

# Los recursos administrativos en el Derecho francés

**SUMARIO:** I. GENERALIDADES. A) Definición. B) Fuentes. C) Ventajas. II. RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE DERECHO COMÚN Y RECURSOS ESPECIALES. A. Recursos administrativos de Derecho común. a) Dos recursos distintos. b) Su presentación. B. Recursos administrativos especiales. a) Presentación. b) Sobre su carácter facultativo u obligatorio. c) Algunos ejemplos de recursos especiales. III. LA ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. A. Los recursos de Derecho común. B. Los recursos especiales. IV. LA INSTRUCCION DEL RECURSO Y SU RESOLUCION. A. Reglas de forma y de procedimiento. a) El caso particular de la presentación ante un órgano competente. b) La instrucción del recurso. 1. Recursos de Derecho común. 2. Recursos especiales. c) Plazo y forma de resolución. 1. Recursos de Derecho común. 2. Recursos especiales. B. Reglas de fondo. a) El carácter no suspensivo del recurso. b) La obligación de resolver. 1. Alcance del principio. 2. Cómputo del plazo para resolver. c) Los poderes del órgano administrativo. 1. Recursos de Derecho común. 2. Recursos especiales. 3. De la posibilidad de «regularizar» el acto inicial. V. LOS EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO: LA PRORROGA DEL PLAZO DEL RECURSO CONTENCIOSO. A. Las modalidades de la prórroga. a) Requisitos relativos al objeto del recurso y su motivación. b) Requisitos relativos al recurrente y condiciones del plazo. B. El plazo del recurso contencioso solamente puede prorrogarse una vez.

## I. GENERALIDADES

### A. DEFINICIÓN

Ningún texto legal nos proporciona una definición de los recursos administrativos. Únicamente el análisis de la jurisprudencia, que poco a poco los ha ido configurando, permite precisar la noción.

Como su propia denominación indica, los recursos administrativos son recursos. Debe entenderse, por tanto, que es un requerimiento dirigido a obtener de la Administración un cambio en la postura que previamente había adoptado en relación con el requirente.

Este primer aspecto es importante: el recurso administrativo supone que, en un primer momento, la Administración ha actuado (o rechazado actuar) de una manera que no satisface (o no satisface completamente) a alguien. En consecuencia, la idea de «litigio», al menos potencialmente, está presente: de ahí la expresión «procedimientos precontenciosos» frecuentemente utilizada por la doctrina.

El recurso administrativo se formula contra un acto jurídico dictado por una autoridad administrativa. De ahí que no pueden presentarse recursos administrativos contra los actos de personas privadas que, si bien disfrutan de prerrogativas públicas, han actuado sin utilizarlas; ni contra los actos del poder judicial; ni contra los actos del poder legislativo. Por otra parte, tampoco pueden presentarse recursos administrativos contra las actuaciones de la Administración que no se llevan a cabo a través de actos jurídicos.

El *status* jurídico del autor del recurso es indiferente: cualquier persona física o jurídica, de Derecho público o privado, puede presentar un recurso administrativo de Derecho común con tal de que sea el afectado por el acto recurrido o con tal de que ocupe la posición de tercero.

La naturaleza de las pretensiones y de las alegaciones no son relevantes: el recurso administrativo puede tener por objeto tanto el reconocimiento de un derecho (subjetivo u objetivo) como la obtención de una ventaja; las alegaciones pueden ser tanto de legalidad como de oportunidad.

La naturaleza del acto jurídico objeto del recurso no tiene efectos en la definición de éste, en tanto dicho acto proceda de una autoridad administrativa. Lo más frecuente es que se trate de una decisión administrativa unilateral, pero puede tratarse igualmente de un acto contractual o un acto unilateral sin perjuicios (medida de orden interior, acto de gestión privada, acto de gobierno...).

Estas diversas observaciones nos llevan a definir el recurso administrativo como *una reclamación dirigida a una autoridad administrativa con la finalidad de resolver una controversia* derivada de un acto jurídico dictado por esa misma autoridad administrativa o por otra autoridad administrativa.

Las reclamaciones que se suelen dirigir a la Administración son a menudo oscuras e imprecisas. Para saber si constituyen o no recursos administrativos, la autoridad debe examinar su contenido y objeto, determinando si, a la vista de la redacción del escrito presentado, existen en éste los niveles mínimos de precisión y de oposición suficiente para que la Administración se entienda demandada.

Una solicitud inicial a la Administración no es evidentemente un recurso administrativo. Cualquiera que sea su contenido (petición de autorización, de ayuda, de información o de documentación, de indemnización) adolece de carácter litigioso y no se dirige contra un acto administrativo preexistente.

Tampoco existe recurso administrativo cuando una persona cuya petición inicial ha sido rechazada la reitera. En efecto, la segunda petición no se dirige contra el rechazo de la primera sino que simplemente la reitera.

Tampoco constituyen recursos administrativos determinadas demandas singulares previstas por las normas, algunas de ellas de reciente aprobación.

A primera vista, las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo parecen participar de la naturaleza del recurso administrativo: su finalidad consiste en resolver una controversia entre el reclamante y una Administración; lo más frecuente es que se trate de un acto jurídico dictado por una autoridad administrativa; por otra parte, según el Consejo de Estado (CE ass., 10 de julio de 1980, *Retail, Rec.*, p. 303), el Defensor del Pueblo es una autoridad administrativa. Sin embargo, determinadas particularidades del procedimiento (la no interrupción por la reclamación de los plazos para presentar el recurso contencioso) y el hecho de que la reclamación no se dirige siempre contra un acto jurídico dictado por una autoridad administrativa impiden asimilar al recurso administrativo las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo.

