

EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN

**LA TEORÍA GENERAL
DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO
COMO SISTEMA**

INAP

INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



Marcial
Pons

EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN

**LA TEORÍA GENERAL
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
COMO SISTEMA**

**Objeto y fundamentos
de la construcción sistemática**

Prólogo de
Antonio López Pina

Traductores

Mariano Bacigalupo	José M. ^a Rodríguez de Santiago
Javier Barnés	Blanca Rodríguez Ruiz
Javier García Luengo	Germán Valencia
Ricardo García Macho	Francisco Velasco
Alejandro Huergo	

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2003 BARCELONA**

PRESENTACIÓN DE LA TRADUCCIÓN

Con la traducción de la presente obra se vierte al español una importante aportación del pensamiento jurídico-administrativo de nuestro tiempo. El libro, cuyo título ha sido traducido con una cierta libertad —de consuno con su autor— como *Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*¹, se ocupa de la *ciencia del Derecho administrativo en los albores del siglo XXI*. Tal es el tema y tal podría haber sido en verdad su título original, si no es por razones de elemental modestia. Sea como fuere, no cabe duda de que este trabajo contiene una de las más notables reflexiones de la doctrina alemana del Derecho público de los últimos años y así es considerado en aquel país por no pocos iuspublicistas². Es una obra que se inscribe y entronca con la mejor tradición del Derecho administrativo como disciplina sistemática, con pensadores como Otto MAYER y Fritz FLEINER³. Lo único

¹ El título en alemán reza así: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* (literalmente, podría traducirse por “El Derecho administrativo general como idea ordenadora”; se alude con tal expresión a la “idea” o pensamiento capaz de vertebrar un sistema). La obra lleva por subtítulo *Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung* (lit.: “Fundamentos y tareas de la formación sistemática del Derecho administrativo”; podría hablarse también de “funciones” de la construcción sistemática. Se ha preferido finalmente la expresión “objeto”, por resultar más literaria e igualmente justa con lo que designa “Aufgaben”. Se hace referencia, en definitiva, con este subtítulo, a los retos que tiene ante sí la doctrina actual). Sobre las ideas que subyacen al título del libro, véase el Capítulo primero, núms. margs. 1 ss.

² HANS-UWE ERICHSEN concluirá que es una lectura obligada para todo aquel que se dedique al Derecho administrativo o esté interesado en él (cfr. su recensión en *AöR*, 126, 2001, p. 303); H. SCHULZE-FIELTIZ, aún más gráfico, dirá que «aquel que no haya leído este libro no podrá pretender seriamente estar a la altura del debate de la ciencia del Derecho administrativo» (*JZ*); F. OSSENBUHL observa que «SCHMIDT-ARMANN ha realizado con su estudio un brillante análisis de los problemas actuales del Derecho administrativo general; ha hecho una aportación esencial para su tratamiento y ha abierto caminos que aún han de recorrerse» (*Die Verwaltung*); o T. VON DANWITZ entiende que no puede exagerarse bastante el legado de esta obra, pues parafraseando a Hans J. WOLFF, el Derecho administrativo del siglo XXI será sistemático o no será (*DVBl.*, 15, 2001, p. 1231), etc.

³ Cfr. la recensión de Thomas VON DANWITZ, *op. cit.*, p. 1231.

que cabría discutir, si acaso, es la longitud de ese horizonte, las décadas a las que se extiende la primacía o significado de su doctrina.

El profesor E. SCHMIDT-ABMANN es bien conocido en la literatura especializada de habla española ⁴, como lo es también, dejando al margen el hecho de que haya o no traspasado las fronteras del idioma, la meritoria serie de estudios sobre la *reforma del Derecho administrativo* ⁵, editada en unión con W. HOFFMANN-RIEM y convertida en la última década en una obra de referencia obligada para el Derecho administrativo occidental, señaladamente en la Europa continental, y cuyo valor fundamental radica, a nuestro juicio, en que proporciona un *mapa* en el que situar las profundas y heterogéneas reformas a las que se hallan sometidos el Estado y la Administración pública contemporáneas, así como un *método* o guía sistemáticos para reconstruir la Parte General del Derecho administrativo, reto éste, desde luego, apasionante, al que se enfrenta con no pocas contribuciones y luces ⁶.

La obra cuya traducción ahora presentamos se halla profundamente imbricada con el pensamiento creador de esa colección, iniciada unos años antes. Si, a grandes trazos, hubiéramos de seleccionar algunos de los rasgos *metodológicos* de la serie, por convención, podríamos decir que se caracteriza, primero, por su apuesta por una concepción del Derecho administrativo como ciencia de *dirección*; segundo, por una comprensión más amplia de su sistema y de los objetivos que ha atender la ciencia del Derecho administrativo, y tercero, por la idea

⁴ Véanse, por ejemplo, sus trabajos «El procedimiento administrativo, entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático», en J. BARNÉS (coord.), *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 317-337; «La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa», en *Documentación Administrativa*, núm. 235-236, 1993, pp. 7-31; o «El Derecho Administrativo General desde una perspectiva europea», en *Justicia Administrativa*, núm. 13, octubre 2001, pp. 5-25.

⁵ «Escritos sobre la reforma del Derecho administrativo»: *Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, hasta ahora nueve volúmenes (1993-2002). Los temas de los que se ha ocupado la serie son la reforma del Derecho administrativo general; la capacidad de respuesta de la dogmática del Derecho administrativo —su innovación y flexibilidad— para hacer frente a los nuevos retos; el entrelazamiento entre el Derecho público y el Derecho privado; el mundo de la organización administrativa y los nuevos modelos e instrumentos de dirección; la eficacia como principio y desafío para el Derecho administrativo; las estructuras del Derecho administrativo europeo; el Derecho administrativo en la sociedad de la información; los controles de la Administración en el contexto del Estado cooperativo; el procedimiento administrativo y la legislación de procedimiento.

Todos los estudios —se trata siempre de obras colectivas— abordan estas cuestiones capitales en clave de cambio y reforma y desde una aproximación pluridisciplinar (entre otras, con la óptica que aporta la ciencia de la Administración). Las nuevas funciones asumidas por la Administración; los instrumentos ideados a su servicio; las estrategias de la organización administrativa; o el amplio debate académico acerca de la capacidad de dirección del Derecho, entre otros elementos, son algunos de las “excusas” de esta serie para avivar el debate sobre la conveniencia de reconstruir la teoría general del Derecho administrativo.

