

# LA LEY FRANCESA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por

M.<sup>a</sup> YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA  
Doctora en Derecho  
Ayudante de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

*SUMARIO:* 1. ESTUDIO PRELIMINAR: a) *Antecedentes y descripción general.* b) *Apunte metodológico.*—2. LA LEY NÚM. 2000-321, DE 12 DE ABRIL DE 2000, RELATIVA A LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES (EXTRACTOS TRADUCIDOS Y ANOTADOS).

## 1. ESTUDIO PRELIMINAR

### a) *Antecedentes y descripción general*

La reciente aprobación de la Ley núm. 2000-321, de 12 de abril 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas (1), culmina una larga evolución legislativa impulsada en Francia a finales de los años setenta con el fin de recoger en normas escritas algunos de los principios rectores de la actividad de las Administraciones públicas (en particular, como indica el propio título de la Ley, desde el punto de vista de sus relaciones con los ciudadanos y, también, desde la perspectiva de la transparencia, de la libertad de acceso a los documentos administrativos y de la adaptación de la *praxis* administrativa a las nuevas tecnologías). De todos los textos que integran dicha evolución legislativa (y que siguen en vigor) cabe destacar, por ejemplo, la Ley núm. 78-17, de 6 de enero de 1978, relativa a la informática, a los ficheros y a las libertades (2); la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se establecen diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la Administración y el público, así como diversas disposiciones de orden administrativo, social y fiscal (3); la Ley 79-18, de 3 de enero de 1979, sobre los archivos (4); la Ley 79-587, de 11 de julio de 1979, sobre el derecho a la motivación de los actos administrativos y sobre la mejora de las relaciones entre la Administración y el pú-

(1) «Journal Officiel», núm. 88, de 13 de abril de 2000, pág. 5646.

(2) «Journal Officiel» de 7 de enero de 1978, pág. 227.

(3) «Journal Officiel» de 18 de julio de 1978, pág. 2851.

(4) «Journal Officiel» de 5 de enero de 1979, pág. 43.

blico (5); el Decreto núm. 83-1025, de 28 de noviembre de 1983, sobre las relaciones entre la Administración y sus usuarios (6); la Ley núm. 93-122, de 29 de enero de 1993, sobre la prevención de la corrupción y la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos (7); etc.

En realidad, la Ley que aquí comentamos no tiene una vocación realmente innovadora, salvo, como veremos, en relación con algunos aspectos concretos. Además, la mayoría de sus preceptos no hace sino reproducir el Proyecto de Ley relativo a la mejora de las relaciones entre las Administraciones y el público de 11 de diciembre de 1996 (8) (votado en segunda lectura el 27 de marzo de 1997), cuya tramitación fue interrumpida como consecuencia de la disolución de la Asamblea Nacional por el Presidente de la República el 21 de abril de 1997 (9). Ahora bien, no deja de ser por ello un texto central del Derecho administrativo francés, en cuanto a través de ella el legislador francés se enfrenta, en buena medida, a una serie de circunstancias —esencialmente dos— que vienen convirtiendo a dicho ordenamiento en un laberinto casi inextricable, no solamente para los profanos, sino también para los propios juristas (10): la gran dispersión de textos y la existencia de numerosas reglas y principios jurisprudenciales no escritos (11). Sobre esta última circunstancia (12), esto es, el marcado carácter jurisprudencial del Derecho administrativo francés, resultan muy gráficas las reflexiones del profesor VEDEL: «Literalmente, la regla de derecho no se lee directamente en ninguna parte. No existe más que como desciframiento de un mensaje codificado en diversos grados: conocer las decisiones, extraer más allá de la solución concreta la significación normativa, estructurar estos datos en el plano histórico, distinguir lo que es repetición, desarrollo, cambio brusco, predecir el futuro en una operación que mezcla la lógica, la psicología judicial y las leyes del azar, todo ello es asunto del profesional y de un bastante alto nivel». En resumen, ha concluido el ilustre decano, su carácter jurisprudencial hace del Derecho administrativo «un derecho de iniciados» (13). En este contexto y evidenciando en buena medida el valor jurídico del texto que estamos comentando, la

(5) «Journal Officiel» de 12 de julio de 1979, pág. 1711.

(6) «Journal Officiel» de 2 de diciembre de 1983.

(7) «Journal Officiel» de 30 de enero de 1993.

(8) Documento de la Asamblea Nacional núm. 2992.

(9) Para un comentario a dicho Proyecto, *vid.*, por ejemplo, M. C. ROUAULT, en «Droit Administratif», agosto-septiembre 1998, págs. 6 y ss.

(10) Así, por ejemplo, R. CHAPUS (*Droit administratif général*, vol. I, 14.ª ed., Ed. Montchrestien, París, 2000) no duda en caracterizar el ordenamiento administrativo francés como un «derecho secreto» (pág. 118).

(11) Como por todos es sabido, recogiendo los términos expresados por R. CHAPUS (*ibid.*, págs. 104 y ss.), la jurisdicción administrativa francesa (en su cúspide, el Consejo de Estado) tiene la capacidad de crear auténticas normas jurídicas. Ilustra muy bien sobre esta circunstancia la expresión que se suele utilizar en la doctrina francesa para referirse a la figura del juez administrativo y a su papel: la de *jurislateur*.

(12) A la primera, esto es, a la gran dispersión de textos, nos referiremos en el apartado siguiente y, muy especialmente, al hablar de la codificación en Francia (*vid.* el comentario al artículo 3 de la presente Ley).

(13) *Vid.* *Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel?*, «Études et Documents du Conseil d'État», 1979-1981, núm. 31, págs. 31-37.

Ley de 12 de abril de 2000 recopila principios jurisprudenciales ya consolidados, así como, tal y como comentaremos a continuación, importantes reglas escritas (pero dispersas).

b) *Apunte metodológico*

Hemos optado por no reproducir íntegramente el contenido de la Ley. Más precisamente, hemos omitido los preceptos que no hacen sino modificar de manera superficial otras normas (sin introducir aspectos relevantes), así como los artículos que, si bien encuentran acogida en el texto aquí comentado, no guardan una relación directa con su núcleo central o hilo conductor: los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas. Es el caso, en particular, de los preceptos que configuran los Títulos V («Función pública») y VI («Disposiciones diversas»), los cuales regulan cuestiones de detalle y muy específicas que tienen poco que ver con el tema antes mencionado (14) y que, por esa misma razón, han sido calificados durante los debates parlamentarios como «*cavaliers administratifs*» (15).

Además de justificar nuestra aproximación selectiva al contenido de la Ley, este apunte metodológico nos permite ilustrar, aunque sea parcialmente, sobre lo que antes decíamos a propósito de las dificultades de acceso al Derecho administrativo francés, y nos permite entender algunas de las previsiones en ella contenidas. En efecto, la Ley de 12 de abril de 2000 reúne todos los elementos característicos de la técnica legislativa al uso en el país vecino. Más precisamente, una simple lectura de sus preceptos basta para darse cuenta de que contiene un «mosaico» de reglas, algunas de las cuales, conocidas como «disposiciones-escoba» (16), no hacen sino modificar artículos de otras normas (leyes o decretos) de manera íntegra (17) o parcial —es decir, simples apartados (18), e incluso frases o fragmentos de frases (19)—, mientras que otras, más allá de la pura modificación, establecen propiamente reglas nuevas (20).

Es evidente que esta técnica no es en sí misma criticable. Ahora bien, si no se acompaña de una importante labor de refundición —como es, desafortunadamente, el caso en numerosos campos del Derecho administrativo francés—, es decir, si los textos originarios o iniciales y sus sucesivas

(14) Vid. A. TREPPOZ, *La Loi du 12 avril 2000 sur les relations entre les citoyens et les administrations: présentation générale*, «Droit Administratif», agosto-septiembre 2000, pág. 4.

