Rec. p. 392
- CE, 29 novembre 1993, Mme Garelli, Rec., p. 1072.
- CE, 6 janvier 1995, Assemblée territoriales de la Polynésie française, Rec., p. 10.
- CE, 27 janvier 1997, Comité départemental du Vaucluse de la fédération française de pétanque et jeu provençal, AJ, 1997, p.387 citada por D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, p. 531.

Mata G.

- CE, 18 mars 1998, Comité d'entreprise de la société de bourse A Ferri, B. Ferri, et C. Germe, citada por D.Desgrées "Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, PUF, 2000, p. 510.
- TA de Paris, 8 janvier 1979, Sté générale de presse, Rec., 498 ; citada por D. Desgrées, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, p. 523.