⁶ Puede verse la recensión y comentario a esta colección de A. VOBKUHLE, «Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft», en *Die Verwaltung*, 1998, pp. 545-554.

de los sectores de referencia ⁷. *Tres líneas que, por lo demás, aparecen nítidamente explicitadas en la presente obra, desde su primer capítulo:*

a) El postulado de la ciencia del Derecho administrativo como ciencia de *dirección* (esto es, como un Derecho que aspira a dirigir los procesos sociales) ⁸ se asienta sobre la premisa de que la ciencia jurídica no puede detenerse en la construcción dogmática de reglas jurídicas, categorías, institutos o doctrinas, sino que, además, debe preocuparse por encontrar las condiciones y los presupuestos que hagan posible que el Derecho sea eficaz y eficiente. Si en la segunda posguerra se puso el acento en la delimitación de la Administración pública como segundo poder y en su *vinculación* a la Ley y al Derecho —esto es, en la cláusula del Estado de Derecho y, con ello, en las figuras del derecho subjetivo, la tutela judicial, o la reserva de ley, entre otras—, en la actualidad, sin embargo, el debate parece haberse desplazado hacia otros terrenos en la búsqueda de una más eficaz acción administrativa, dentro de las coordenadas que trazan la Constitución y el Derecho europeo, en un entorno, por lo demás, en el que la Administración sepa encarnar con más fuerza la legitimidad democrática del legislador y suscitar con sus decisiones a un tiempo la adhesión y el consenso de los ciudadanos. Se trata, desde luego, de un análisis o de una aproximación científica dominada por la perspectiva funcional o, lo que es lo mismo, orientada hacia el cumplimiento y la satisfacción de los objetivos que el ordenamiento le asigna en cada caso a la Administración ⁹. También la acción de la Admi-

⁷ Cfr. A. VORBUHLF, «Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft», *op. cit.*, pp. 546-552, que aquí sintetizamos.

⁸ El Derecho no es sólo un límite para la Administración. Sirve también de vehículo para encomendarle a la Administración que adopte decisiones *correctas*, que sean fruto de la interacción entre legalidad, optimización, aceptabilidad o consenso y viabilidad. *Vid.* HOFFMANN-RIEN, en HOFFMANN-RIEN/SCHMIDT-ABMANN, *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, pp. 19 ss. Interesa, pues, no sólo el *output* de la Administración, sino también el *outcome*, el resultado efectivo de la acción administrativa (cfr. H. H. TRUTE, «Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: einige Leit motive zum Werkstattgespräch», en *Die Verwaltung*, Beiheft 2, *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*, Berlin, 1999, p. 18).

⁹ Desde este planteamiento, se afirma, cabe entender con mayor profundidad y desde otros moldes conceptuales, no ya sólo las formas jurídicas de actuación más clásicas tales como la ley, el acto, el contrato administrativos o el plan, sino también la temática de los parámetros o cánones a los que ha de sujetarse la Administración; el tema de la organización y el procedimiento administrativos; los recursos financieros; o la participación de los interesados; y, lo que es más importante, la recíproca interacción de tales magnitudes entre sí. Con esa aproximación resulta más fácil identificar, y solucionar, los problemas o déficits que presenta el ejecutivo en la consecución de los objetivos que ha de satisfacer y en el cumplimiento de las tareas que el ordenamiento le tiene encomendadas, que desde la más estrecha perspectiva centrada en un enfoque hermenéutico y normativo. Pero además ese análisis permite integrar nuevas formas de acción administrativa, como las que se dan en el ámbito de la resolución y ponderación de conflictos; en relación con el uso de la información o en la aplicación de las reglas inspiradas en criterios económicos. Estas nuevas fórmulas o formas de actuación no se basan en las técnicas de coacción forzosa, ni en el carácter unilateral del acto administrativo. Su arma consiste en suscitar la colaboración, en incentivar y apoyar la autorregulación y la responsabilidad propia.

nistración, los servicios que presta o que garantiza, han de ser eficaces, de calidad. Y a ello ha de contribuir el Derecho administrativo, que no puede contentarse con que aquélla se ajuste en su actuación a la legalidad, en un reducido lenguaje o código "binario" (legalidad-ilegalidad). No basta con embridar al poder con el Derecho (E. GARCÍA DE ENTERRÍA), o con haber creado un Derecho "contra" la Administración pública (A. NIETO), por decirlo en términos gráficos y conocidos. Hay que buscar soluciones eficaces en beneficio del ciudadano ¹⁰.

b) La doctrina de la dirección es bien conocida en el ámbito de las ciencias políticas y sociales. En lo que a nuestro ámbito se refiere, también se interesa por la forma de trabajar de la Administración. Aquí su objeto consiste en identificar estrategias que no sólo resulten adecuadas sino también prácticas y viables, a la vista de las concretas circunstancias en cada caso concurrentes. Esta aproximación carece por sí misma de una clara carga argumental o fundamento teórico. De ahí que su fuerza dependa, en el terreno de las ciencias jurídicas, de su anclaje e interrelación con el pensamiento sistemático. Y ello lo hace en tres fases sucesivas: primero, contribuye a ordenar la difusa realidad administrativa con categorías o clasificaciones, construidas desde diversos ángulos, con una finalidad descriptiva, a fin de preparar el terreno para una mejor comprensión ulterior; segundo, genera la formación de conceptos-clave o conceptos-puente entre las ciencias de la Administración y la ciencia del Derecho administrativo (como eficacia o responsabilidad ¹¹), capaces de almacenar una valiosa y profunda información, y cuya utilidad radica en extraer ideas ordenadoras e integradoras que luego, enriquecidas, se vuelcan sobre el entramado argumental del Derecho; y, en tercer lugar, induce a crear nuevas teorías jurídicas de carácter general, principios, decisiones valorativas e institutos. Por lo que a este último extremo se refiere, es claro que tal ha sido el objeto y finalidad del pensamiento sistemático del Derecho administrativo a lo largo del tiempo. Ahora bien, mientras que el sistema jurídico que se inspira en la dogmática tradicional se ha centrado en la interpretación de las normas y en la creación del Derecho, la sistemática que se nutre de la perspectiva científica que aporta

Con todo, y para conjurar las desviaciones o peligros que esta perspectiva también pueden generar, constituirá un objetivo prioritario para este movimiento la gestación de una metodología que integre de modo interactivo las distintas perspectivas que aportan la teoría, la dogmática, la historia, la economía y la moderna ciencia social. Cfr. A. VOGKUHLE, «Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft», *op. cit.*, pp. 546-549. Sobre el tema, *vid.* el Capítulo primero del presente libro.