(15) Vid. J. P. AMOUDRY, «JO déb. Sénat», 14 de octubre de 1999, pág. 5131.

(16) Para un exhaustivo estudio de las *dispositions-balais* del Derecho francés, vid. H. MOYSAN, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi (des objectifs à l'épreuve de la pratique normative)*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 5/2001, págs. 428 y ss.

(17) Vid., entre otros, los artículos 5, 6, 8, etc.

(18) Ténganse en cuenta, por ejemplo, los artículos 7(2), 26(1), 26(3), etc.

(19) Ténganse presentes, en particular, los artículos 7(1), 9(1), 31(1), etc.

(20) Es el caso, por ejemplo, de las que se formulan en el Capítulo II del Título II («Disposiciones relativas al régimen de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas»).

modificaciones no se reagrupan en un solo documento o en una recopilación completa, la consecuencia es que el sistema adquiere tal grado de complejidad y dispersión que resulta particularmente difícil llevar a cabo y agotar con seguridad el análisis jurídico de una materia (21), más aún si tenemos en cuenta que, como hemos señalado antes, dicho análisis debe extenderse también al examen de la jurisprudencia. Éste es un problema que a los juristas, que por formación y oficio pretendemos y tenemos forzosamente que ser rigurosos y exhaustivos en el estudio de la perspectiva legal de una realidad, nos resulta extremadamente desconcertante (22).

En este contexto, se percibirá y entenderá fácilmente la preocupación de la Ley que aquí se comenta por organizar y simplificar el acceso a las reglas de Derecho (23), en particular, como hemos dicho antes, mediante una labor de recopilación. El legislador francés demuestra a través de este texto que es plenamente consciente de que el reconocimiento de determinados derechos y la promoción de importantes principios básicos inherentes a cualquier sistema jurídico (seguridad jurídica, derechos de defensa, accesibilidad e inteligibilidad de la ley, etc.) requieren un esfuerzo continuo en dicho campo.

2. LA LEY NÚM. 2000-321, DE 12 DE ABRIL DE 2000, RELATIVA A LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES  
(EXTRACTOS TRADUCIDOS Y ANOTADOS)

*Artículo 1*

Se entenderán por autoridades administrativas en el sentido de la presente Ley las Administraciones del Estado, las colectividades territoriales, los establecimientos públicos con carácter administrativo, los organismos de la seguridad social y los demás organismos encargados de la gestión de un servicio público administrativo (24).

---

(21) Ha analizado esta problemática, en relación con el Derecho comunitario europeo (en el marco de una comparación con el Derecho administrativo francés), B. F. MACERA, *Algunas observaciones sobre las carencias técnico-jurídicas en la construcción del Derecho comunitario*, «Noticias de la Unión Europea», núm. 154, noviembre 1997, págs. 15 y ss. Del mismo autor, *vid.* también *Las carencias técnico-formales en la construcción del Derecho comunitario europeo*, «Revista de Derecho Administrativo», Ed. Depalma, núms. 19-20, mayo-diciembre 1995, Buenos Aires, págs. 360 y ss. Por su parte, H. MOYSAN (*L'accessibilité...*, cit., págs. 430-431) demuestra a través de algunos ejemplos que el propio legislador se pierde en esta maraña legislativa.

(22) *Vid.* sobre estos problemas, con especial referencia a la inseguridad jurídica provocada por las llamadas «disposiciones-escoba», H. MOYSA, *ibid.*, págs. 428 y ss.

(23) *Vid.* en particular el Capítulo I del Título I.

(24) Una parte de la doctrina ha criticado la redacción de este precepto por no hacer referencia a las Administraciones independientes —que, sin embargo, se someten al control de la jurisdicción administrativa (*vid.* sobre estas administraciones y dicho sometimiento, entre otros, C. TEITGEN-COLLY, «Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution», en vol. col. *Les autorités administratives indépendantes* [dirs.: C. A. COLLIARD y G. TIMST], Ed. PUF, París, 1988, págs. 54-67; H. PAULIAT, *Le contrôle du juge administratif sur les décisions des «autorités administratives indépendantes» compétentes en*

## TÍTULO I

DISPOSICIONES RELATIVAS AL ACCESO A LAS REGLAS  
DE DERECHO Y A LA TRANSPARENCIA

## CAPÍTULO I

## DISPOSICIONES RELATIVAS AL ACCESO A LAS REGLAS DE DERECHO

*Artículo 2*

El derecho que tiene toda persona a la información queda precisado y garantizado por el presente capítulo en lo que se refiere a la libertad de acceso a las reglas de Derecho aplicables a los ciudadanos.

Las autoridades administrativas tienen la obligación de organizar un acceso sencillo a las reglas de Derecho por ellas aprobadas (25). La puesta a disposición y la difusión de textos jurídicos constituyen una misión de servicio público (26), correspondiendo a las autoridades administrativas velar por su cumplimiento (27).

---

*matière audiovisuelle*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 2/1992, págs. 267-268; M. GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, Ed. Montchrestien, París, 1994, págs. 89-95— ni a los organismos encargados de la gestión de los servicios públicos con carácter industrial y comercial. *Vid.*, por ejemplo, en relación con el Proyecto de Ley, Y. GAUDEMET y J. C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, vol. I, 15.<sup>a</sup> ed., Ed. LGDJ, París, 1999, pág. 89. *Vid.* también P. FERRARI, *Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 6/2000, pág. 472. Sobre la clásica distinción entre los servicios públicos administrativos (SPA) y los servicios públicos industriales y comerciales (SPIC) del Derecho francés, *vid.* R. CHAPUS, *Droit...*, vol. I, cit., págs. 581 y ss. *Vid.* también J. LEMASURIER, *À propos du service des postes et télécommunications. Réflexions sur la distinction des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», 1969, págs. 139 y ss.; J. F. LACHAUME, *Grands services publics*, Ed. Masson, París, 1989, págs. 59 y ss.; J. RIVERO, *Les deux finalités du service public industriel et commercial*, «Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz», núm. 500, junio 1994, págs. 375 y ss.

(25) Sobre la proliferación de textos en el ordenamiento francés, *vid.* el Informe del Consejo de Estado de 1992, «De la sécurité juridique» (*Études et Documents du Conseil d'État*, núm. 43). Este acceso «sencillo» se enmarca en el «objetivo constitucional de accesibilidad e inteligibilidad de la ley», destacado por el Consejo Constitucional en su Decisión núm. 99-421 DC, de 16 de diciembre de 1999 («Journal Officiel» de 22 de diciembre de 1999, pág. 19041). Sobre esta Decisión, *vid.* H. MOYSAN, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi (des objectifs à l'épreuve de la pratique normative)*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 5/2001, pág. 428.

(26) La consideración de la actividad de difusión de los textos jurídicos como misión de servicio público no sorprenderá en un país acostumbrado a una definición muy amplia de dicha noción, como título susceptible de abarcar el conjunto de la actividad administrativa (para un estudio de esta acepción amplia de servicio público característica del Derecho francés, *vid.* M. Y. FERNÁNDEZ GARCÍA, *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, INAP-Ciudad Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2002, págs. 57 y ss. El Consejo de Estado, en su Sentencia de 17 de diciembre de 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris* («Recueil Lebon», pág. 491; «Actualité Juridique. Droit Administratif», 1998, pág. 363, concl. J. D. COMBREXELLE), establece al respecto que «la puesta a disposición y la difusión de textos, decisiones y documentos jurídicos (...) en las condiciones adaptadas al esta-

Las modalidades de aplicación del presente artículo se establecerán, en cuanto sea necesario, mediante Decreto en Consejo de Estado (28).

### Artículo 3

La codificación legislativa reúne y clasifica en códigos temáticos el conjunto de las leyes en vigor a la fecha de adopción de dichos códigos (29).

do de las técnicas, que se apliquen al conjunto de estos textos, decisiones y documentos, en particular a aquellos cuya difusión no sería viable económicamente, y que respondan a las exigencias de igualdad de acceso, de neutralidad y de objetividad inherentes al carácter de estos textos, constituyen por naturaleza una misión de servicio público, correspondiendo al Estado velar por su cumplimiento».

