

Javier Barnés Vázquez (Coordinador)
Profesor Titular de Derecho Administrativo
**EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
EN EL DERECHO COMPARADO**

Las coordenadas en las que se enmarca el procedimiento administrativo en el mundo occidental, su presente y futuro, constituyen el objeto de esta obra colectiva, en la que han participado importantes especialistas de la Comunidad Europea, España, Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña, Austria, Estados Unidos y Japón.

Entre otros temas, los autores abordan las bases constitucionales y las principales notas del procedimiento administrativo en cada país; el ámbito y las clases de procedimiento; sus principios inspiradores, y el régimen de los recursos administrativos.

ISBN: 84-470-0309-4



JAVIER
BARNÉS VAZQUEZ

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
EN EL DERECHO COMPARADO

NO NOG R A F I A S

STAVIAS



CONSEJERIA DE LA PRESIDENCIA
DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

CIVITAS



Monografías CIVITAS

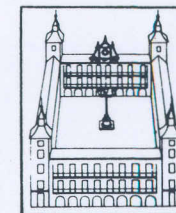
Directores: Manuel Alonso Olea, Rafael Calvo Ortega, Luis Díez-Picazo, Eduardo García de Enterría, Jesús González Pérez, Aurelio Menéndez, Juan Montero Aroca, Gonzalo Rodríguez Mourullo, Rodrigo Uría y Gustavo Villapalos.

JAVIER BARNES VAZQUEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Coordinador

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

Prólogo de
Pedro ESCRIBANO COLLADO
Catedrático de Derecho Administrativo

CONSEJERIA DE LA PRESIDENCIA
DE LA JUNTA DE ANDALUCIA



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

2.	LA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (AVG).....	418
3.	LA LEY DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS (VStG)....	427
4.	LA LEY DE EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA (VVG).....	430
IV.	La evolución ulterior del procedimiento administrativo como consecuencia de algunas codificaciones parciales....	431
V.	Desiderata jurídico-políticos.....	435
VI.	Balance final.....	439

H) REINO UNIDO DERECHO Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN INGLATERRA

ALAN BOYLE.....	441
I. Introducción.....	441
II. Panorama de la Administración británica y del Derecho Administrativo.....	444
1. LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO EN EL REINO UNIDO.....	444
2. DERECHO ADMINISTRATIVO Y <i>JUDICIAL REVIEW</i>	449
III. La estructura: la reforma institucional.....	452
1. TRIBUNALES ESPECIALES (<i>TRIBUNALS</i>).....	453
2. INVESTIGACIONES OFICIALES (<i>INQUIRIES</i>).....	456
3. EL SISTEMA DE LOS «OMBUDSMEN».....	458
IV. Justicia procesal y <i>judicial review</i>	460
V. El impacto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.....	470
VI. Propuestas de reforma.....	473
Bibliografía.....	475

I) ITALIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ITALIA De cauce formal de la actuación administrativa a instrumento de tutela del ciudadano

GUIDO CORSO.....	477
I. Introducción.....	477
II. Tutela del interés público, tutela del interés privado, democratización de la Administración.....	480
III. El procedimiento tutelador de intereses públicos y privados.....	483

IV.	Las innovaciones introducidas en el procedimiento administrativo en 1971.....	492
V.	La Ley de 7 de agosto de 1990, número 241, sobre procedimiento administrativo y derecho de acceso a archivos y registros.....	493
VI.	Disposiciones referentes a la tutela del particular.....	498
VII.	Otras normas relevantes.....	500

J) DERECHO COMPARADO: UNA NOTA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EUROPA OCCIDENTAL

EPAMINONDAS P. SPILIOPOULOS.....	503
Introducción.....	503
I. Fuentes.....	504
II. Reglas relativas a los órganos.....	505
III. La competencia.....	506
IV. El control jerárquico.....	508
V. La tutela administrativa y otros medios de intervención.....	509
VI. Normativa general de la acción administrativa.....	510
VII. La forma exterior de los actos de los órganos administrativos.....	511
VIII. La publicidad de los actos.....	512
IX. Los medios de protección de los particulares.....	512
X. Los recursos administrativos.....	513
XI. La participación de los administrados.....	514
XII. La solicitud del administrado.....	515
XIII. Reglas relativas a la conclusión de los contratos.....	515
XIV. Una reflexión final.....	516