¹⁰ Exigencia ésta particularmente sentida en el terreno de la sociedad de la información y del conocimiento, tal y como se desprende de los debates y documentos, normativos o no, de la Unión Europea y de las numerosas iniciativas oficiales de *e-government* en todo el mundo.

¹¹ El concepto de "responsabilidad" o responsabilidades (en el sentido de tareas o funciones que cumplir o satisfacer por parte de la Administración) fue reelaborado, para el ámbito de la ciencia del Derecho administrativo, por SCHMIDT-ABMANN y encuentra en la obra que ahora se traduce numerosas expresiones. Sobre ello se vuelve más adelante.

la doctrina de la dirección, partiendo del análisis de la realidad del Estado y de la sociedad, tiene por objeto en primer lugar el estudio de la organización, el personal o el procedimiento¹², en la búsqueda, claro es, de una mayor eficacia.

c) Para determinar en qué medida los institutos básicos y las piedras angulares del Derecho administrativo general siguen cumpliendo su función integradora o, por el contrario, se hallan urgidos a la reforma, es necesario estar a cada sector de la parte especial, esto es, a los problemas concretos, a los intereses y a los objetivos específicos que allí se suscitan. En el contexto de la fragmentación y especialización de la sociedad, la distancia y la heterogeneidad de los distintos sectores especiales del Derecho administrativo no hace sino acrecentarse, hasta el punto de que resulta difícil inducir o destilar teoría general de la casi inagotable y multiforme variedad de materiales específicos¹³. El estudio de algunos de los nuevos sectores especiales del Derecho administrativo como bancos de prueba hará posible la *actualización* de ese común denominador que es la Parte General. La cuestión, en suma, consiste en facilitar un rico proceso dialéctico de inducción y deducción, mediante la interacción entre determinados sectores especiales y la Parte General¹⁴. Esta posición metodológica resulta muy exigente para el investigador, puesto que al tiempo que le obliga a introducirse en las profundidades del sector de que se trate, debe mantener su capacidad para la reflexión y la abstracción¹⁵. Téngase en cuenta, sin embargo, que, en contra de lo que pudiera pensarse, no se trata de una mera inducción, sin más, a partir de sectores especiales de particular riqueza. La Parte General no es fruto exclusivo de la abstracción y la generalización. Es algo más que eso. El fundamento metodológico de las relaciones entre la teoría general y los sectores especiales remite a cuestiones de hondo calado, como las que hacen referencia a la *apertura* al cambio —y sus condiciones— de la teoría general del Derecho administrativo o las que guardan relación con el grado y la forma de influjo de la Parte Especial sobre la General¹⁶.

¹² Cfr. A. VORKUHLE, «Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft», *op. cit.*, pp. 549-551.

¹³ Cfr. A. VORKUHLE, «Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft», *op. cit.*, p. 551. Concluye el citado autor que el jurista que cultiva el medio ambiente, los medios de comunicación o las cuestiones sociales tiene en común lo mismo que un civilista y un iuspublicista.

¹⁴ Cfr. Capítulo primero del presente libro.

¹⁵ En otras palabras, el jurista ha de ser a un tiempo generalista y especialista o experto o, por mejor decir, a nuestro juicio, un generalista que se especializa al servicio y en función de las necesidades de la Parte General.

¹⁶ Sobre el tema, *vid.* el interesante trabajo de T. GROß, «Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht», en *Die Verwaltung*, Beiheft 2, *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*, Berlin, 1999, pp. 57 ss. Como mera aproximación al problema, baste notar que el Derecho administrativo general puede ser entendido como aquellas normas positivas de general o común aplicación en todos los sectores especiales; o bien, como el conjunto

El presente libro sube un escalón más en la abstracción y ofrece una *cartografía* —y valga de nuevo la imagen— a escala mayor y, con ello, más distancia y perspectiva, y, en definitiva, una visión panorámica más comprensiva, en equilibrada síntesis. Ciertamente, hablar de reforma y cambio en el Derecho administrativo es tan antiguo como el Derecho administrativo mismo¹⁷. Con todo, hay tiempos de reforma o ruptura y tiempos de consolidación. La etapa que nos ha tocado se singulariza por cambios profundos en la sociedad y en el Estado¹⁸. De ahí la trascendencia de *La Teoría General del Derecho administrativo como sistema*. No hay reflexión sobre el concepto y método de nuestra disciplina que pueda prescindir hoy de su lectura o permanecer al margen del debate que suscita. El lector tiene en sus manos un libro que no le va a dejar indiferente¹⁹.

El trabajo de SCHMIDT-ABMANN pretende compensar el déficit de contexto y sistema que afecta a no pocas obras jurídicas especializadas, en exceso descriptivas o apegadas a un concreto sector, faltas de inducción y deducción, y, en suma, de interacción con la teoría general; al tiempo que aspira también a equilibrar la obligada vinculación de la jurisprudencia al caso concreto, ajena a sistematización alguna. No faltan tampoco en nuestro tiempo monografías, artículos o comentarios con una clara pretensión práctica o profesional, antes que científica, y que, por ello, se limitan a levantar acta del régimen jurídico de tantas instituciones, sin cuestionar el método jurídico en relación con ese concreto ámbito de la realidad o la recíproca influencia del tema con la Parte General. No sobran, en definitiva, “constructores del Derecho”. Aun cuando el trepidar de la vida moderna, la sobredosis de información de la nueva era o el desbordamiento de los flujos normativos, entre otros factores, pudieran desacreditar el valor de la construcción ordenadora y sistemática —por creerla abstracta, formal y vacía de contenido—, lo cierto es que sólo desde una tal comprensión se podrá conjurar el peligro de la hipertrofia reguladora del Derecho administrativo, de la pérdida de transparencia, de lógica y de coherencia que afecta a los valores subyacentes y al sistema mismo.

de teorías generales articuladas en forma sistemática. Hay, pues, un sistema general externo —en manos del legislador— y otro interno —propio de la doctrina—. De otro lado, las distintas piezas que lo componen pueden tener un distinto grado de abstracción y generalidad; es posible hablar de una escala, con consecuencias, desde luego, en el plano científico (*ibidem*; *vid.* asimismo Capítulo primero del presente libro).

¹⁷ Cfr. D. EHLERS, «Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat», en H.-U. ERICHSEN (ed.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11.ª ed., 1998, § 2, núm. marg. 90.