(27) En los últimos años se ha ido desplegando una importante labor de difusión de la información pública a través de Internet, con la creación, por ejemplo, del servicio oficial *Légifrance* (<http://www.legifrance.gouv.fr/>) por la Orden (*arrêté*) de 6 de julio de 1999 («Journal Officiel» de 13 de julio de 1999, pág. 10406), que permite un acceso gratuito a un gran número de informaciones jurídicas públicas. *Vid.*, sobre este servicio, J. CARTON, *Légifrance, naissance de l'information juridique officielle sur le Web*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 4/1998, págs. 689 y ss. Ténganse en cuenta también la Circular de 17 de diciembre de 1998 relativa a la difusión de datos jurídicos en los portales de Internet de las Administraciones públicas («Journal Officiel» de 24 de diciembre de 1998, pág. 19487) y el Decreto núm. 96-481, relativo al servicio público de bases de datos jurídicos.

(28) Los llamados «Decretos en Consejo de Estado» son reglamentos adoptados formalmente por el Presidente de la República o por el Primer Ministro previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Sobre este tipo de fuentes, *vid.*, por ejemplo, J. RIVERO y J. WALLINE, *Droit administratif*, 15.ª ed., Ed. Dalloz, París, 1994, págs. 63-64; R. CHAPUS, *Droit...*, vol. I, cit., págs. 446 y ss.

(29) Conviene analizar y precisar el alcance con el que, tanto a nivel doctrinal, jurisprudencial y legal, se utiliza el término de codificación en el Derecho administrativo francés, alcance que presenta peculiaridades no sólo desde el punto de vista material, sino también desde el punto de vista del método de codificación. Como ha señalado la doctrina, la codificación en la actualidad, «tal y como está concebida y realizada (...) no tiene nada en común con la elaboración de los Códigos napoleónicos. Modesta y utilitaria, no es ni una codificación general ni una codificación creadora» (R. CHAPUS, *Droit...*, vol. I, cit., pág. 80). «Por otro lado —ha subrayado este profesor—, los principios dominantes del Derecho administrativo, siendo de naturaleza jurisprudencial, se mantienen fuera del campo de la codificación» (*vid. ibid. loc. cit.*).

Desde un punto de vista material (al método de codificación nos referiremos al comentar el párrafo segundo del precepto que estamos analizando), como ha señalado reiteradamente la doctrina, se trata de una «codificación temática» (tantos códigos como materias) y de una «codificación formal», denominada «del derecho en vigor» (*à droit constant*), es decir; para cada materia se lleva a cabo mediante la recopilación y ordenación de textos cuyo tenor, en principio, no se modifica (*vid.*, entre otros, G. BRAIBANT, *Problèmes actuels de la codification française*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 4/1994, págs. 663 y ss.; B. G. MATTARELLA, *La codification du droit: réflexions sur l'expérience française contemporaine*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 4/1994, págs. 668 y ss.; Y. ROBINEAU, *Droit administratif et codification*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 6/1995, págs. 110 y ss.) [como estudiaremos a continuación, estos términos (*à droit constant*) han sido consagrados en el apartado segundo del artículo 3].

La codificación así entendida se concreta actualmente en Francia en la existencia de unos cincuenta «códigos administrativos», divididos, cada uno de ellos —de manera general—, en una parte legislativa (los artículos van precedidos de una letra L) y una parte reglamentaria (los artículos van precedidos de una letra R). Ejemplos de esta técnica son el Código de la seguridad social (1985); el Código del dominio del Estado (1962); el Código de los contratos públicos (1964); el Código del urbanismo (1972); el Código de la expropiación por causa de utilidad pública (1977); el Código de la propiedad intelectual (1992); el Cód-

Esta codificación se realiza en relación con el derecho en vigor (30), sin perjuicio de las modificaciones necesarias para mejorar la coherencia de la redacción de los textos recopilados, para asegurar el respeto de la jerarquía normativa y para armonizar el estado del derecho (31).

go del consumo (1993); o, entre otros, el Código general de las colectividades territoriales (1996).

(30) En base a la significación que la doctrina, la jurisprudencia y el legislador franceses dan a los términos de *à droit constant* y a la que nos hemos referido en el pie precedente, hemos procedido a traducirlos por los de «del derecho en vigor». En efecto, como ya hemos dicho, en la jerga especializada francesa, la codificación *à droit constant* es aquella que se limita a recopilar y ordenar textos jurídicos sin introducir, en principio, modificaciones. Esta última precisión es, sobre todo a los efectos de la Ley que estamos traduciendo y comentando, de la mayor relevancia en cuanto dicha norma no excluye, como estudiaremos a continuación, determinadas modificaciones, cuestión ésta que ha suscitado un importante debate doctrinal y sobre la que se ha pronunciado el Consejo Constitucional francés.

(31) Desde el punto de vista del método de codificación, en Francia conviene distinguir claramente dos periodos. Inicialmente, entre los años cuarenta y 1989, la codificación se llevaba a cabo íntegramente a través de «Decretos en Consejo de Estado» —a los que ya nos hemos referido—, incluso la de la parte legislativa de dichos Códigos. Este método, que, como ha señalado la doctrina, tenía la ventaja de la rapidez, presentaba importantes problemas de seguridad jurídica en cuanto la redacción y contenido de la parte legislativa de dichos Códigos debían ser contrastados por los administrados, por los jueces y por la Administración: sobre este tema se pronunció el Consejo de Estado en diversas ocasiones recordando que si se producían modificaciones de fondo en el texto legislativo codificado a través del Decreto en Consejo de Estado, tales modificaciones eran ilegales (un Decreto no puede modificar una Ley), prevaleciendo el texto legislativo originario sobre la modificación llevada a cabo en el texto codificado. Además, y sobre todo, tal prevalencia del texto legislativo originario se mantenía en tanto no se promulgara una Ley que diera a la parte legislativa del Código en cuestión —insistimos, elaborado mediante Decreto— «fuerza de ley» (*vid.*, entre otros, R. SAVATIER, *Des difficultés suscitées par les codifications des ensembles législatifs*, «La semaine juridique», 1964, núm. 13602, págs. 362 y ss.; D. LE NINIVIN, *Les discordances de la codification par décret*, «La semaine juridique», 1980, vol. I, núm. 2982, págs. 532 y ss.; X. PRÉTOT, *Sur certains aspects du statut des textes codifiés*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», 1988, págs. 232 y ss.; R. CHAPUS, *Droit...*, cit., vol. I, pág. 82). Respondiendo a esta exigencia, recibieron fuerza de ley en su parte legislativa (entre otros publicados desde 1951) el Código del urbanismo (Ley de 31 de diciembre de 1976), el Código de la construcción y de la vivienda de 1978 (Ley de 2 de junio de 1983), el nuevo Código de la seguridad social (Ley de 30 de julio de 1987), el Código forestal y el Código rural (Leyes de 15 de abril de 1991), así como el de la organización judicial (Ley de 17 de diciembre de 1991). Una vez que han recibido fuerza de ley, las disposiciones legislativas codificadas reemplazan plenamente los textos originarios, que son además expresamente derogados.

A partir de 1989 el procedimiento de codificación ha sido modificado, correspondiendo al Parlamento la codificación de la parte legislativa de cada Código y la consecuente derogación de las leyes codificadas. Así, mediante ley se ha aprobado la parte legislativa del Código de la carretera (1989), de la propiedad intelectual (1992), del consumo (1993), de las jurisdicciones financieras (1994) y del Código general de las colectividades territoriales (1996).