INTRODUCCION: HACIA EL DERECHO PUBLICO EUROPEO

Javier Barnés
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. UNA REFLEXIÓN EN TORNO AL DERECHO PÚBLICO COMPARADO. 1. *El método comparado y la evolución jurídica occidental.* 2. *La evolución de la jurisprudencia comunitaria.* 3. *Las coordenadas del análisis comparado.* 4. *Principios generales del Derecho administrativo europeo y el procedimiento administrativo comunitario.* II. PUNTOS DE CONTACTO E INTERACCIÓN. 1. *Relaciones verticales.* A) La aplicación del Derecho comunitario. B) La articulación del procedimiento administrativo comunitario y el de los Estados miembros. C) Infracción del Derecho comunitario por la Administración nacional. D) La Administración nacional como agente de mercado. E) La unificación del Derecho administrativo como objetivo de la política comunitaria. 2. *Las relaciones horizontales.* A) Derecho administrativo internacional. B) Soluciones intermedias. III. UNA NOTA SOBRE EL ALCANCE Y CONTENIDO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO. 1. *Concepto y razón de su existencia.* 2. *La labor jurisprudencial y los principios generales del Derecho.*

I. Una reflexión en torno al Derecho público comparado

1. EL MÉTODO COMPARADO Y LA EVOLUCIÓN JURÍDICA OCCIDENTAL

El análisis comparado en nuestro tiempo se encuentra en el orden del día de la interpretación de los derechos fundamentales y en el de la misma política legislativa que se sigue para su desarrollo. Los Tribunales de Estrasburgo y de Luxemburgo dan buena cuenta de la dirección apuntada, cuando el primero interpreta los derechos humanos o el segundo los erige en principios generales de los países comunitarios. A su vez ello conduce a una europeización de los Tribunales Constitucionales nacionales, en la medida en que incluso para la aplicación de los derechos fundamentales del propio ordenamiento interno recurren al análisis comparado. El Derecho comparado, pues, se ha convertido en una vía interpretativa más¹. Asistimos a una época de europeización del Derecho

¹ Piénsese, v. gr., en nuestro artículo 10.2 CE.

que los Estados miembros puedan dictar normas que tengan como consecuencia la restricción del comercio; tampoco les obligan a renunciar a su propia Administración. Por el contrario, es el mismo TCEE (por ejemplo, arts. 36 y 56) el que recoge concretas manifestaciones del interés general (tales como la protección de la salud de las personas o la de los consumidores...) que justifican o legitiman el establecimiento de ciertos límites. La Comunidad puede suprimir los obstáculos entre los diversos países dictando normas armonizadoras, que tengan por objeto impedir que los Estados miembros aprueben nuevas normas y permitan tan sólo la práctica de controles aleatorios. Aunque no existan normas comunes, los Estados siguen vinculados por el principio de lealtad comunitaria, del que se deriva la obligación de buscar soluciones de compromiso al objeto de no restringir el comercio en la medida de lo posible (v. gr., en relación con los productos alimenticios o farmacéuticos, respecto de los cuales algunos países disponen de normas más estrictas y rigurosas que otros)⁴⁵.

El Derecho administrativo nacional se ha visto afectado en tres importantes frentes. De un lado, en la dimensión organizativa (supresión de monopolios; Bancos centrales; acceso a la función pública, etc.); de otro, en el ámbito del procedimiento administrativo nacional (así, la revocación de lo indebidamente otorgado; establecimiento de normas propias, etc.) Y, en tercer lugar, en el plano de la justicia administrativa (v. gr., excepcionando el régimen jurídico de la suspensión de los actos de nacionales de ejecución; o en relación con la renuncia de los propios plazos procesales —para que el interesado pueda beneficiarse de una Directiva a pesar de su transposición tardía—; o la ampliación de la legitimación para recurrir: v. gr., en favor de todos los ciudadanos que puedan ver amenazada su salud, como parece deducirse, por ejemplo, de la Directiva sobre el dióxido de azufre, o en beneficio de la población de los demás países cuando el país de origen practica un control de calidad de un determinado

⁴⁵ Cfr. ENGEL, *Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts*, cit. (nota 35), pág. 454.

producto, en la medida en que éste debe velar no sólo por sus eventuales consumidores sino por los potenciales de los demás países comunitarios, etc.)⁴⁶.

Baste, pues, este rápido recorrido para ilustrar la amplia línea de frontera, los numerosos poros por los que circula un constante y recíproco influjo, sin duda, consecuencia de la articulación de dos sistemas, desde luego no encerrados en esferas separadas; el uno, el comunitario, con aspiraciones de unidad en lo que es esencial a sus propios fines y, por consiguiente, sin pretensiones de exhaustividad en lo que a su alcance y regulación se refiere; el otro, el nacional, estrecho colaborador del comunitario y a la vez garante de la inexcusable diversidad en lo que no se oponga a los fines comunitarios.

III. Una nota sobre el alcance y contenido del Derecho administrativo europeo

I. CONCEPTO Y RAZÓN DE SU EXISTENCIA

Se ha definido el Derecho administrativo europeo en sentido estricto como el conjunto de preceptos y principios comunitarios, positivados o no, que regulan la aplicación del Derecho comunitario en el caso concreto⁴⁷.