La solicitud consistente en conocer los motivos por los que se ha dictado una decisión administrativa, en virtud principalmente de la Ley de 17 de julio de 1979, tampoco constituye un recurso administrativo.

Por último, la información y vista de documentos administrativos, hecha en base a la Ley de 17 de julio de 1978 sobre la libertad de acceso a los documentos administrativos, es una solicitud inicial y, por tanto, no debe ser considerada un recurso administrativo, aunque se inscriba en las relaciones de conflicto entre la Administración y el administrado. Sin embargo, la jurisprudencia establece (CE sec., 19 de febrero de 1982, *Mme. Commaret, Rec.*, p. 78) que la acción ante la Comisión de acceso a documentos administrativos (establecida por la Ley de 17 de julio de 1978) constituye un recurso administrativo.

## B. FUENTES

Los recursos administrativos tienen su fundamento jurídico en una práctica administrativa y contenciosa que se apoya en las reglas del plazo del recurso por exceso de poder y de la decisión implícita desestimatoria; en el Derecho francés no hay una norma específica que recoja el régimen jurídico de manera general.

Sin embargo, numerosos textos han regulado procedimientos particulares de recurso, en ámbitos muy variados y con modalidades muy diversas. Dichos textos presentan un rango jurídico variable puesto que, tanto antes como después de 1958, han sido aprobados unas ve-

ces por vía legislativa y otras por vía reglamentaria. El Consejo de Estado ha establecido que el recurso administrativo es siempre posible, salvo «norma en contrario», aunque no ha precisado la naturaleza de esta norma. ¿Cuál es entonces el lugar que ocupa en la jerarquía de las normas la regla según la cual, en principio, siempre es posible presentar un recurso administrativo contra un acto dictado por una autoridad administrativa? ¿Constituye un principio general del Derecho, que será la verdadera fuente normativa de los recursos administrativos? En realidad, a la inversa de lo que ha hecho en el recurso por exceso de poder (CE ass., 17 de febrero de 1959, *Ministerio de Agricultura, contra señora Lamotte, Rec.*, p. 110), el juez nunca ha calificado de principio general de Derecho la posibilidad de presentar un recurso administrativo, pero un prestigioso autor (R. CHAPUS, *Derecho del contencioso-administrativo*, Ed. Montchrestien, 1982, núm. 256) ve en él, sin embargo, una regla general de procedimiento.

### C. VENTAJAS

Los recursos administrativos suelen ser objeto de diversas críticas. Sobre todo se les reprocha constituir factores de complejidad o de demora en la solución de los asuntos. Su instrucción puede exigir mucho tiempo, en detrimento de otras tareas administrativas. En efecto, su amplia admisibilidad, que trataremos más adelante, no permite rechazar de entrada recursos administrativos manifiestamente infundados. Si la conciliación fracasa, habrán demorado la acción del juez, a veces inútilmente.

Lo anterior no está falto de verdad, pero, en términos generales, el recurso administrativo presenta ventajas incontestables.

Permite a un administrado poner de manifiesto a la Administración, con toda libertad, su posición y le da una segunda oportunidad de obtener una respuesta satisfactoria después de un nuevo examen del expediente.

Paralelamente, permite a la Administración corregir rápidamente, con una información mejor, un error o una injusticia. El recurso jerárquico ofrece al órgano superior una ocasión de controlar la acción de sus subordinados, de estudiar el expediente con más imparcialidad y con una visión global de la situación, y de dotar de más coherencia al funcionamiento de sus servicios.

Al resolver un recurso administrativo la Administración debe estudiar el asunto, tanto desde el punto de vista de la legalidad como de la oportunidad, mediante un examen completo del mismo, más completo que cuando enjuicia el exceso de poder, en el que solamente puede apreciar la legalidad del acto atacado.

El ámbito del recurso administrativo es particularmente amplio y desborda la competencia del juez en el exceso de poder. Cuando se ejerce contra un acto insusceptible del recurso por exceso de poder el recurso administrativo constituye la única posibilidad que tiene el administrado de actuar frente a ese acto.

Frecuentemente denominado por la doctrina «preliminar de conciliación», el recurso administrativo evita numerosos procesos, bien porque la Administración resuelve de forma favorable al interesado, bien porque desestima el recurso y convence al interesado de que no tendrá ninguna oportunidad en el contencioso, o bien porque llegan a un compromiso aceptable.

Incluso cuando la conciliación fracasa es importante el recurso administrativo, ya que, al haber desarrollado el administrado sus alegaciones y al haber recibido las explicaciones de la Administración —cuando responde explícitamente—, aquél se encuentra en mejor situación para apreciar las posibilidades de un recurso contencioso y desarrollar ante el juez un razonamiento en tiempo, rigor y precisión.

En definitiva, los recursos administrativos contribuyen a hacer más fluidas las relaciones entre la Administración y los administrados, a favorecer el diálogo, en resumen, desarrollar la «democracia administrativa» en un marco que no participa del estricto formalismo jurídico del contencioso.

No obstante, a pesar de estas ventajas, el derecho administrativo francés tradicionalmente ha estado vencido a favor del control judicial de la Administración y, en consecuencia, ha llevado a cabo un desarrollo menor de los procedimientos administrativos no contenciosos en donde se encuadran los recursos administrativos.

No ha sido sino recientemente cuando se ha empezado a notar un movimiento de revalorización del procedimiento administrativo no contencioso: el atasco de las Salas, los límites del control contencioso y una aproximación «más democrática» a las relaciones entre Administración y administrados han contribuido a ello. Así se pondrá de manifiesto al tratar las diversas categorías de recursos: recurso administrativo de Derecho común y recursos especiales (II), para analizar después su admisibilidad (III), su instrucción y la resolución final (IV) y, por último, sus efectos.