¹⁸ Piénsese en la revolución de la sociedad de la información y del conocimiento; el movimiento de privatizaciones, liberalización y desregulación; la revolución genética; la sociedad del riesgo; las nuevas concepciones sobre la cooperación y el consenso entre la Administración y la sociedad; la autorregulación social, etc.

¹⁹ El libro no se entiendo, ni se valora, si no es en su conjunto. El pensamiento del autor se articula en forma “transversal” a lo largo de toda la obra.

El texto que el lector tiene ante sí condensa algunos de los hilos conductores que recorren la producción científica del profesor E. SCHMIDT-ABMANN en lo que hace al sistema conceptual del Derecho administrativo que ha llegado hasta nuestros días; el método de construcción, y los retos a los que ha de enfrentarse la doctrina, y que podrían sintetizarse como sigue:

a) El sistema conceptual del Derecho administrativo tradicional, heredado del Estado liberal, se basa sobre esquemas, postulados o presunciones que no siempre resultan útiles para aprehender por entero los nuevos fenómenos y realidades de nuestro tiempo. Es ésta una constatación de partida con efectos multiplicadores y desde la que se explica, desde luego, la actitud y la preocupación por la reforma de la teoría general del Derecho administrativo²⁰.

Baste pensar, a título de ejemplo, en el concepto jurídico de Administración, desde ese concreto prisma. Levantar el edificio conceptual de la Administración pública sobre el pilar de la división de poderes, como se hizo en los orígenes, choca con severas limitaciones dogmáticas. De entrada, el concepto de Administración pública se ve constreñido o condicionado por su referencia o relación con el resto de poderes, con las consabidas insuficiencias o disfunciones en las que ello desemboca. Por lo mismo, las relaciones entre la Administración y la Ley quedan reducidas a una función de mera ejecución, sobre la premisa de que la Ley gobierna a la Administración a través de los programas materiales (presupuestos de hecho) que aquélla establece, por lo demás, con la máxima precisión posible, a fin de pre-determinar la respuesta o conducta de la Administración en cada caso. En otras palabras, la Administración *ejecuta* la Ley dictando resoluciones formalizadas mediante la aplicación del mecanismo jurídico de la subsunción. Desde esta perspectiva, sin embargo, la norma que no cierra (o encierra) la realidad constituye una desviación del sistema y el mundo de la discrecionalidad (incluida la de carácter técnico o los márgenes de apreciación) se presenta como una excepción o algo marginal. Con ese enfoque reductor no habrá otra preocupación que la de pretender que el manto de la legalidad todo lo cubra y prevea, para dejar en el abandono por contra la elaboración de otras fórmulas de compensación o formas de legislar que equilibren la incapacidad reguladora de la ley al estilo del Estado liberal y su consiguiente debilidad para dirigir y vincular a la Administración, de acuerdo con el esquema tradicional —a través de presupuestos de hecho previsibles y estables—, frente a ciertos sectores de la vida económica y social,

²⁰ Es una idea recurrente en su obra. *Vid.*, por ejemplo, la breve síntesis realizada por SCHMIDT-ABMANN, «Einige Überlegungen zum Thema: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht», en *Die Verwaltung*, Beiheft 2, *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*, Berlin, 1999, pp. 177-178.

de la ciencia y de la tecnología, que no se dejan disciplinar de ese modo ²¹.

En cambio, si se parte del dato de que el ejercicio del poder público, del poder del Estado, se sujeta a específicas exigencias constitucionales ²², podrá convenirse en la relevancia de deslindar las respectivas *esferas de responsabilidad* que ocupan en cada tiempo y lugar la sociedad y el Estado. Es sobre esta base o punto de partida —y no en el principio de la división de poderes— donde se encuentran las claves para la inducción de un sistema moderno de Derecho administrativo, flexible y dinámico, atento a las nuevas fronteras entre la sociedad y el ámbito administrativo, siempre en continuo movimiento. Es una extensa franja fronteriza que deviene, no en un muro de división, sino en lugar de encuentro y de *cooperación* ²³. El análisis ulterior habrá de sistematizar la tipología y clases de responsabilidades de la Administración; el grado e intensidad de las distintas expresiones del fenómeno cooperativo entre el Estado y la sociedad; o la proyección de las garantías constitucionales. Al Derecho administrativo le corresponde, pues, el estudio de la Administración, no sólo en su vertiente estática (estructuras jurídico-públicas; fórmulas organizativas de Derecho privado), sino también en su dimensión *dinámica*: el tratamiento jurídico del amplio espacio de *cooperación* administrativa y social, basado en el *entrelazamiento* y *convergencia* del Derecho privado y del Derecho público, ramas éstas del ordenamiento que hoy se encuentran llamadas más que nunca a complementarse recíprocamente ²⁴.

b) Tanto la ciencia del Derecho administrativo como las denominadas ciencias de la Administración tienen el mismo objeto de estudio e investigación: la Administración. No hay prelación o preferencia entre ellas. Cada una ejerce o cumple una función auxiliar respecto de la otra ²⁵. La identidad del objeto material (basta examinar la coincidencia de temas y epígrafes entre tratados de Derecho administrativo y de Ciencias de la Administración) podría llevar a pensar que, con el paso del tiempo, habría podido desarrollarse un maduro sistema de comunicación, un fluido intercambio de conocimientos científicos. No ha sido así, sin embargo. No se puede hablar de *interdiscipliniedad*, sino de *adición* de los distintos productos científicos aportados por cada una de las ciencias en cuestión desde su particular óptica, esto es, de *multidiscipliniedad* ²⁶. Durante décadas, en efecto, las relacio-

²¹ *Ibidem*, pp. 178-179.

²² En nuestro caso, por ejemplo, los arts. 1.1, 9.1, 10 y 53.1 CE; 24.1 y 106 CE, etc.

²³ *Ibidem*, pp. 177-179.

²⁴ *Ibidem*, p. 179.

²⁵ *Ibidem*, pp. 179-181.

²⁶ Cfr. SCHUPPERT, «Schlüsselbegriffe der Perspektivenverklammerung von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft», en *Die Verwaltung*, Beiheft 2, *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*, Berlin, 1999, pp. 103-110.

nes entre ambas áreas del saber han sido turbulentas, marcadas por encuentros y desencuentros, por intentos metodológicamente fallidos y, sobre todo, por una exquisita y calculada equidistancia, en realidad coherente con sus premisas.