En los últimos años, ante la sobrecarga del Parlamento francés en materia de codificación, ha pasado de nuevo a primer plano el Gobierno, que, a partir de las previsiones contenidas en el artículo 38 de la Constitución francesa de 1958, ha aprobado mediante *ordonnances* nuevos Códigos. Efectivamente, el artículo 38 de la Constitución francesa posibilita lo siguiente: «1. Para la ejecución de su programa, el gobierno puede solicitar al Parlamento la autorización para adoptar mediante *ordonnances*, durante un plazo limitado, medidas que pertenecen normalmente al ámbito de la ley. 2. Las *ordonnances* se adoptan en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entran en vigor a partir de su publicación pero caducan si el proyecto de ley de ratificación no se deposita ante el Parlamento antes de la fecha determinada por la ley de habilitación. 3. Transcurrido el plazo mencionado en el primer

## CAPÍTULO II

## DISPOSICIONES RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA (32)

## Artículo 4

En sus relaciones con alguna de las autoridades mencionadas en el artículo primero, toda persona tendrá el derecho de conocer el apellido, el

---

*párrafo del presente artículo las ordonnances sólo podrán ser modificadas por la ley en las materias que pertenecen al ámbito legislativo*». Es decir, previa ley de habilitación, el Gobierno puede regular materias reservadas a la ley mediante *ordonnances*, textos que tienen carácter reglamentario y, por tanto, son controlables por la justicia administrativa en tanto no han sido ratificadas por una ley formal. Cuando esto ocurre, adquieren valor legislativo [vid., entre otros, L. FAVOREU, *Ordonnances ou règlements d'administration publique? (La destinée singulière des ordonnances de l'article 38 de la Constitution)*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 4/1987, págs. 686 y ss.; S. L. FORMERY, *La Constitution commentée*, Ed. Hachette, 3.ª ed., París, 1996, págs. 81-84; J. RIVERO y J. WALINE, *Droit...*, cit., págs. 59-60; C. BOYER-MÉRENTIER, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution: une place ambiguë dans la hiérarchie des normes*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 5/1998, págs. 924 y ss.].

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1958, el Gobierno francés ha conseguido en aproximadamente treinta ocasiones la autorización parlamentaria que exige el citado artículo 38, adoptando cerca de 250 *ordonnances* sobre muy diversas materias: guerra de Argelia; ordenación del estatuto de territorios de ultramar; aplicación de los tratados comunitarios; realización de reformas económicas y sociales, y —en lo que aquí nos interesa— aprobación de la parte legislativa de una serie de Códigos cuya adopción por el Parlamento se encontraba retrasada. En concreto, el Gobierno ha sido autorizado para la elaboración de nueve Códigos a través de la Ley de habilitación de 16 de diciembre de 1999. Esta Ley, respondiendo al procedimiento que prevé el artículo 38 de la Constitución, establece un plazo para la aprobación de las *ordonnances*: seis meses (por ejemplo, para el Código de la educación y el Código de la salud pública), nueve meses (por ejemplo, para el Código de comercio), doce meses (por ejemplo, para los Códigos monetario y financiero y de la acción social). En lo que respecta a la parte legislativa del Código de la justicia administrativa puede verse la *ordonnance* núm. 2000-387, de 4 de mayo de 2000.

Hemos de subrayar que tanto la Ley de habilitación de 1999, a la que nos acabamos de referir, como la que es objeto del presente estudio consagran el principio de la codificación *à droit constant* —es decir, como ya decíamos, la que se limita a recopilar y ordenar textos, sin introducir modificaciones—, aunque lo hacen señalando —como hemos traducido en el texto— una serie de excepciones que posibilitan tales modificaciones: las que sean «necesarias para mejorar la coherencia de la redacción de los textos recopilados, para asegurar el respeto de la jerarquía normativa y para armonizar el estado del derecho». Esta previsión ha sido criticada por algún sector doctrinal y objeto de pronunciamiento por parte del Consejo Constitucional francés, que se ha manifestado favorable a la constitucionalidad de dicha Ley, descartando, en particular, el argumento de la violación del artículo 38 de la Constitución de 1958 (téngase presente la Decisión núm. 99-421 DC, de 16 de diciembre de 1999, «Journal Officiel» de 22 de diciembre, pág. 19041). Vid. la crónica de J. E. SCHOETTL, «Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 1/2000, págs. 31 y ss.

(32) El Consejo de Estado, en su Informe público de 1995 (*Études et Documents du Conseil d'État*, núm. 47, La Documentation française, 1996, pág. 148), ya reclamó la adopción de reglas en esta materia, al igual que la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA), en su octavo Informe relativo a su actividad (La Documentation française, 1995, pág. 15). Téngase en cuenta, en la misma línea, el Informe relativo a los Archivos de Francia (La Documentation française, 1996) entregado por el Presidente del Consejo de Estado BRAIBANT al Primer Ministro.

Este capítulo armoniza los distintos procedimientos establecidos por tres Leyes: la Ley

nombre, la calidad y la dirección administrativas del agente encargado de instruir su solicitud o de tramitar el asunto que se refiere a ella; estos elementos figurarán en la correspondencia que se le dirige. En los supuestos en que motivos de seguridad pública o de seguridad personal lo justifiquen, se respetará el anonimato del agente.

Cualquier decisión dictada por alguna de las autoridades administrativas mencionadas en el artículo primero contendrá, además de la firma de su autor, la mención, con letra legible, del nombre, del apellido y de la calidad de éste (33).

### *Artículo 5*

La Ley núm. 78-17, de 6 de enero de 1978, relativa a la informática, a los registros y a las libertades, queda modificada de la siguiente manera:

1) El artículo 28 queda redactado como sigue:

«Art. 28. I. Más allá del periodo necesario para la realización de los fines por los que han sido recogidas o tratadas, las informaciones podrán conservarse bajo forma nominativa sólo para su tratamiento con fines históricos, estadísticos o científicos. La elección de las informaciones que habrán de quedar conservadas por estos motivos se llevará a cabo con arreglo a las condiciones previstas en el artículo 4-1 de la Ley núm. 79-18, de 3 de enero de 1979, sobre los archivos.

II. Las informaciones así conservadas, distintas de las que se mencionan en el artículo 31, no podrán ser objeto de un tratamiento que no tenga fines históricos, estadísticos o científicos, salvo que dicho tratamiento haya sido acordado expresamente por los interesados o haya sido autorizado por la Comisión (34) en el interés de las personas afectadas.

En el supuesto en que estas informaciones contengan alguno de los datos mencionados por el artículo 31, tal tratamiento no podrá realizarse sal-

---

núm. 78-17, de 6 de enero de 1978, relativa a la informática, a los ficheros y a las libertades; la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se establecen diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la Administración y el público, así como diversas disposiciones de orden administrativo, social y fiscal; y la Ley 79-18, de 3 de enero de 1979, sobre los archivos. Unifica también ciertos regímenes especiales en un contexto de extensión del ámbito competencial de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos.

(33) El artículo 5 del Decreto núm. 83-1025, de 28 de noviembre de 1983, sobre las relaciones entre la Administración y sus usuarios, contiene reglas similares, pero exclusivamente aplicables a los funcionarios del Estado.

(34) La Comisión a la que hace referencia este precepto es la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, creada por el artículo 5 de la Ley de 17 de julio de 1978. De acuerdo con el Decreto núm. 78-1136, de 6 de diciembre de 1978, dicho órgano está compuesto por miembros del Consejo de Estado, de la Corte de Casación y del Tribunal de Cuentas, por parlamentarios, por un representante de las colectividades locales, por un representante del Primer Ministro, por el Director de los Archivos de Francia y por el Director del Organismo «Documentación Francesa».

vo que haya sido acordado expresamente por las partes o haya sido autorizado, por motivos de interés público o en el interés de las personas afectadas, mediante Decreto en Consejo de Estado a propuesta o con el dictamen favorable de la Comisión».