## II. RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE DERECHO COMUN Y RECURSOS ESPECIALES

Existen varias clases de recursos administrativos: a los recursos de Derecho común se suman los recursos especiales, cada vez más numerosos, a menudo facultativos, pero con mayor frecuencia obligatorios.

## A. RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE DERECHO COMÚN

### a) *Dos recursos distintos*

Los recursos administrativos de Derecho común carecen de previsión legal expresa. Se distingue entre los «recursos de gracia» que se dirigen a la autoridad que dictó el acto recurrido y los «recursos jerárquicos» que se dirigen al superior jerárquico del que dictó el acto recurrido.

### b) *Su ámbito de aplicación*

Los recursos de Derecho común son siempre posibles. Este principio, establecido muy tempranamente, ha sido confirmado posteriormente: «los particulares disponen siempre de la facultad, salvo que la legislación especial prevea un procedimiento particular, de reclamar contra el acto administrativo ante el órgano que dictó dicho acto o ante el ministro competente y no acudir a la vía contenciosa hasta que aquella reclamación haya sido desestimada» (CE sec., 23 de marzo de 1946, *Vinciguerra, Rec.*, p. 56). La jurisprudencia ha permanecido firme, con fórmulas que han variado algo, habiéndose abandonado la referencia exclusiva a las leyes especiales y al ministro en beneficio de la fórmula más amplia del superior jerárquico (CE sec., 23 de septiembre de 1983, *Mealet, Rec.*, p. 43); por otra parte, ha recordado reiteradamente el principio de la siempre posible presentación de este tipo de recursos (por ejemplo, CE, 20 de abril de 1984, *Kasakos, Dr. Adm.*, 1984, núm. 224, en relación con el recurso al ministro contra la deliberación de un Tribunal de oposiciones).

Los recursos de Derecho común no son nunca obligatorios (CE sec., 28 de enero de 1938, *Maire, Rec.*, p. 98). La jurisprudencia subraya que su ejercicio constituye una «facultad» del administrado. De hecho el recurso por exceso de poder puede ser planteado directamente, sin necesidad de presentarlo previamente al órgano que dictó el acto recurrido o ante el órgano superior jerárquico.

## B. RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

### a) *Presentación*

Para que un recurso administrativo sea especial debe encontrarse previsto expresamente por una norma. Muy variados y cada vez más

numerosos, los recursos especiales (que el juez denomina frecuentemente «procedimientos particulares») pueden agruparse en dos categorías.

Los «recursos de tutela» se presentan ante el órgano que ejerce la tutela administrativa sobre los actos del órgano que ha dictado el acto recurrido. Aquí se emplea la palabra «tutela» en su sentido estricto de control administrativo ejercido por una persona jurídica de Derecho público sobre otra con una competencia más limitada geográfica o funcionalmente.

Los demás recursos especiales, que pudiéramos denominar de «control», se presentan ante un órgano administrativo con competencia para revocar las decisiones del órgano que ha dictado el acto administrativo. Este órgano que ejerce el control es, en ocasiones, superior jerárquico en virtud de una norma expresa y, en otras ocasiones, otro órgano.

#### b) *Sobre su carácter facultativo u obligatorio*

Los recursos administrativos especiales deben, en principio, ser considerados facultativos: no es normalmente obligatorio presentarlos antes de acudir al juez (CE ass., 16 de junio de 1944, *Debroisse, Rec.*, p. 172).

No obstante, en la actualidad, numerosos recursos especiales son obligatorios, principalmente en el campo de la Administración económica y social y de las organizaciones profesionales: el administrado debe en esos casos presentar necesariamente el recurso administrativo antes de acudir al juez.

Su carácter obligatorio deriva necesariamente de una norma expresa.

Como es habitual en relación con los procedimientos especiales, los textos normativos que establecen recursos obligatorios se interpretan restrictivamente: la obligación no se extiende normalmente a supuestos próximos, pero distintos a los que se recogen expresamente en la norma. Así, por ejemplo, la obligación de acudir previamente al Prefecto en el caso de una demanda de anulación de una sesión del Pleno municipal no alcanza a las sesiones de las asambleas departamentales.

La regla de interpretación restrictiva, no obstante, cede cuando las normas someten expresamente un acto administrativo a las reglas de procedimiento de otro acto en las que sí se prevé un recurso obligatorio. Así, de acuerdo con el Código de urbanismo, las reclamaciones relativas a la sanción pecuniaria por sobrepasar el máximo legal de densidad «se presentan, instruyen y juzgan de acuerdo con las reglas de

procedimiento aplicables en materia de contribuciones directas». De la combinación de esta disposición con otras disposiciones del Código General de Impuestos, la jurisprudencia ha concluido que el deudor debe acudir obligatoriamente a la dirección departamental de equipamiento, con carácter previo al recurso jurisdiccional, en el caso de que se oponga a la decisión administrativa que fija la sanción pecuniaria (CE sec., 12 de junio de 1981, *Delmarte*).

c) *Algunos ejemplos de recursos especiales*

Los recursos administrativos especiales son, en consecuencia, muy numerosos; mencionaremos únicamente algunos a título ilustrativo:

— En materia de contribuciones y recaudación de créditos públicos se puede citar, entre otros muchos ejemplos, el recurso obligatorio ante el tesorero general «en materia de impuestos, tasas, deudas y otras cantidades cuya recaudación es competencia del Tesoro o de la Dirección General de Impuestos».

— En relación con la autorización para ejercer una profesión o actividad es obligatorio presentar recurso ante la Comisión superior contra las decisiones de la Comisión relativas al carnet de acreditación de los periodistas profesionales (CE, 29 de junio de 1983, *Forest, Rec.*, p. 279).