Así las cosas, la cuestión que desde la ciencia del Derecho administrativo se plantea E. SCHMIDT-ABMANN consiste en debatir si resulta posible pasar de la multidisciplinariedad a la interdisciplinariedad, movimiento éste que no exigiría, a su juicio, un método único o común, ni, menos aún, el alumbramiento de una nueva ciencia integradora, aunque sí un *entendimiento de base* sobre determinados conceptos o parámetros utilizados por ambas ciencias²⁷. Se trata, en efecto, de elaborar y construir sistemáticamente conceptos *asociativos* de carácter *interdisciplinar* que puedan hacer de *punte* entre ambas disciplinas, es decir, que sean capaces de sintetizar las *claves* interpretativas de este diálogo científico. Algunos de esos conceptos-asociativos, conceptos-puente o conceptos-clave, como los conoce la doctrina, son la dirección, la comunicación o la responsabilidad²⁸.

c) El desafío fundamental al que ha de hacer frente la ciencia del Derecho administrativo se localiza en la Parte General, como lugar de reflexión y de recepción. Es ahí donde se produce y se gesta la revisión de los dogmas tradicionales y la construcción de nuevas categorías²⁹, a la luz, por otra parte, de la creciente necesidad de elaborar una *teoría general* del Derecho administrativo europeo³⁰. Las funciones o el objeto de esa reconstrucción³¹ pasan, en opinión del autor, por el cultivo de nuevos sectores de referencia³², nuevos modelos de comu-

²⁷ Cfr. «Einige Überlegungen zum Thema: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht», *op. cit.*, pp. 180-181.

²⁸ Concepto este último al que ya se ha hecho referencia y sobre el que se abunda en la presente obra. *Vid.* también SCHUPPERT, «Schlüsselbegriffe der Perspektivenverklammerung von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft», *op. cit.*, pp. 114-120.

²⁹ Cfr. el Capítulo primero del presente libro.

³⁰ Cfr. el Capítulo séptimo del presente libro.

³¹ Recuérdese el subtítulo del libro: *vid.* nota 1.

³² El contraste entre los sectores actuales más *representativos* y la clásica teoría general traerá indudables frutos (piénsese, v. gr., en lo que se ha enriquecido el procedimiento administrativo merced a la evolución experimentada por el Derecho administrativo del medio ambiente). Cfr. SCHMIDT-ABMANN, «Einige Überlegungen zum Thema: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht», *op. cit.*, p. 182; T. GROB, «Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht», *op. cit.*, pp. 57 ss.; R. SCHMIDT, «Die Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts», *op. cit.*, pp. 169 ss.

Los nuevos "sectores de referencia" resultan mucho más permeables a la recepción (e interacción) de las ciencias de la Administración que los tradicionales sectores de la parte especial. Así sucede, por ejemplo, con el Derecho administrativo del medio ambiente, de la técnica, de la ciencia, la información o la medicina, entre otros. Cfr. TRUTE, «Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: einige Leit motive zum Werkstattgespräch», en *Die Verwaltung*, Beiheft 2, *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*, Berlin, 1999, pp. 13-14.

nicación³³ y nuevas estructuras administrativas³⁴. En realidad, en todos estos campos se encuentra de alguna manera presente el *Derecho administrativo de la información*, que se convierte así no en un sector más, sino en la columna vertebral de la reforma de la teoría general³⁵.

La traducción *jurídica* constituye una labor científica de primera magnitud, con frecuencia ardua y no siempre bien apreciada³⁶. Con mayor razón cuando, como es el caso, se trata de expresar artesanalmente en nuestra lengua una obra de *pensamiento*, abstracta y profunda, que sugiere y esboza a la vez, que ha sido gestada durante largos años³⁷ para, finalmente, cristalizar en un lenguaje comprimido, casi en clave, como el propio autor reconoce. Un claro sentido de servicio a la comunidad científica ha terminado por romper las naturales resistencias del grupo de traductores para asumir una tarea de tanta envergadura y sacrificio como ésta. A ello ha coadyuvado, qué duda cabe, el espíritu de equipo y de entendimiento que lo ha animado. A la calidad humana de sus componentes, de la que doy fe, le ha seguido la ciencia, el arte y la técnica.

Por lo demás, el texto no es un agregado de las distintas partes traducidas, sino un esfuerzo sostenido durante largo tiempo para construir un todo unitario, pleno de sentido. No sería fácil registrar lo que además cada uno ha sumado de modo indisoluble al común. No me resisto, sin embargo, a destacar la iniciativa y el esfuerzo coordinador de los profesores MARIANO BACIGALUPO, FRANCISCO VELASCO y JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO; la disponibilidad y dedicación de los profesores ALEJANDRO HUERGO y JAVIER GARCÍA LUENGO; la concienzuda labor de

³³ Las relaciones multilaterales o multipolares entre la Administración y el ciudadano, el empresario y la opinión pública; las nuevas formas de comunicación que garantizan el contacto permanente o estable, y que sustituyen a la comunicación basada en encuentros o contactos esporádicos y puntuales propios de la clásica actividad administrativa de policía; el acceso y la calidad de los datos (y no sólo su protección); la opinión pública y la transparencia en el ámbito del control de la Administración, son, entre otros, algunos de los grandes temas de ese modelo que ha de ser desarrollado, por otra parte, de la mano de las ciencias de la comunicación. Cfr. SCHMIDT-ABMANN, «Einige Überlegungen zum Thema: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht», *op. cit.*, pp. 183-184.

³⁴ Nuevas estructuras de dirección y organización de carácter descentralizado e inspiradas en el modelo empresarial; una nueva arquitectura organizativa, menos jerárquica, para establecer una constante *cooperación* en forma de red entre todas las Administraciones del espacio comunitario, a nivel horizontal y vertical. Cfr. pp. 184-185. *Id.*, asimismo, el Capítulo primero y, sobre todo, séptimo del presente libro.

³⁵ Sobre este extremo hay referencias a lo largo del presente libro (*vid.* el índice analítico).

³⁶ Para mayor abundamiento, y en lo que hace a las pautas que han enmarcado la labor de traducción, permítaseme la remisión a las consideraciones hechas sobre este tema en la «Presentación» a la obra colectiva *Propiedad, expropiación y responsabilidad*, Madrid, Tecnos, 1995. En la traducción jurídica, acaso la más compleja y sensible de las traducciones científicas, lo de menos —y valga la exageración— es el conocimiento o el manejo de la lengua.