2) Se incluye después del artículo 29 un artículo 29-1 con la siguiente redacción:

«Art. 29-1. Las disposiciones de la presente Ley no obstaculizarán la aplicación, en beneficio de terceros, de las disposiciones del Título primero de la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se establecen diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de orden administrativo, social y fiscal, así como de las disposiciones del Título segundo de la Ley núm. 79-18, de 3 de enero de 1979, antes citada.

En consecuencia, no podrá ser considerado como tercero no autorizado en el sentido del artículo 29, el titular de un derecho de acceso a los documentos administrativos o registros públicos que se ejerza de conformidad con la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, antes citada, y con la Ley núm. 79-18, de 3 de enero de 1979, antes citada» (35).

(...)

4) La última frase del segundo párrafo del artículo 40-3 queda sustituida por dos frases redactadas de la siguiente forma:

«La solicitud de autorización contendrá la justificación científica y técnica de la derogación así como la determinación del periodo necesario para la investigación. Una vez agotado este periodo, los datos se conservarán y serán tratados con arreglo a las condiciones previstas por el artículo 28».

(...)

---

(35) En realidad, este precepto contradice frontalmente el reparto de competencias que había ido estableciéndose entre la CADA (Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos) y la CNIL (Comisión Nacional de la Informática y de las Libertades) en materia de acceso a los ficheros nominativos. Según el artículo que aquí se comenta, la CADA es la única competente para dictaminar, de acuerdo con la Ley de 17 de julio de 1978, sobre la posibilidad de comunicar a terceros los documentos administrativos derivados de tratamientos automatizados de informaciones nominativas. Se eliminan así las importantes dudas suscitadas por las numerosas divergencias de interpretación que habían aparecido entre ambos órganos, en particular en relación con la definición del término «información nominativa». Para más detalles sobre dichas divergencias, *vid.* Y. GOUNIN y L. LALUOUE, *La réforme du droit d'accès aux documents administratifs*, «Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 6/2000, págs. 486 y ss.

### *Artículo 6*

El artículo 226-20 del Código penal queda redactado de la siguiente manera:

«Art. 226-20. I. El hecho de conservar informaciones bajo forma nominativa más allá del periodo previsto por la solicitud de dictamen o por la declaración previa a la realización del tratamiento informatizado, será castigado con la pena de tres años de prisión y multa de 300.000 F, salvo que dicha conservación se realice con fines históricos, estadísticos o científicos en las condiciones previstas por la Ley.

II. El hecho de tratar informaciones nominativas conservadas más allá del periodo mencionado en el apartado anterior con fines distintos de los históricos, estadísticos o científicos será castigado con la misma pena, salvo que dicho tratamiento haya sido autorizado en las condiciones previstas por la Ley».

### *Artículo 7*

El Título primero de la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se establecen diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la Administración y el público así como diversas modificaciones de orden administrativo, social y fiscal, queda modificado de la siguiente manera:

(...)

2) El segundo apartado del artículo primero queda sustituido por dos apartados redactados de la siguiente manera:

«Se considerarán documentos administrativos, en el sentido del presente Título, cualquier expediente, informe, estudio, acta, estadística, directiva, instrucción, circular, nota y respuesta ministerial que comporte una interpretación del Derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos, dictámenes, previsiones y decisiones que emanen del Estado, de las colectividades territoriales, de los establecimientos públicos o de los organismos de Derecho público o privado encargados de la gestión de un servicio público. Dichos documentos podrán revestir la forma de escritos, de grabaciones sonoras o visuales, de documentos en soporte informático o susceptibles de ser obtenidos mediante un tratamiento automatizado de uso corriente.

No se considerarán documentos administrativos, en el sentido del presente Título, los actos de las asambleas parlamentarias (36), los dictáme-

---

(36) Dicha exclusión, originada por una enmienda, contradice la tesis de la CADA, que defiende el carácter administrativo de los «actos separables» del ejercicio de la función le-

nes del Consejo de Estado y de las jurisdicciones administrativas, los documentos del Tribunal de Cuentas mencionados en el artículo L. 140-9 del Código de las jurisdicciones financieras y los documentos de las Cámaras regionales de cuentas mencionados en el artículo L. 241-6 del mismo Código, los documentos de instrucción de las reclamaciones dirigidas al Mediador de la República (37) y los documentos previos a la elaboración del informe de acreditación de los establecimientos de salud a los que alude el artículo L.710-5 del Código de la salud pública».

3) El artículo 2 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 2. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 6, las autoridades mencionadas en el artículo primero habrán de comunicar los documentos administrativos que obren en su poder a las personas que lo soliciten, en las condiciones previstas en el presente Título.

El derecho a comunicación sólo se aplica a los documentos administrativos definitivos. No se refiere a los documentos preparatorios de las decisiones administrativas mientras éstas se encuentren en proceso de elaboración. Dicho derecho deja de ejercerse cuando los documentos son objeto de difusión pública. No se aplica a los documentos elaborados en el marco de los contratos de prestación de servicio ejecutados por cuenta de una o varias personas determinadas.

La Administración destinataria de la solicitud no estará obligada a cursar las solicitudes abusivas, en particular por su número, su carácter repetitivo o sistemático».

4) El artículo 4 queda redactado de la manera siguiente:

«Artículo 4. El acceso a los documentos administrativos se ejercerá:

a) Mediante consulta gratuita *in situ*, excepto en los casos en que la preservación del documento no lo permita;

b) Siempre que la reproducción no perjudique la conservación del documento, mediante entrega de una copia fácilmente inteligible en un soporte idéntico al utilizado por la Administración o en soporte papel, a elección del solicitante dentro de los límites de las posibilidades técnicas de la

---

gislativa o del poder de control de la Asamblea Nacional. Téngase en cuenta, por ejemplo, el Dictamen de la CADA de 14 de enero de 1991, *Ministre de la Culture*. Conviene tener en cuenta, en este marco, que una Sentencia (muy novedosa en Francia) del Consejo de Estado de 5 de marzo de 1999, *Président de l'Assemblée nationale* («Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz», mayo 1999, pág. 181, concl. C. BERGEAL), declara que los contratos de obras celebrados por las Asambleas parlamentarias son contratos administrativos y que, por tanto, se someten al control de la jurisdicción administrativa. Sobre los actos separables en la actividad parlamentaria francesa, *vid.* B. F. MACERA, *La teoría francesa de los «actos separables» y su importación por el Derecho público español*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2001, págs. 94 y ss. (*vid.*, especialmente, la nota 129).

(37) El homólogo francés del Defensor del Pueblo español, aunque con una peculiar configuración.

Administración y a su costa, sin que dichos gastos puedan superar el coste de la reproducción, en las condiciones previstas mediante Decreto».

5) Los dos primeros apartados del artículo 5 quedan sustituidos por tres apartados así redactados:

«Una Comisión llamada “Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos” estará encargada de velar por el respeto de la libertad de acceso a los documentos administrativos y a los archivos públicos, en las condiciones previstas por el presente Título y por el Título II de la Ley núm. 79-18, de 3 de enero de 1979, sobre archivos. Dicha Comisión emitirá dictámenes en los casos en que lo solicite una persona que se enfrenta a dificultades para obtener la comunicación de un documento administrativo o para consultar documentos pertenecientes a archivos públicos, salvo los documentos mencionados por el apartado tercero del artículo tercero de la Ley núm. 79-18, de 3 de enero de 1979, antes citada. La solicitud de dictamen a la Comisión es un requisito previo a la interposición de un recurso contencioso.

La Comisión asesorará a las autoridades competentes acerca de cualquier cuestión relativa a la aplicación del presente Título y de las disposiciones antes mencionadas de la Ley núm. 79-18, de 3 de enero. Podrá proponer, a solicitud de la autoridad competente o de oficio, modificaciones de estos textos o medidas destinadas a facilitar el ejercicio del derecho de acceso a los documentos administrativos o a los archivos públicos y a potenciar la transparencia administrativa.