— Recurso obligatorio ante el Ministro de Comercio contra las decisiones de las Comisiones departamentales de urbanismo comercial (CE sec., 25 de febrero de 1983, *Unión de comerciantes, artesanos e industriales de Parthenay, Rec.*, p. 80).

— En el ámbito de la sanidad pública, Seguridad Social y ayuda social, recurso obligatorio ante el Ministro contra las decisiones relativas a la creación o extensión de establecimientos sanitarios (CE sec., 1 de febrero de 1980, *Ministerio de Salud y Familia, contra Clínica Ambroise Paré, Rec.*, p. 62).

— Recurso obligatorio ante el Prefecto contra las decisiones de las oficinas de ayuda social (CE, 15 de octubre de 1982, *Blanchet, Dr. Adm.*, 1982, núm. 369).

— En el ámbito de la función pública, la impugnación de elecciones a las comisiones administrativas paritarias debe obligatoriamente ser formulada previamente ante el Ministro (CE, 23 de octubre de 1981, *Federación de grupos autónomos de la enseñanza pública de la academia de Estrasburgo, Rec.*, p. 390).

— En relación con el acceso a los documentos administrativos, recurso obligatorio ante la Comisión de acceso a los documentos administrativos (CADA) contra la denegación de su comunicación (CE sec., 19 de febrero de 1982, *Mme. Commaret, Rec.*, p. 78).

Señalaremos, por último, que si los recursos especiales se establecen, como regla general, por norma legal, también los contratos pueden imponer al contratista la obligación de reclamar ante la Administración contratante antes de acudir al juez (CE, 15 de octubre de 1976, *Soc. Nord Travaux et banque Dupont, Rec.*, p. 423).

### III. LA ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Tomado, por comodidad, del vocabulario de los recursos contenciosos, el término «admisibilidad» hace referencia aquí a la aptitud de un recurso administrativo para que su fondo sea examinado por la autoridad ante la que ha sido presentado.

#### A. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE DERECHO COMÚN

La cuestión de la admisibilidad de los recursos administrativos de Derecho común no ofrece dificultades, pues las reglas son muy flexibles. Cualquiera que quiera impugnar un acto dictado por un órgano administrativo puede hacerlo bien ante el órgano autor del mismo o bien ante el superior jerárquico.

No se exige ningún requisito especial de capacidad o de interés para presentar un recurso administrativo de Derecho común (CE sec., 23 de noviembre de 1962, *Asociación de antiguos alumnos del Instituto comercial de Nancy, Rec.*, p. 625).

El recurso puede ser presentado por un tercero en representación del interesado; con la notificación de su desestimación al representante comienzan a correr para el interesado los plazos del recurso contencioso (CE, 23 de octubre de 1981, *esposos Macé, Rec.*, p. 392). Sin embargo, si el tercero no ha sido debidamente apoderado, no cabe considerar formulado por el interesado el recurso administrativo y no corren, por consiguiente, los plazos del recurso contencioso (CE, *Ministerio de Trabajo y Participación y Bugel, Rec.*, p. 63).

Conforme a la lógica de los recursos administrativos hay que entender que pueden formularse contra cualquier acto dictado por una autoridad administrativa, incluso cuando se trata de un acto que escapa al control del juez (por ejemplo, medidas de orden interior o actos políticos o de gobierno).

La forma del recurso es libre: «ninguna disposición legislativa o reglamentaria exige requisitos especiales de forma a los recursos de gracia o jerárquicos» (CE, 7 de noviembre de 1956, *Delzant, Rec.*, p. 421). El recurso puede ser oral o no estar firmado (CE, 4 de junio de 1954,

*Señora Ive Vernier, Rec.*, p. 394), pero evidentemente, se recomienda a los recurrentes utilizar un procedimiento que les permita acreditar la realidad y fecha de los recursos (por ejemplo, una carta certificada con acuse de recibo).

El recurso no está sometido a ninguna condición de plazo. Su fecha, sin embargo, tiene una importancia considerable. De un lado, como detallaremos más adelante, porque influye en la admisibilidad de un eventual recurso contencioso; de otro, porque contribuye a determinar la posibilidad de que la Administración revoque el acto impugnado.

En el fondo, puede invocarse cualquier motivo, tanto de legalidad como de oportunidad, así como hacer una llamada a la pura benevolencia de la Administración.

En definitiva, el único obstáculo verdadero a la admisibilidad de un recurso administrativo de Derecho común es la existencia de un recurso especial, sobre todo si es obligatorio, contra el acto impugnado (CE, 11 de febrero de 1983, *Ministerio Trabajo y Participación y Bugel*).

## B. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

La situación es, en este caso, muy diferente: la admisibilidad de los recursos administrativos especiales depende del respeto a las condiciones prescritas por las normas que los regulan. Varían mucho de un caso a otro y son particularmente estrictas cuando el recurso es obligatorio. En ausencia de previsiones expresas en la norma, hay que aplicar las reglas de Derecho común.

Aunque los recursos especiales únicamente pueden ser formulados por determinados interesados, a falta de previsión legal en este sentido pueden ser formulados por cualquier interesado (Trib. Adm. París, *Sociedad General de Prensa, Rec.*, p. 498).

Los recursos especiales tienen frecuentemente plazos específicos, que pueden ser muy breves (por ejemplo, cinco días en materia de elecciones a las comisiones administrativas paritarias).

A veces se exigen también determinadas formalidades: por ejemplo, la remisión mediante carta certificada con acuse de recibo. En materia fiscal, el envío de una reclamación por carta certificada sin acuse de recibo impide demostrar que la Administración la ha recibido y, por consiguiente, que haya podido identificar al reclamante: éste no puede, por tanto, acudir posteriormente al juez competente en materia tributaria (CE, 12 de julio de 1978, *Tangain, Rec.*, p. 755).