³⁷ En 1982 escribiría su obra *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System*, antesala del libro que ahora se traduce, publicado en 1998.

los profesores Germán VALENCIA y Ricardo GARCÍA MACHO; la aportación específica de la profesora Blanca RUIZ RODRÍGUEZ.

Ha supuesto una experiencia gratificante, como también lo ha sido el debate con el profesor E. SCHMIDT-ABMANN, y no ya sólo acerca del sentido de algunas expresiones del libro para su más fiel traducción, sino en particular en torno a las cuestiones más palpitantes que surcan estas páginas. Acaso lo que ahora urja sea responder, también en equipo, al desafío de recorrer esos caminos que la obra abre.

La nómina de agradecimientos para la edición española es dilatada, aunque no corresponda a la presentación de la traducción que aquí se hace su desglose. Baste ahora por nuestra parte destacar que al profesor A. LÓPEZ PINA —siempre atento a los filones de pensamiento donde se atesoran materiales de enorme riqueza— se le debe el impulso inicial y el constante y entusiasta desvelo por que la fértil idea de traducir este extenso trabajo viera la luz. La ilusión de un proyecto de esta naturaleza no habría sido posible, no ya sin la inestimable colaboración del INAP y de la editorial que nos acoge (y en la que no en vano se encuentra el profesor Mariano BACIGALUPO, con el que la presente edición se halla en una clara deuda por más de un concepto), sino, señaladamente, si el grupo de traductores, vertebrado en torno a este sugestivo proyecto de trabajo en común, no hubiera sabido poner a su servicio lo mejor de sí mismos. A ellos, a todos, cabe expresar la mayor gratitud y reconocimiento científicos.

Universidad de Heidelberg, agosto de 2002.

Javier BARNÉS

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	VII
PRESENTACIÓN DE LA TRADUCCIÓN	XVII
CAPÍTULO PRIMERO. SISTEMA Y SISTEMATIZACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	1
A. EL PENSAMIENTO SISTEMÁTICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	3
I. La misión del pensamiento sistemático en el Derecho administrativo.	5
1. La función de auxilio para la práctica judicial y administrativa.....	6
2. La función dogmática.....	7
3. La función política.....	8
4. La recepción del Derecho europeo.....	9
II. Derecho administrativo general y especial	10
1. La ordenación de los intereses especiales.....	10
2. El sentido de los “ámbitos de referencia”.....	11
III. El significado y alcance del Derecho administrativo como sistema	15
1. Dependencia, autonomía y complementariedad del Derecho administrativo.....	15
2. La relación fundamental del ciudadano con la Administración.....	18
a) La asimetría entre libertad y competencia.....	19
b) La dimensión de los derechos individuales.....	22
3. La doble función del Derecho administrativo.....	23

	<u>Pág.</u>
B. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA DE DIRECCIÓN O VERTEBRACIÓN	27
I. La dirección a través del Derecho.....	27
1. La dirección como concepto analítico	28
2. Límites de la teoría	30
II. Otros elementos o presupuestos de la doctrina de la dirección.....	32
1. El denominado “nuevo modelo de dirección”	32
2. La <i>indefectible tarea</i> del Derecho.....	33
III. El Derecho en el “Estado cooperativo”	36
1. La cuestión de la acción cooperativa	37
2. La normalidad de la acción cooperativa.....	39
C. LA EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	40
I. La europeización del Derecho a través del Derecho	41
1. Los ámbitos de influencia del Derecho administrativo comunitario.	41
2. Elementos que caracterizan o impregnan el sistema	44
a) Sobre la posición del Ejecutivo	44
b) Sobre la posición del ciudadano de la Unión	45
II. La europeización de las estructuras administrativas	46
1. Funciones y objetivos en la dirección de la economía	47
2. Redes de cooperación administrativa	48
III. Un “contexto europeo de desarrollo”	49
 CAPÍTULO SEGUNDO. ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA COMO OPCIONES CONSTITUCIONALES	 51
SECCIÓN 1.^a Significado del principio de Estado de Derecho	54
A. LA VINCULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO	55
I. La vinculación al Derecho como sistema	56
1. Parámetros vinculantes.....	57
2. La vinculación de la Administración mediante la aplicación del Derecho.....	60
a) Aplicación de normas jurídicas a casos concretos.....	61
b) Cohonestación del sistema de parámetros vinculantes.....	62
II. La eficacia del Derecho.....	63
1. El grado de juridificación como factor de eficacia	63
a) Reservas de juridificación	65

	<u>Pág.</u>
b) Intensidad de la juridificación	66
2. Eficacia en la imposición del Derecho	67
a) Capacidad de la Administración para imponer el Derecho.....	68
b) El principio de temporaneidad.....	69
B. EL IMPULSO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO	71
I. Dimensiones de los derechos fundamentales	72
1. Derechos fundamentales como derechos de defensa	72
2. Derechos fundamentales como mandatos de protección	73
3. Otras facetas de los derechos fundamentales	75
a) Dimensión prestacional de los derechos fundamentales.....	75
b) Dimensión procedimental.....	76
c) Dimensión jurídico-organizativa	77
4. El papel de las personas jurídicas (art. 19.3 GG).....	78
II. La <i>vis</i> expansiva de los derechos fundamentales: las restricciones indirectas.....	79
1. Evolución en el concepto de intervención administrativa.....	80
2. Necesidad de tratamiento sistemático de las distintas garantías	82
III. Eficacia subjetivadora de los derechos fundamentales: los derechos subjetivos y la doctrina de las normas de protección	83
1. Necesidad de una base normativa	84
2. La doctrina de las normas de protección y la legalidad ordinaria.	86
3. Derivaciones inmediatas a partir de los derechos fundamentales.	87
IV. Nuevas críticas y tendencias.....	88
1. El principio de proporcionalidad y la potestad de la Administración de atender a la equidad o justicia del caso concreto.....	89
2. Derechos administrativos especiales derivados de derechos fundamentales específicos	90
C. EL ESTADO DE DERECHO COMO ESTRUCTURA	91
I. El significado de la ley en el Estado de Derecho	92
II. Las funciones o tareas del derecho subjetivo.....	93
III. La garantía de racionalidad	97
SECCIÓN 2.^a El significado del principio democrático.....	99
A. LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	100
I. La legitimidad democrática	101
1. El modelo clásico: la legitimidad a través del Parlamento	102