Está integrado por un conjunto de normas comunitarias inmediatamente aplicables, de un lado, y por aquellas otras

⁴⁶ ENGEL, *Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts*, cit. (nota 35), págs. 455-459.

⁴⁷ Así, R. STREINZ, siguiendo a MAURER y EVERLING, *vid.* R. STREINZ, *Der Einfluß des europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten*, en la obra colectiva M. SSCHWEITZER, *Europäischen Verwaltungsrecht*, OAW, Wien, 1991, pág. 243.

En sentido más amplio, sin embargo, ha de incorporarse a la dimensión europea del Derecho administrativo común el Consejo de Europa [así, por ejemplo, la Resolución (77), 31, de 28-9-1977, «On the Protection of the Individual in Relation to the Acts Administrative Authorities», señaladamente la jurisprudencia del TEDH.

**ADDENDA
EL PROYECTO DE LEY
SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
EN JAPON**

Javier Barnés
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY. 1. *Procedimiento para el otorgamiento de licencias autorizadas*. 2. *Procedimiento para dictar actos de gravamen*. 3. *La actividad administrativa no formalizada. La instrucción administrativa (GYOSEI SHIDO)*. III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AL SERVICIO DE LA ECONOMÍA.

I. Introducción

El 12 de diciembre de 1991 la Comisión gubernamental para la Reforma Administrativa presentó ante el Gobierno un proyecto de ley sobre el procedimiento administrativo. El Consejo de Ministros resolvió codificar el procedimiento administrativo a la mayor brevedad posible y presentar el proyecto de ley ante el Parlamento en el período de sesiones que tendría lugar en la primavera de 1993.

Todas las leyes de procedimiento administrativo presentan, sin duda, rasgos comunes en su contenido. Sin embargo, reflejan al mismo tiempo la idiosincrasia y cultura propias de cada país. En tal sentido, y como ya ha quedado apuntado por el profesor TAKADA¹, el contenido del proyecto japonés se resuelve en tres direcciones o materias: otorgamiento de licencias o autorizaciones; actos o disposiciones de gravamen; y, en fin, la denominada actividad informal de la Administración (la instrucción administrativa).

Las razones por las que el proyecto se estructura en torno a esos tres bloques temáticos pueden sintetizarse como sigue²:

¹ Cfr. B. TAKADA, *El procedimiento administrativo en Japón*, en la presente obra colectiva.

² Cfr. H. SHIOMO, *Anmerkungen zum Entwurf eines Verwaltungsvorfahrensgesetzes in Japan*, Verwaltungs-Archiv, 84, 1, enero 1993, pág. 45 y sigs.

G. AUSTRIA
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
AUSTRIACO: EVOLUCION, ESTADO ACTUAL
Y PERSPECTIVAS DE FUTURO *

Heinz Schäffer
Universidad de Salzburgo
Austria

SUMARIO: I. EL PERÍODO ANTERIOR A LA CODIFICACIÓN. 1. *La Monarquía*. A) La etapa de la «Administración libre» hasta el año 1848. B) La etapa de 1848 a 1867. C) La Monarquía Constitucional (1867-1918). 2. *La República (1918) y la codificación de 1925*. II. PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES AUSTRIACAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. III. LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CONTENIDO Y DESARROLLO. 1. *La Ley de Introducción a las Leyes de Procedimiento Administrativo (EGVG)*. 2. *La Ley General de Procedimiento Administrativo (AVG)*. 3. *La Ley de Sanciones Administrativas (VStG)*. 4. *La Ley de Ejecución Administrativa (VVG)*. IV. LA EVOLUCIÓN ULTERIOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO CONSECUENCIA DE LAS CODIFICACIONES PARCIALES. V. DESIDERATA JURÍDICO-POLÍTICOS. VI. BALANCE FINAL.

I. El período anterior a la codificación

1. LA MONARQUÍA

A) *La etapa de la “Administración libre” hasta el año 1848*

En los primeros tiempos la Administración no estaba sometida a trabas u obstáculos formales; su actividad tan sólo se condicionaba al cumplimiento de un fin determinado¹, lo cual hacía innecesario, si no inútil, la creación de normas de

* El origen de este trabajo se encuentra en la Conferencia pronunciada por el profesor H.-Schäffer en el Instituto Nacional de Administración Pública, en 1989. Ahora ha sido completamente actualizada y desarrollada para su publicación en la presente obra colectiva. El coordinador agradece la autorización del actual Director del INAP para su publicación y la del profesor Luciano Parejo Alfonso por su amable y decisiva colaboración.

La presente traducción ha sido realizada en su integridad por Javier BARNÉS.

¹ TEZNER, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahren*, Viena, 1896, III.