#### IV. LA INSTRUCCION DEL RECURSO Y LA DECISION DEL ORGANOS COMPETENTE

Un recurso administrativo obliga al órgano competente a un nuevo examen del asunto planteado, a la vista del cual debe adoptar una decisión o, a veces, elaborar un informe. Estudiaremos sucesivamente las normas de procedimiento y de forma que deben seguirse, y después las normas de fondo que regulan la decisión o el informe.

##### A. REGLAS DE FORMA Y DE PROCEDIMIENTO

Existe una cuestión preliminar: si un órgano incompetente recibe un recurso ¿debe remitirlo a la autoridad competente? Una vez resuelta esta cuestión, analizaremos la instrucción del recurso y a continuación el plazo del que dispone la Administración para resolver, así como la forma de ésta.

##### a) *El supuesto particular de la presentación ante un órgano competente*

Puede suceder que un administrado mal informado sobre la organización administrativa recurra ante un órgano que no sea competente para examinarlo. ¿Debe ese órgano remitir el recurso al órgano competente?

La jurisprudencia ha modificado su orientación y en la actualidad establece la obligación de remisión cuando el órgano incompetente y el órgano competente pertenezcan a una misma persona jurídica de Derecho público (CE, 28 de abril de 1978, *esposos Dellac, Rev. Adm.*, 1978, núm. 515: el ministro incompetente debe remitir el expediente al ministro competente); obligación que no es exigible cuando los dos órganos pertenecen a personas diferentes de Derecho público, a no ser que el órgano requerido actúe por cuenta del órgano competente (por ejemplo, obligación del Director de contribuciones directas que establece la obligación de remitir al alcalde las reclamaciones contra una exacción del Ayuntamiento).

Cuando la remisión debe llevarse a cabo y no se realiza, se considera que el recurso administrativo ha sido correctamente formulado.

Por otra parte, el artículo 7 del Decreto de 28 de noviembre de 1983, relativo a las relaciones entre la Administración y el público, recoge esta obligación de remisión en igual forma a como ha sido desarrollada por la jurisprudencia. Establece, en efecto, que «todo órgano del Estado o de un organismo autónomo del Estado que reciba una

petición cuyo examen revele que es competente otro órgano está obligado, cualquiera que sea la persona jurídica a la que pertenezca ese órgano, a remitir la petición al órgano competente». Si, como es lógico pensar, esta norma es también aplicable a los recursos administrativos, resulta que esta obligación de remisión existe no solamente si el órgano competente pertenece a esas personas jurídicas de Derecho público, sino también cuando pertenecen a otras personas públicas (sin embargo, en virtud del artículo 4 del Decreto, dicha obligación no es de aplicación a los servicios situados bajo la autoridad del Ministerio de Justicia).

## b) *La instrucción del recurso*

### 1. *Recursos de Derecho común.*

En la instrucción del recurso no rige la contradicción; por ello, las personas interesadas en el mantenimiento del acto impugnado no son llamadas a presentar alegaciones (CE, 5 de febrero de 1982, *Caben, Rec.*, p. 60).

La autoridad competente no está obligada a rehacer el procedimiento seguido en el acto impugnado, si éste se desarrolló de forma regular y si no existen circunstancias nuevas; resuelve a la vista del expediente que le ha sido presentado.

### 2. *Recursos especiales*

Las normas que establecen recursos especiales excepcionan las reglas ordinarias de Derecho común, dotando a la instrucción de estos recursos de mayor formalismo. Conviene, pues, acudir a esas normas (y, eventualmente, a su interpretación) para conocer, caso por caso, su contenido, que varía según los recursos, no siendo posible realizar aquí un análisis sistemático. Nos limitaremos, pues, a algunos ejemplos.

La instrucción del recurso supone, en ocasiones, la obligación de oír a los diversos interesados.

Con frecuencia se establece la obligación de solicitar el parecer de una comisión; en particular, cuando la decisión impugnada ha sido adoptada previo informe de una comisión local (por ejemplo, consulta a la Comisión Nacional de urbanismo comercial en el caso de recurso ante el ministro contra la decisión de la Comisión departamental).

### c) *Plazo para decidir y forma de resolución*

#### 1. *Recursos de Derecho común*

Salvo norma en contrario, la Administración dispone de la posibilidad de resolver el recurso bien mediante una decisión expresa, bien mediante una decisión implícita que habrá adquirido la naturaleza de desestimatoria por el transcurso de cuatro meses de silencio.

En la práctica la Administración dispone de un plazo de seis meses, desde la fecha del recurso administrativo, para adoptar una decisión expresa a la vista del acto objeto del recurso: es decir, los cuatro meses que equivalen a la desestimación implícita más los dos meses para presentar el recurso contencioso, durante el que puede revocar tanto la desestimación implícita como la decisión inicial.

La resolución del recurso no tiene, en principio, que ser motivada (CE, 23 de mayo de 1947, *Conty, Rec.*, p. 215), a no ser que la Ley así lo exija. La Ley de 11 de julio de 1979, relativa a la motivación de los actos administrativos, ha impuesto la obligación de motivación para un gran número de decisiones individuales desfavorables. Una circular del Primer Ministro, de 31 de agosto de 1979, establece que «las decisiones que resuelven recursos de gracia o jerárquicos no deben ser obligatoriamente motivados salvo cuando la decisión inicial impugnada hubiera debido serlo» y la jurisprudencia confirma este criterio (CE, 9 de noviembre de 1982, *Ministerio de Sanidad contra Mmes. R. y C y Mille B.*).

#### 2. *Recursos especiales*

Las normas que establecen los recursos especiales derogan, con frecuencia, las reglas precedentes.