	<u>Pág.</u>
a) Legitimidad objetivo-material	103
b) Legitimidad personal-orgánica.....	105
2. El segundo modelo: La legitimidad de la autonomía local	106
II. Formas de legitimidad autónoma.....	108
III. Eficacia del principio de legitimidad	110
1. La legitimidad institucional y funcional.....	111
2. El nivel de legitimidad.....	112
3. La legitimidad estatal en los ámbitos intermedios entre la sociedad y el propio Estado.....	113
B. OTROS FACTORES QUE DETERMINAN AL DERECHO ADMINISTRATIVO DEMOCRÁTICO.....	115
I. Consenso.....	116
II. Participación.....	118
1. Tipos de implicación de los interesados.....	119
2. La participación como contribución del ciudadano en la configuración de la sociedad	120
III. El público.....	122
1. Acceso a los documentos	122
2. La opinión pública como foro	124
 CAPÍTULO TERCERO. LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL PAPEL DE LA PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	 127
SECCIÓN 1.ª Las funciones de la Administración a la luz de la parte especial del Derecho administrativo	128
A. EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL.....	130
I. Principios del Derecho ambiental.....	132
1. Precaución	133
2. Cooperación	134
II. Estructuras de intereses e instrumentos de la política ambiental.....	135
1. Intereses específicos en el ámbito del Derecho ambiental.....	135
2. Habilitaciones para la concreción de los preceptos legales.....	137
3. El arsenal de instrumentos del Derecho ambiental	139
a) Instrumentos de dirección de nivel intermedio	140
b) Control directo e indirecto de conductas.....	142
c) La organización como técnica directiva	142

	Pág.
B. EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL.....	143
I. Principios del Derecho social	144
1. La propia responsabilidad y la solidaridad.....	144
2. Cooperación y subsidiariedad.....	145
II. Funciones y modalidades de actuación administrativa en el ámbito social.....	147
1. Garantía de niveles de renta	147
2. Atención social	148
3. La mediación de terceros en las prestaciones sociales.....	149
III. Estructuras de intereses e instrumentos de política social	150
C. EL DERECHO DE LA CIENCIA	152
I. La cooperación como principio estructural	152
II. La variedad de aproximaciones normativas	154
1. Normas de organización.....	154
2. Control financiero.....	155
3. Regulación legal, ejecución administrativa y controles	156
D. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES A MODO DE RESUMEN.	157
SECCIÓN 2.^a Conceptos básicos para la formación del sistema: intereses, funciones administrativas, formas de actividad administrativa y estructuras de responsabilidad	158
A. LA RELEVANCIA DEL CONCEPTO DE INTERÉS.....	159
I. Intereses subjetivos y objetivos.....	160
II. La realidad del campo de intereses.....	161
1. Expresión de los intereses.....	163
2. Clarificación de los intereses	164
III. Intereses públicos y privados	165
1. Entrecruzamiento de intereses, tomando como ejemplo el § 1 del Código Urbanístico.....	165
2. El bienestar general.....	166
B. FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN Y FINES DEL ESTADO	168
I. Funciones del Estado: concepto y relevancia	168
1. La falta de una doctrina acabada sobre las funciones del Estado.	169
2. Los fines del Estado como factores determinantes de sus funciones.....	171

	<u>Pág.</u>
II. El fin social del Estado.....	172
1. Cometidos de la legislación y de la Administración.....	173
2. Niveles de actuación y procedimientos.....	174
III. La protección de los recursos naturales como fin del Estado.....	175
1. El riesgo como problema jurídico.....	176
2. Cometido del Derecho.....	177
C. FORMAS DE ACTIVIDAD Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	179
I. La doctrina de las formas o modalidades de la actividad administrativa.....	180
1. Actividades de ordenación y prestación.....	181
2. Nuevas formas de actividad administrativa.....	183
a) Actividad administrativa de dirección.....	183
b) Actividad administrativa de mediación.....	185
II. Niveles de responsabilidad de los poderes públicos.....	186
1. Responsabilidad marco y de cumplimiento.....	187
2. Niveles de responsabilidad intermedios.....	188
 CAPÍTULO CUARTO. LA AUTONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ENCRUJADA ENTRE SU DIRECCIÓN Y SU CONTROL.....	 189
A. EL MARCO INSTITUCIONAL: LA SEPARACIÓN DE PODERES.....	189
B. LA SIGNIFICACIÓN DE LA LEY PARLAMENTARIA.....	194
I. Las potencialidades de la ley y sus límites.....	194
II. Principios que informan la regulación legislativa.....	197
1. La capacidad del Parlamento de regular cualquier ámbito o materia.....	197
2. La reserva de ley.....	198
a) La reserva de ley centrada en la actividad de intervención o limitación.....	199
b) La reserva de ley institucional.....	200
c) El criterio de la esencialidad.....	202
III. Las exigencias relativas al grado de determinación de las leyes administrativas.....	205
1. La claridad normativa.....	205
2. La determinación o precisión material de la ley.....	206
a) Determinación de la ley y leyes abiertas.....	207
b) Criterios puntuales.....	208

	Pág.
C. LA AUTONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	211
I. La autonomía de la Administración como premisa constitucional.....	211
1. La Administración dirigida por la ley (<i>gesetzesdirigierte Verwaltung</i>).....	212
2. En torno a la cuestión de la existencia de una reserva de Administración.....	217
II. La discrecionalidad de la Administración	219
1. La discrecionalidad como una facultad específica de actuación y ponderación.....	220
2. Estructuras normativas y tipos de discrecionalidad.....	223
D. LOS CONTROLES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	225
I. El mandato constitucional de control y tutela judicial consagrado en el art. 19.4 GG.....	226
1. El papel de los derechos subjetivos.....	227
2. La intensidad del control judicial.....	229
a) El modelo básico de un control judicial pleno de la aplicación del Derecho por la Administración	230
b) Limitaciones del control judicial en virtud de una habilitación normativa.....	231
c) El modelo de control judicial restringido.....	235
3. La tutela judicial cautelar.....	237
II. Cambios en la concepción del control de la Administración	239
1. El papel central de la justicia en la concepción actual del control de la Administración.....	240
2. Cambios en las funciones de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	242
a) La tutela cualificada de intereses.....	242
b) El diálogo jurídico y el modelo discursivo.....	246
3. Controles financieros.....	248
CAPÍTULO QUINTO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN: EL SIGNIFICADO DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ...	251
A. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN, SUS RETOS Y PERSPECTIVAS.....	251
I. La dogmática tradicional y los cambios necesarios	252
1. Crítica de los fundamentos de la sistemática actual.....	252
2. La evolución más reciente de la práctica.....	256