La Comisión elaborará un informe anual que se hará público. Este informe tendrá que referirse en particular a las principales dificultades a las que tienen que enfrentarse las personas, en relación con las diversas categorías de documentos o archivos».

6) Después del artículo 5, se inserta un artículo 5-1 redactado de la siguiente manera:

«Art. 5-1. La Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos también será competente para examinar, en las condiciones previstas por los artículos 2 y 5, las cuestiones relativas al acceso a los documentos administrativos mencionados en las disposiciones siguientes:

- el artículo L. 2121-26 del Código general de las colectividades territoriales;
- la letra *b* del artículo L. 104 del Libro de los procedimientos fiscales;
- el artículo L. 111 del Libro de los procedimientos fiscales;
- el artículo 5 de la Ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación y el artículo 2 del Decreto de 16 de agosto de 1901;
- el artículo 79 del Código civil de Alsace-Moselle;
- los artículos L. 213-13 y L. 332-29 del Código de urbanismo».

7) El artículo 6 queda redactado de la siguiente manera:

«Art. 6. I. No serán susceptibles de comunicación los documentos administrativos cuya consulta o comunicación pueda vulnerar:

- el secreto de las deliberaciones del Gobierno y de las autoridades responsables dependientes del poder ejecutivo;
- el secreto de la defensa nacional;
- la dirección de la política externa francesa;
- la seguridad del Estado, la seguridad pública o la seguridad de las personas;
- la moneda y el crédito público;
- la tramitación de procedimientos entablados ante las jurisdicciones o el desarrollo de operaciones previas a tales procedimientos, salvo autorización otorgada por la autoridad competente;
- la investigación, por los servicios competentes, de infracciones fiscales o aduaneras;
- o, de manera general, los secretos protegidos por la Ley.

II. Sólo serán susceptibles de ser comunicados al interesado los documentos administrativos:

- cuya comunicación vulneraría el secreto de la vida privada y de los informes personales, el secreto médico y el secreto en materia comercial o industrial;
- que contengan una apreciación o un juicio de valor sobre una persona física, designada por su nombre o fácilmente identificable;
- que aludan al comportamiento de una persona, cuando la divulgación de dicho comportamiento podría perjudicarlo.

Las informaciones de naturaleza médica sólo podrán ser comunicadas al interesado por mediación de un médico designado por él a estos efectos».

(...)

#### *Artículo 9*

La Ley núm. 79-18, de 3 de enero de 1979, sobre archivos, queda modificada de la siguiente manera:

(...)

2) Se inserta después del artículo 4 un artículo 4-1 redactado de la siguiente manera:

«Art. 4-1. En los casos en que los documentos mencionados en el artículo 3 contengan informaciones nominativas recogidas en el marco de tratamientos automatizados regulados por la Ley núm. 78-17, de 6 de enero de 1978, relativa a la informática, a los ficheros y a las libertades, dichas informaciones se someterán a una selección, al vencimiento del plazo previsto por el artículo 28 de la citada Ley, con el fin de determinar las informaciones destinadas a ser conservadas y aquellas, desprovistas de interés científico, estadístico o histórico, destinadas a ser destruidas.

Las categorías de informaciones destinadas a la destrucción, así como las condiciones de su destrucción, se fijarán mediante acuerdo entre la autoridad que los ha producido o recibido y la Administración de los archivos».

### CAPÍTULO III

#### DISPOSICIONES RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA FINANCIERA

##### *Artículo 10*

Los presupuestos y las cuentas de las autoridades administrativas mencionadas en el artículo 1 y dotadas de personalidad moral se comunicarán a toda persona que lo solicite, en las condiciones previstas por la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, antes citada (38).

La comunicación de dichos documentos podrá obtenerse tanto de la autoridad administrativa implicada como de aquellas que tengan en su poder dichos documentos (39).

La autoridad administrativa que otorga una subvención, cuando ésta supere un umbral determinado mediante Decreto (40), deberá celebrar un convenio con el organismo de Derecho privado beneficiario, que defina el objeto, el importe y las condiciones de utilización de la subvención otorgada.

Cuando la subvención haya quedado afectada a un determinado gasto, la entidad de Derecho privado beneficiaria deberá elaborar una memoria financiera que demuestre la conformidad de los gastos realizados en el marco de la subvención. La memoria financiera deberá entregarse a la autoridad administrativa que haya otorgado la subvención en el transcurso de los seis meses siguientes al fin del ejercicio para el que haya sido atribuida.

---

(38) Este precepto no hace sino reproducir lo que ya venía establecido en las distintas normas relativas a cada una de las autoridades contempladas.

(39) Esta obligación existía ya en relación con las autoridades pertenecientes a la Administración del Estado. Téngase presente la Ordenanza núm. 59-2, de 2 de enero de 1959, relativa a las leyes financieras. Por lo que se refiere a los municipios, a los departamentos y a las regiones, *vid.*, respectivamente, los artículos L. 2313-1, L. 2341-1, L. 3313-1 y L. 4312-1 del Código general de las colectividades territoriales.

(40) Por ejemplo, el Decreto núm. 93-568, de 27 de marzo de 1993, fija este umbral en un millón de francos en materia de subvenciones destinadas a las asociaciones.

El presupuesto y las cuentas de toda entidad de Derecho privado que se haya beneficiado de una subvención, el convenio previsto en el presente artículo y la memoria financiera de la subvención deberán comunicarse a cualquier persona que lo solicite por la autoridad administrativa que haya otorgado la subvención o por aquellas que tengan en su poder dichos documentos, en las condiciones previstas por la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, antes citada.

Las entidades de Derecho privado que hayan recibido anualmente del conjunto de las autoridades administrativas una subvención superior a un importe determinado mediante Decreto deberán depositar en la prefectura del departamento donde tengan su sede social su presupuesto, sus cuentas, los convenios previstos en el presente artículo y, llegado el caso, las memorias financieras de las subvenciones recibidas, para que puedan ser objeto de consulta.

(...)

#### *Artículo 14*

El Título III del Libro primero de la Parte tercera del Código general de las colectividades territoriales queda completado por un Capítulo III redactado de la siguiente manera:

### Capítulo III

#### Ejercicio por un contribuyente de las acciones pertenecientes al departamento

«Art. L. 3133-1. Cualquier contribuyente inscrito en el registro del departamento tendrá el derecho a ejercer, como demandante o como demandado, con la autorización del Tribunal Administrativo, las acciones que según él correspondan al departamento y que éste, previa convocatoria para deliberar, haya rechazado o descuidado.

El contribuyente enviará al Tribunal Administrativo una memoria.

El Presidente del Consejo General someterá esta memoria al Consejo General reunido en las condiciones previstas en los artículos L. 3121-9 y L. 3121-10.

Cuando se dicte un fallo, el contribuyente sólo podrá interponer un recurso de apelación o casación en virtud de una nueva autorización».

#### *Artículo 15*

El Título IV del Libro primero de la Parte cuarta del mismo Código queda completado por un Capítulo III redactado de la siguiente manera:

### Capítulo III

#### Ejercicio por un contribuyente de las acciones pertenecientes a la región

«Art. L. 4143-1. Cualquier contribuyente inscrito en el registro de la región tendrá el derecho a ejercer, como demandante o como demandado, con la autorización del Tribunal Administrativo, las acciones que según él correspondan a la región y que ésta, previa convocatoria para deliberar, haya rechazado o descuidado.

El contribuyente enviará al Tribunal Administrativo una memoria.

El Presidente del Consejo Regional someterá esta memoria al Consejo Regional especialmente convocado a dichos efectos. El plazo de convocatoria podrá acortarse.

Cuando se dicte un fallo, el contribuyente sólo podrá interponer un recurso de apelación o casación en virtud de una nueva autorización».