Los plazos para resolver pueden ser más breves, pero en la medida en que son inferiores a cuatro meses, su transcurso no implica (salvo que una norma así lo establezca, por ejemplo, el artículo 246 del Código de Obras Públicas) una decisión desestimatoria que, en cualquier caso, sólo se entiende que se ha producido una vez cumplidos los cuatro meses de silencio administrativo (CE, 26 de julio de 1982, *Soc. Les Rentiers de l'Avenir, Rec.*, p. 504).

A menudo se exige la resolución expresa del recurso. Se prevé igualmente con bastante frecuencia un informe del órgano colegial al que va dirigido el recurso (por ejemplo, Comisión de acceso a documentos administrativos; Comité consultivo de arreglos amistosos de los mercados públicos, etc.).

Sin perjuicio de aquellos casos en que ya deben serlo por exigencia de la referida Ley de 11 de julio de 1979, con mucha frecuencia se prevé que las decisiones resolutorias de los recursos especiales deben ser motivadas.

## B. REGLAS DE FONDO

El análisis de las reglas de fondo relativas a la resolución del recurso administrativo exige referirse, en primer lugar, a la inexistencia de efectos suspensivos. La regla más importante es, sin duda, la obligación de resolver del órgano competente, ya que esta obligación expresa a la vez el objeto y el efecto principal del recurso. No obstante, la trascendencia en la práctica de esta obligación depende de los poderes de que disponga el órgano resolutorio.

### a) *El carácter no suspensivo del recurso*

Los recursos administrativos no tienen, en general, efecto suspensivo. La Administración, por consiguiente, no está obligada a diferir la ejecución del acto administrativo impugnado hasta la resolución del recurso, salvo que una norma haya previsto expresamente el efecto suspensivo del recurso.

### b) *La obligación de resolver*

#### 1. *El alcance del principio*

El órgano decisor no está obligado, salvo disposición en contrario, a volver a instruir el expediente, aunque debe llevar a cabo un análisis detallado de los elementos que comprende (lo que no es, por desgracia, siempre práctica habitual) y, evidentemente, debe resolver de acuerdo con su competencia; no puede renunciar a ejercer a su poder de apreciación (CE sec., 23 de septiembre de 1983, *Ministerio de Trabajo, contra Mme. Saurin, Rec.*, p. 390).

Existen, sin embargo, determinados casos en los que el órgano puede rechazar el recurso sin pronunciarse sobre su pertinencia, concretamente cuando no tiene competencia para resolver, por no ser ni el superior jerárquico del órgano que dictó el acto ni su autor (por ejemplo, un alcalde no puede retirar un permiso de conducir emitido por el Prefecto; CE, 13 de febrero de 1981, *Naudin, Rec.*, p. 970).

Cuando la norma prevé un supuesto de silencio positivo, no cabe un recurso de gracia o jerárquico contra ese acto (CE, 27 de abril de

1984, S. A. *Les Sablières Mouret, Droit Adm.*, 1984, núm. 232). Así sucede en los casos de silencio administrativo en relación con las autorizaciones implícitas de despido por motivos económicos.

## 2. *Cómputo del plazo para resolver*

La Administración debe tener en cuenta la fecha del acto administrativo recurrido y aplicar la legislación vigente (CE, 5 de febrero de 1982, *Cahen*); pero esto no impide al superior jerárquico tener en cuenta elementos de apreciación ignorados por el órgano que dictó el acto recurrido.

### c) *Poderes del órgano administrativo*

El órgano competente para resolver el recurso tiene amplios poderes para modificar o anular el acto impugnado, pero estos poderes, que varían según las clases de recursos, se ven limitados por los derechos de terceros.

## 1. *Recursos de Derecho común*

La línea general es la siguiente: el órgano administrativo con competencia para resolver un recurso de gracia o jerárquico puede siempre, dentro de su competencia y del Derecho aplicable, darle curso favorable por motivos de oportunidad; y también debe hacerlo cuando el acto impugnado está viciado de ilegalidad (CE, 13 de mayo de 1983, *Sindicato de la Energía Nuclear, Rec.*, p. 196).

Los poderes del órgano administrativo varían según el acto impugnado, sea o no declarativo de derechos.

Cuando el acto es declarativo de derechos, el órgano administrativo no puede revocarlo excepto cuando concurren dos condiciones establecidas por una antigua jurisprudencia (CE, 3 de noviembre de 1922, *señora Cochet, Rec.*, p. 790): 1.º Que el acto sea ilegal y que esta ilegalidad sea motivo de revocación. 2.º Que el acto sea aún susceptible de anulación contenciosa. Cuando se cumplen estas dos condiciones, el órgano administrativo está obligado a anular el acto (CE, 11 de junio de 1982, *Plottet, Rec.*, p. 217). Por el contrario, no es posible anular un acto declarativo de derechos, aunque sea ilegal, simplemente por motivos de oportunidad. Es asimismo imposible anular el acto, incluso viciado de ilegalidad, cuando haya transcurrido el plazo del recurso contencioso y no se haya presentado ningún recurso contencioso.

No obstante, cuando el beneficiario de un acto administrativo lo impugna (por ejemplo, porque solicita una resolución administrativa más favorable) es posible la anulación en cualquier momento, pero con la condición que no perjudique a terceros.

Cuando el acto administrativo impugnado no es declarativo de derechos ni para su destinatario ni para los terceros, es posible su anulación en cualquier momento y es obligatoria si el acto está viciado de ilegalidad (CE, 17 de abril de 1963, *Blois, Rec.*, p. 233).