	Pág.
3. La organización como técnica de intervención y las funciones del Derecho de la organización administrativa.....	258
II. Fundamentos y marco de un nuevo planteamiento	260
1. La importancia de las ciencias de la organización.....	260
2. La influencia de las funciones de la Administración.....	262
3. Los parámetros de Derecho constitucional y comunitario.....	263
III. El Derecho de la organización administrativa desde un punto de vista sistemático	264
B. CUESTIONES DOGMÁTICAS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN.....	267
I. La tarea del legislador en materia organizativa.....	267
II. La "unidad de la Administración" como problema de legitimación	270
1. La concepción constitucional de una Administración compuesta.....	270
2. Las unidades administrativas independientes.....	273
a) La independencia al servicio de la imparcialidad.....	273
b) La inserción de expertos externos.....	275
c) La organización de intereses locales.....	275
3. Las unidades organizativas caracterizadas por ser el cauce de integración de una pluralidad de intereses.....	276
a) Principales manifestaciones.....	276
b) Los efectos de esta clase de formas organizativas en el sistema administrativo.....	277
4. Entidades empresariales sometidas al Derecho privado	279
a) El régimen jurídico de las empresas públicas	280
b) La posición de las empresas de economía mixta	282
5. Organizaciones intermedias.....	283
a) El mandato de admitir una representación adecuada de los intereses en presencia.....	284
b) Protección de la imparcialidad y la neutralidad	285
CAPÍTULO SEXTO. EL SISTEMA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	287
A. LA PRAXIS Y LA TEORÍA GENERAL DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	288
I. La noción fundamental: un régimen público de información	288
1. El significado de la información para el sistema del Derecho administrativo.....	289
2. Derecho administrativo de la información.....	290

	Pág.
a) La vertiente jurídico-individual	290
b) La vertiente institucional	292
II. Derecho público y Derecho privado	293
1. El dualismo de los ordenamientos jurídicos parciales	293
a) Derecho privado	294
b) Derecho público.....	295
c) Conexiones y acoplamientos.....	298
2. La Administración con forma de Derecho privado.....	299
3. Los regímenes que sirven para articular la cooperación entre el Estado y la sociedad.....	302
III. Modelo de ordenación del sistema de acción administrativa.....	305
1. Tareas de la teoría de las formas de actuación jurídico-administrativa.....	306
a) Principios fundamentales.....	308
b) Obligación de usar determinadas formas jurídicas y libertad de elección de formas.....	310
c) Estabilidad y flexibilidad de la teoría de las formas de actuación administrativa.....	311
2. Objeto y finalidades de la teoría de la relación jurídico-administrativa.....	312
a) La función heurística	313
b) La función estructuradora	314
c) La función dogmática.....	315
B. ANTIGUOS Y NUEVOS PROBLEMAS DE LA TEORÍA DE LAS FORMAS DE ACTUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS.....	317
I. El acto administrativo: regulación unilateral	318
1. Regulación como asunción de responsabilidad	318
2. Forma de regulación para las resoluciones administrativas complejas.....	322
II. El contrato administrativo: acción consensuada.....	325
1. La normalidad del contrato	326
2. Clases de contratos y la práctica de las cláusulas	328
III. El desafío de la acción informal de la Administración.....	332
1. Acción informal como acción alternativa.....	334
2. Acción informal-consensuada.....	335
IV. La producción de normas administrativas y el planeamiento	338
1. Producción de normas de la Administración	339
2. Planes y proyectos.....	344

	Pág.
C. LA DOCTRINA DE LOS CRITERIOS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	347
I. Funciones y estructura de la teoría de los criterios de actuación	348
1. El espectro de los criterios de actuación	349
2. El contenido y la sanción de los parámetros	351
II. El criterio de la eficiencia	353
1. La eficiencia como principio de utilización racional de los recursos.	353
2. Consecuencias en el ámbito del Derecho administrativo	355
D. EL SIGNIFICADO ESPECÍFICO DE LA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTO	358
I. La idea del procedimiento en el Derecho público	359
1. La importancia del procedimiento para el Derecho administrativo: sus distintos niveles	360
2. Tendencias contrapuestas	362
a) La relevancia del procedimiento para los derechos fundamentales	363
b) La aceleración de los procedimientos	365
II. Desarrollos impulsados por el Derecho comunitario	368
1. Ejemplos tomadas del Derecho ambiental comunitario	368
a) La idea de una opinión pública informada	368
b) La privatización del procedimiento	370
2. Efectos producidos por estos desarrollos sobre el Derecho alemán del procedimiento administrativo	370
III. La comprensión sistemática de la teoría del Derecho procedimental.	372
1. Enfoques de regulación y formas de construcción	372
a) Las fases del procedimiento	373
b) La relación jurídica procedimental	375
c) La opinión pública	377
2. La relación con otros procedimientos	378
a) El significado del procedimiento presupuestario de gasto	378
b) La relación con el procedimiento judicial	381
CAPÍTULO SÉPTIMO. EL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO	383
A. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO COMUNITARIO	384
I. Las Administraciones del espacio comunitario	385

	<u>Pág.</u>
1. La Administración de la Comunidad Europea.....	385
2. Las Administraciones de los Estados miembros.....	387
II. Los principios del modelo de Administración comunitaria.....	388
1. El principio de separación	388
a) El principio de la preferencia o primacía de la ejecución indirecta.....	388
b) La regla de la ejecución nacional en el propio territorio	390
2. El principio de cooperación.....	390
III. Los estratos del Derecho administrativo europeo.....	392
1. El Derecho administrativo de los Estados miembros	392
2. El Derecho administrativo propio de la Administración de la Comunidad Europea	393
3. El Derecho administrativo comunitario	396
4. El Derecho de la cooperación administrativa.....	396
IV. La importancia del Derecho como fuerza integradora.....	398
1. La garantía de una ejecución eficaz.....	398
2. Elementos integradores valorativos	401
B. BASES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES COMUNES.....	402
I. Elementos del principio del Estado de Derecho.....	403
1. La tutela judicial	404
2. El principio estructural de la distribución funcional del poder	405
3. Garantías materiales.....	407
II. Democracia y transparencia en la delimitación de responsabilidades.....	410
1. Legitimidad democrática.....	410
2. Transparencia y control democrático	412
C. RECAPITULACIÓN: EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO COMO UNA TAREA O FUNCIÓN DE CONSTRUCCIÓN SISTEMÁTICA EN COMÚN.....	414
BIBLIOGRAFÍA.....	421
ÍNDICE ANALÍTICO	455