## TÍTULO II

### DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS RELACIONES ENTRE LOS CIUDADANOS Y LAS ADMINISTRACIONES

#### CAPÍTULO I

##### DISPOSICIONES RELATIVAS A LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (41)

#### *Artículo 16*

Toda persona que tenga que respetar una fecha límite o un plazo para presentar una solicitud, entregar una declaración, ejecutar un pago o aportar un documento a una autoridad administrativa, podrá cumplir esta obligación a más tardar en la fecha prescrita mediante envío postal, dando fe el sello de correos, o mediante un proceso telemático o informático homologado que permita certificar la fecha del envío (42). Estas disposiciones no serán aplicables en los procedimientos regulados por el Código de contratos públicos ni en aquellos en los que la presencia personal del solicitante viene exigida por una disposición particular.

---

(41) La importancia de esta parte de la Ley viene reforzada por el hecho de que, como es sabido, no existe en el ordenamiento francés un Código de procedimiento administrativo (*procédure non contentieuse*).

(42) Téngase presente, en relación con este aspecto, la Ley de 13 de marzo de 2000 sobre la adaptación del derecho de la prueba a las tecnologías de información y sobre la firma electrónica.

Las modalidades de aplicación del presente artículo se determinarán mediante Decreto en Consejo de Estado (43).

(...)

## CAPÍTULO II

### DISPOSICIONES RELATIVAS AL RÉGIMEN DE LAS DECISIONES ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

#### *Artículo 18*

Se considerarán solicitudes en el sentido del presente Capítulo las solicitudes y reclamaciones, incluidos los recursos de reposición o jerárquicos, dirigidas a las autoridades administrativas (44).

Con excepción de las del artículo 21, las disposiciones de los artículos 19 a 24 no se aplicarán a las relaciones entre las autoridades administrativas y sus agentes.

#### *Artículo 19*

Toda solicitud dirigida a una autoridad administrativa será objeto de un acuse de recibo entregado en las condiciones definidas mediante Decreto en Consejo de Estado (45). Este Decreto determinará los casos en los que no se dará acuse de recibo de las solicitudes por razón de la brevedad del plazo impuesto a la autoridad para contestar, o cuando la solicitud no requiera más contestación que la realización de una prestación o la entrega de un documento previstos por las Leyes y los Reglamentos. La autoridad administrativa no estará obligada a acusar recibo de las solicitudes abusivas, en particular por su número, su carácter repetitivo o sistemático.

Los plazos relativos a los recursos no podrán oponerse al autor de una

---

(43) Este precepto unifica las reglas relativas a la prueba en materia de certificación de la fecha en la que se realiza un trámite de un procedimiento administrativo. Dicha unificación era necesaria teniendo en cuenta que la *praxis* de algunas Administraciones privilegiaba la fecha de recepción del documento por el órgano y no la fecha de envío por el administrado.

(44) Este precepto contradice la interpretación restrictiva que defendía el Consejo de Estado. Téngase presente la Sentencia de 29 de marzo de 1991, *SA Laboratoire L. Lafon* («Recueil Lebon», pág. 113; «Actualité Juridique. Droit Administratif», 1991.582, nota X. PRÉTOT; «Revue Française de Droit Administratif», núm. 1/1992, pág. 72, concl. P. HUBERT), que afirma que la noción de «solicitud» contemplada por el Decreto núm. 83-1025, de 28 de noviembre de 1983, sobre las relaciones entre la Administración y los usuarios, no engloba las reclamaciones ni los recursos administrativos.

(45) Se generaliza así una obligación que sólo tenían la Administración del Estado y sus establecimientos públicos (artículo 5 del Decreto de 28 de noviembre de 1983), tal y como venía reclamando el Consejo de Estado. Téngase en cuenta, por ejemplo, su Sentencia de 3 de julio de 1991, *Desault* («Recueil Lebon», pág. 268).

solicitud cuando el acuse de recibo no le haya sido remitido o no comporte las indicaciones previstas por el Decreto mencionado en el primer párrafo.

La no entrega de un acuse de recibo no conllevará la imposibilidad de oponer los plazos relativos a los recursos frente al autor de la solicitud, en el supuesto en que una decisión expresa le haya sido notificada de manera correcta antes del transcurso del plazo al término del cual es susceptible de nacer una decisión implícita.

Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las solicitudes cuyo acuse de recibo está regulado por disposiciones especiales.

### *Artículo 20*

En el supuesto en que una solicitud se dirija a una autoridad administrativa incompetente, esta última la remitirá a la autoridad administrativa competente notificándolo al interesado.

El plazo al término del cual puede entenderse que ha recaído una decisión presunta desestimatoria empieza a contarse a partir de la fecha de recepción de la solicitud por la autoridad inicialmente destinataria.

El plazo al término del cual puede entenderse que ha recaído una decisión presunta estimatoria sólo empieza a contarse a partir de la fecha de recepción de la solicitud por la autoridad competente.

En todos los casos, el acuse de recibo se entregará por la autoridad competente.

### *Artículo 21*

Salvo en los casos en que se establezca en las condiciones previstas por el artículo 22 un régimen de decisión presunta estimatoria, el silencio mantenido durante más de dos meses por la autoridad administrativa respecto a una solicitud equivaldrá a una resolución desestimatoria (46). Cuando la complejidad o la urgencia del procedimiento lo justifique, se establecerá un plazo distinto mediante Decreto en Consejo de Estado (47).

### *Artículo 22*

El silencio mantenido durante dos meses por la autoridad administrativa respecto a una solicitud equivaldrá a una decisión estimatoria en los

---

(46) El Consejo Constitucional elevó la regla del silencio negativo al rango de principio general de Derecho en su Decisión de 26 de junio de 1969, *Protection des sites* (Decisión núm. 69-55 L, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 9.ª ed., 1997, núm. 18), lo que fue confirmado por la Decisión de 18 de enero de 1995, *Vidéo-surveillance* (Decisión núm. 94-352 DC, «Journal Officiel» de 21 de enero de 1995, pág. 1154).

(47) Sobre el nuevo régimen de los actos presuntos, *vid.* S. TRAORÉ, *L'extension du champ de la décision implicite*, «Droit Administratif», núms. 8-9, agosto-septiembre 2000, págs. 8 y ss.

supuestos previstos mediante Decretos en Consejo de Estado (48). A solicitud del interesado, dicha decisión podrá ser objeto de una certificación emitida por la autoridad administrativa. Cuando la complejidad o la urgencia del procedimiento lo justifique, se establecerán plazos distintos mediante Decretos. Éstos definirán, cuando sea necesario, las medidas destinadas a garantizar la información a terceros.

Sin embargo, dichos Decretos no podrán establecer un régimen de decisión presunta estimatoria cuando los compromisos internacionales de Francia, el orden público, la protección de las libertades o la salvaguardia de otros principios de valor constitucional se opongan a ello. Asimismo, salvo en el campo de la seguridad social, no podrá establecer ningún régimen de estimación implícita de las solicitudes que tengan carácter financiero.

### *Artículo 23*

Una decisión presunta estimatoria podrá ser revocada, por ilegalidad, por la autoridad administrativa:

- 1.º) durante el plazo de los recursos contenciosos, cuando se hayan arbitrado medidas de información a terceros;
- 2.º) durante el plazo de dos meses a contar desde la fecha en la que se adoptó la decisión, cuando no se haya arbitrado ninguna medida de información a terceros;
- 3.º) durante el periodo de instancia en el caso en que se haya interpuesto un recurso contencioso (49).

### *Artículo 24*

Salvo en los casos en que exista una solicitud, las decisiones individuales que deben motivarse con arreglo a los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 79-587, de 11 de julio de 1979, relativa a la motivación de los actos administrativos y a la mejora de las relaciones entre la Administración y el público, sólo se adoptarán después de que se haya permitido a la persona interesada presentar observaciones escritas y, en su caso, a solicitud suya, observaciones orales.

Esta persona podrá ser asistida por un asesor o representada por un mandatario que haya elegido. La autoridad administrativa no estará obligada a atender las solicitudes de audiencia abusivas, en particular por su número, su carácter repetitivo o sistemático.