Tratándose de reglamentos ilegales, el Decreto citado de 28 de noviembre de 1983 establece que «el órgano competente está obligado a resolver cualquier recurso en el que se solicite la anulación de un reglamento ilegal, bien porque el reglamento fuera ilegal desde la fecha de su aprobación, bien porque la ilegalidad derive de las circunstancias de derecho o de hecho posteriores a esta fecha».

## 2. *Recursos especiales*

Las facultades conferidos al órgano administrativo que deba conocer un recurso especial dependen de las normas que establece dicho recurso.

Así, el Ministro de Trabajo, cuando conoce de un recurso especial con motivo de un despido, y en particular cuando actúa en virtud del artículo R 436-4 del Código de Trabajo, dispone de poderes particularmente extensos que le permiten pronunciarse sobre su legalidad y oportunidad.

Igualmente, la Ley de 27 de diciembre de 1973 ha otorgado al Ministro la posibilidad de anular o reformar, en las condiciones que establece, las decisiones de la Comisión departamental de urbanismo comercial, tanto cuando ha acordado la autorización solicitada como cuando la ha rechazado (CE, 10 de junio de 1983, *Delabaye y otros, Rec.*, p. 237).

## 3. *Sobre la posibilidad de «regularizar» el acto general*

Por lo general, el órgano competente para resolver el recurso puede, en el ámbito de su competencia, adoptar la misma decisión que el acto ilegal inicial, pero actuando dentro de determinadas condiciones.

Ello puede suceder cualquiera que sea el vicio en que incurra el acto inicial: incompetencia (CE, 5 de octubre de 1983, *S. A. de Transportes de la aglomeración de Bayona, Rec.*, p. 395); vicio de forma (CE, 16 de mayo de 1958, *Soc. de corretaje y fletamento fluvial, Rec.*, p. 276); error en la motivación (CE ass., 23 de abril de 1965, *señora Ive Ducroux, Rec.*, p. 231).

Esta posibilidad de «regularización» es evidentemente gravosa para el recurrente, pues de haber acudido directamente al juez, podría haber obtenido la anulación del acto inicial, mientras que su recurso administrativo ha originado la confirmación de este acto sobre bases legales que le impiden alcanzar un éxito procesal en vía contenciosa.

## V. LOS EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO: LA PRORROGA DEL PLAZO DEL RECURSO CONTENCIOSO

Los efectos de los recursos administrativos son muy diversos; hemos observado ya varios de ellos al hacer referencia a las ventajas que presentan.

Si tienen por finalidad evitar la intervención judicial permitiendo un acuerdo amistoso, se comportan, muy a menudo, como un requisito previo al contencioso.

Eso no sucede siempre, ya que es posible presentar el recurso sin acudir seguidamente al juez, o bien presentar directamente un recurso contencioso sin haber pasado por la vía administrativa.

Este principio de ejercicio independiente tiene, sin embargo, determinados límites. Así, el recurso contencioso presentado contra una denegación de comunicación de documentos administrativos es admisible, incluso si ha sido formulado con anterioridad a que la Comisión de acceso a los documentos administrativos haya resuelto el recurso administrativo previo que tiene carácter obligatorio (CE ass., 19 de mayo de 1983, *Bertín*, RDP, 1983, p. 1086); como regla general, los procedimientos particulares que prevén un recurso administrativo previo con carácter obligatorio no permiten el ejercicio directo del recurso contencioso: no es posible plantear el recurso contencioso sin agotar previamente la vía administrativa y, si se presenta, el órgano administrativo ha de declarar de oficio su inadmisibilidad (CE, 1 de octubre de 1982, *Ministerio de Urbanismo y Vivienda, contra Honyez*, p. 331).

Por otra parte, al margen de esas hipótesis particulares, es muy frecuente que el recurrente administrativo se dirija al juez después de que su recurso haya sido desestimado.

Por todas estas razones el recurso administrativo es, en un gran número de casos, un requisito previo al recurso contencioso.

En este marco, uno de sus efectos esenciales es que prorroga el plazo del recurso contencioso. A continuación analizaremos, pues, las modalidades de dicha prórroga y la regla de que sólo cabe una única prórroga.

## A. LAS MODALIDADES DE LA PRÓRROGA

El recurso administrativo conserva el plazo del recurso contencioso: la notificación de su desestimación (o la existencia de un acto implícito desestimatorio) abre de nuevo el plazo del recurso contencioso (dos meses en el caso más frecuente, que es el del recurso por exceso de poder) no sólo contra la resolución desestimatoria, sino contra el acto inicial. En virtud de esta jurisprudencia, que es muy antigua (CE, 13 de abril de 1881, *Danais, Rec.*, p. 431), el administrado tiene la garantía de que cuando opta por dirigirse a la Administración mantiene abierta la posibilidad de acudir con posterioridad ante el órgano judicial.

Sin embargo, esta prórroga del recurso solamente se da si se cumplen determinadas condiciones:

### a) *Requisitos relativos al objeto del recurso y a su motivación.*

Es necesario, en primer lugar, que la reclamación dirigida a la Administración constituya realmente un recurso administrativo, en el sentido en que lo hemos definido anteriormente. El órgano judicial comprueba, caso por caso, este requisito y rechaza la prórroga en caso contrario (CE sec., 3 de febrero de 1984, *Moreau, Rec.*, p. 47).

Hace falta, asimismo, que el recurso contencioso tenga el mismo objeto que el recurso administrativo, que contenga las mismas conclusiones. Según deja ver la jurisprudencia esta condición es a veces ignorada por los recurrentes, pues cometen el error de creer que un recurso administrativo contra un acto administrativo concreto servirá de recurso previo al contencioso contra actos similares, pero distintos; pero no es así (CE sec., 9 de mayo de 1980, *Veyrier, Rec.*, p. 221).

Cuando un recurso administrativo tiene carácter previo al contencioso, sólo se podrán invocar ante el órgano judicial los motivos alegados en el recurso administrativo (salvo en materia de orden público).

### b) *Requisitos relativos al recurrente y requisitos del plazo.*

La jurisprudencia viene estableciendo de forma reiterada que la prórroga del plazo sólo beneficia a la persona que presentó el recurso administrativo: es necesario, por consiguiente, que el recurso contencioso se presente bien por aquél o bien por la persona que había actuado por medio de representante en vía administrativa (CE, 11 de marzo de 1983, *Vanderschelden, Dr. Adm.*, 1983, núm. 170).

Igualmente es necesario que el recurso administrativo se presente dentro del plazo previsto para el recurso contencioso. La jurisprudencia revela que este requisito suele ser, con mucha frecuencia, incumplido por los recurrentes y que el juez lo aplica de forma muy rigurosa. El plazo del recurso contencioso no se conserva incluso en el caso de que el interesado que ha formulado un recurso de gracia, después de cumplido el plazo del recurso contencioso, incorpore elementos nuevos de información; y tampoco cuando el interesado, tras haber presentado un recurso jerárquico en plazo y haberse producido su desestimación, vuelve a presentarlo con posterioridad al término del plazo del recurso contencioso (CE, 23 de enero de 1981, *Ministerio de Trabajo y participación contra S. A. de Tintura e Imprenta de Tournon, Rec.*, p. 865).

#### B. EL PLAZO DEL RECURSO CONTENCIOSO SOLAMENTE PUEDE PRORROGARSE UNA VEZ

El recurso administrativo solamente mantiene el plazo del recurso contencioso una vez. Así la presentación de un segundo recurso administrativo, una vez desestimado el primer recurso, no abre de nuevo el plazo. Un segundo recurso dirigido, incluso dentro del plazo de dos meses, al órgano superior jerárquico no mantiene el plazo del recurso contra el acto administrativo inicial.

Esta regla se interpreta también de forma estricta. Se aplica incluso cuando el primer recurso administrativo haya sido estimado parcialmente o cuando el recurso jerárquico presentado con posterioridad a la desestimación del recurso de gracia contiene una motivación distinta (CE sec., 20 de octubre de 1967, *Palisse, Rec.*, p. 383). El Consejo de Estado ha dicho igualmente que «un recurso de gracia posterior a un recurso jerárquico no conserva el plazo del recurso contencioso cuando estos recursos administrativos han sido presentados por la misma persona, incluso aunque el recurso jerárquico tenga la configuración de requisito obligatorio previo al recurso contencioso» (CE, 16 de diciembre de 1981, *Beneficencia pública en Marsella, Rec.*, p. 915).

Sin embargo, como excepción a esta regla general el órgano judicial a veces acepta que un recurso jerárquico de Derecho común, formulado con posterioridad a la desestimación de un recurso de gracia especial obligatorio, conserve el plazo del recurso contencioso. Esta solución, realmente sorprendente, se basa en la idea de que el control jerárquico se fundamenta en un principio general del Derecho (CE sec., 23 de junio de 1972, *Sindicato de metales CFDT-CFTC des Vosges y otros, Rec.*, p. 473).

Sin embargo, a veces las normas establecen que un recurso administrativo subsiguiente a un primer intento de conciliación conserve el

plazo del recurso contencioso. Así, por ejemplo, en virtud del artículo 242 del Código de Obras Públicas, la intervención del comité consultivo en un intento de acuerdo amistoso sobre mercados públicos con posterioridad a la desestimación de la reclamación del contratista contra la Administración contratante interrumpe el plazo del recurso contencioso.

Por otra parte, cabe el recurso administrativo con posterioridad a la presentación de un recurso contencioso ante una jurisdicción incompetente; puesto que este último no puede equipararse a un recurso administrativo la sucesión de estos dos recursos no contradice el principio general.

Por último, el desestimiento de la instancia también conserva el plazo del recurso contencioso. El órgano judicial ha considerado, en efecto, que es posible formular un recurso de gracia ante el órgano que dictó el acto recurrido en el plazo de dos meses, a contar desde el desestimiento, y, a continuación, recurrir en el plazo del recurso contencioso la desestimación presunta de ese recurso de gracia (Trib. Adm. de Pau, 16 de diciembre de 1975, *Estanyou, Rec.*, p. 1194).

Traducción: Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR

## BIBLIOGRAFIA BASICA

Los aspectos generales de los recursos administrativos están expuestos en diversos tratados y manuales, a los que nos remitimos (ver, principalmente, R. CHAPUS, *Derecho administrativo general*, tomo I, 3.ª edición; A. de LAUBADÈRE, J. C. VENEZIA e Y. GAUDEMET, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, 10.ª edición; J. MOREAU, *Derecho administrativo*, 1.ª edición).

Para un análisis más detallado sobre el tema pueden consultarse las monografías sobre el contencioso-administrativo (J. M. AUBY y R. DRAGO, *Tratado del contencioso-administrativo*, 3.ª edición, tomo I, núms. 33 y ss.; R. CHAPUS, *Derecho del contencioso-administrativo*, núms. 255 y ss.; E. LANGAVANT y M. Ch. ROUAULT, *Contencioso-administrativo*, núms. 176 y ss. y núms. 268 y ss.; R. ODENT, *Contencioso-administrativo*, fascículo 3, p. 1088 y ss.; B. PACTEAU, *Contencioso administrativo*, núms. 148 y ss. y núm. 402).

Deseamos señalar, por último, que el profesor D. TRUCHET ha dedicado un excelente estudio a este tema (del cual es deudor nuestro artículo) en el Repertorio sobre el contencioso-administrativo de la Enciclopedia jurídica Dalloz.