---

(48) En la actualidad existen más de 400 procedimientos autorizatorios a los que se aplica un sistema de silencio positivo, pero con plazos muy dispares. Algunos de ellos vienen previstos por el Decreto núm. 97-503, de 21 de mayo de 1997, sobre simplificación administrativa («Journal Officiel» de 22 de mayo de 1997, pág. 7690).

(49) Téngase presente, en relación con esta regla, la Sentencia del Consejo de Estado de 10 de febrero de 1982, *Angeletti* («Recueil Lebon», 62; «Recueil Dalloz», 1983.134).

Las disposiciones del apartado anterior no se aplicarán:

- 1) En los casos de urgencia o de circunstancias excepcionales.
- 2) Cuando su ejecución sea susceptible de comprometer el orden público o las relaciones internacionales.
- 3) A las decisiones en relación con las cuales disposiciones legislativas hayan establecido un procedimiento contradictorio específico.

Las modalidades de aplicación del presente artículo se determinarán, en cuanto sea necesario, mediante Decreto en Consejo de Estado.

#### *Artículo 25*

Se motivarán las decisiones de los organismos de la seguridad social o de la mutualidad social agrícola de asalariados o de no asalariados que ordenen el reintegro de las prestaciones sociales indebidamente percibidas. Dichas decisiones indicarán las vías y los plazos de los recursos abiertos al asegurado, así como las condiciones y los plazos en los que éste podrá presentar sus observaciones escritas u orales. En este último caso, el asegurado podrá ser asistido por un asesor o representado por un mandatario que haya elegido.

### TÍTULO III

#### DISPOSICIONES RELATIVAS AL MEDIADOR DE LA REPÚBLICA

#### *Artículo 26*

La Ley núm. 73-6, de 3 de enero de 1973 (50), que crea el Mediador de la República, queda modificada de la siguientes manera:

1) Después del segundo apartado del artículo 6, se añade un apartado redactado de la siguiente manera:

«El Mediador europeo o un homólogo extranjero del Mediador de la República, que conozca de una reclamación que estime que sea competencia de este último y merezca su intervención, podrá remitirle dicha reclamación».

2) Se añade después del artículo 6 un artículo 6-1 redactado de la siguiente manera:

---

(50) «Journal Officiel» de 4 de febrero de 1973, pág. 6.

«Art. 6-1. El Mediador de la República dispone sobre el conjunto del territorio de delegados que él mismo designa (51).

Éstos proporcionarán a las personas mencionadas en el primer apartado del artículo 6 las informaciones y la asistencia necesaria para la presentación de las reclamaciones.

A solicitud del Mediador de la República, instruirán las reclamaciones que éste les encomiende y participarán en la resolución de las dificultades que sean de su competencia geográfica.

Un diputado o un senador, que conozca de una reclamación que estime que sea de la competencia del Mediador de la República y merezca su intervención, podrá remitir dicha reclamación a un delegado que la entregará al Mediador de la República».

3) El primer apartado del artículo 9 queda sustituido por tres apartados redactados de la siguiente manera:

«En el supuesto en que una reclamación le parezca justificada, el Mediador de la República formulará todas las recomendaciones que considere susceptibles de resolver las dificultades de las que conozca y, en particular, recomendará al organismo en cuestión cualquier solución destinada a resolver de manera equitativa la situación del autor de la reclamación (52).

En los casos en que el Mediador de la República considere que uno de los organismos mencionados en el artículo 1 no ha funcionado de conformidad con la misión de servicio público que debe cumplir, podrá proponer a la autoridad competente cualquier medida que, según él, sea susceptible de poner remedio a esta situación.

Cuando considere que la aplicación de las disposiciones legislativas o reglamentarias conduce a situaciones no equitativas, podrá proponer las modificaciones que le parezcan oportunas».

(...)

## TÍTULO IV

### DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS CENTROS DE SERVICIOS PÚBLICOS (53)

#### *Artículo 27*

Con el fin de facilitar los trámites de los usuarios y mejorar la proximidad de los servicios públicos en el territorio urbano y rural, un centro de

(51) Esta figura fue creada por el Decreto núm. 86-237, de 18 de febrero de 1986. En la actualidad existen 123 delegados.

(52) El Mediador de la República, asistido por los delegados, conoció en 1999 de más de 51.000 litigios entre la Administración y los ciudadanos, de los cuales un 40% recibió una solución favorable al ciudadano.

(53) En su versión original, la Ley utiliza el término *maison des services publics*.

servicios públicos reagrupará los servicios públicos del Estado o de sus establecimientos públicos, de las colectividades territoriales o de sus establecimientos públicos, de los organismos de seguridad social o de otros organismos encargados de una misión de servicio público entre los cuales figura al menos una persona moral de Derecho público.

Los agentes que ejercen sus funciones en los centros de servicios públicos se someterán a las disposiciones previstas por su estatuto o a las disposiciones legislativas y reglamentarias correspondientes. El responsable del centro de servicios públicos será designado entre los agentes sometidos a las disposiciones de la Ley núm. 83-634, de 13 de julio de 1983, relativa a los derechos y a las obligaciones de los funcionarios.

La creación del centro de servicios públicos se llevará a cabo mediante un convenio sometido a la aprobación del representante del Estado en el departamento.

Dicho convenio deberá definir el ámbito geográfico en el que el centro de servicios públicos ejerce su actividad, las misiones que cumple, las modalidades de designación de su responsable, las prestaciones que puede realizar y las decisiones que su responsable puede tomar en el ámbito competencial de su Administración o las que puede firmar por delegación de la autoridad competente. El convenio establecerá también las condiciones en las que el personal de las personas morales que participan en el centro ejerce sus funciones. Regulará las modalidades financieras y materiales de funcionamiento del centro de servicios públicos, así como las modalidades de acceso a los servicios públicos de las personas que tienen dificultades para desplazarse. Los servicios públicos correspondientes podrán prestarse, en particular en el ámbito rural, de manera itinerante en el marco geográfico definido por el convenio.

Las modalidades de aplicación del presente artículo se determinarán mediante Decreto en Consejo de Estado.

(...)

### Artículo 29

Uno o varios centros de servicios públicos podrán crearse bajo la forma de una agrupación de interés público (54) prevista por las disposiciones del artículo 21 de la Ley núm. 82-610, de 15 de julio de 1982, de orientación y programación para la investigación y el desarrollo tecnológico de

---

(54) Los *Groupements d'intérêt public* (comúnmente conocidos como GIP) constituyen personas jurídico-públicas que, en sectores muy diversos (protección de la naturaleza, investigación científica, desarrollo del turismo, transfusiones sanguíneas, formación continua, etc.) y con el fin de lograr un objetivo común, agrupan a entes públicos y personas privadas (para un estudio de la naturaleza y régimen de estas entidades, *vid.*, entre otros, J. RIVERO y J. WALINE, *Droit...*, cit., pág. 40; R. CHAPUS, *Droit...*, vol. I, cit., págs. 184 y ss. y 341 y ss.). Sobre la naturaleza mixta de este tipo de entidades en nuestro Derecho, *vid.* J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, *Introducción al Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 1986, págs. 77-79.

Francia, y sometida a las reglas de la contabilidad pública y del Código de los contratos públicos, en las condiciones definidas por el artículo 27 de la presente Ley. Los funcionarios que trabajan en dichas agrupaciones se encontrarán en situación de servicios especiales.

Las modalidades de aplicación del presente artículo se determinarán mediante Decreto en Consejo de Estado.

### *Artículo 30*

Podrán celebrar un convenio sometido a las disposiciones de los apartados tercero y cuarto del artículo 27 cualquier persona moral encargada de una misión de servicio público con el Estado, cualquier colectividad territorial o cualquier otra persona moral encargada de una misión de servicio público, con el fin de mantener la presencia del servicio público de proximidad.

(...)