

SUMARIO

	Pág.
PRÓLOGO	21
DEL PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN, DE 1980.....	23
NOTA DE LOS TRADUCTORES	25
LISTA DE ABREVIATURAS.....	27
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	41
I. Tratados y manuales.....	41
1. Derecho administrativo, parte general.....	41
2. Derecho administrativo, parte especial (exposiciones globales).....	42
3. Derecho procesal contencioso-administrativo.....	42
4. Derecho comunitario (selección).....	42
5. Obras antiguas pero todavía importantes	42
6. Otros manuales frecuentemente citados.....	43
II. Comentarios.....	43
1. A la Ley federal de procedimiento administrativo.....	43
2. A la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa	43
III. Colecciones de casos prácticos y guías para la resolución de casos	43
IV. Manuales sobre la parte general del Derecho administrativo en Austria y Suiza	44
1. Austria.....	44
2. Suiza	44
 PRIMERA PARTE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO	
§1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	47
I. El concepto de Administración	47
1. Los distintos conceptos de Administración	47
2. La Administración en sentido material.....	48
3. Rasgos característicos de la Administración en sentido material.....	50
II. La multiplicidad de manifestaciones de la Administración.....	51
1. El objeto de la Administración	52
2. Las funciones o fines de la actividad administrativa.....	52

3. Las consecuencias jurídicas para los ciudadanos de los instrumentos de la actividad administrativa	54
4. La forma jurídica de actuación de la Administración	Pág. 55
5. El grado de vinculación a la ley	56
6. La articulación de la organización administrativa.....	56
§ 2. BASES HISTÓRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN; INTEGRACIÓN EUROPEA	59
I. El condicionamiento constitucional de la Administración	59
II. Principales etapas de la historia de la Administración	60
1. La Administración en el Estado absoluto de los siglos xvii y xviii.....	60
2. La Administración en el Estado liberal de Derecho del siglo xix	61
3. La Administración en el Estado social de Derecho del siglo xx	62
III. Surgimiento y evolución histórica del Derecho administrativo.....	63
IV. El Derecho administrativo bajo la Ley Fundamental de Bonn	65
V. El Derecho administrativo en la República Democrática Alemana (DDR) y en el Tratado de unificación	67
1. El Derecho administrativo en la DDR	67
2. El Derecho administrativo de la DDR tras la caída del muro de Berlín.	68
3. El Derecho administrativo en el Tratado de unificación	69
VI. La integración europea	70
1. Evolución	70
2. Presupuestos constitucionales.....	73
3. La influencia del Derecho comunitario sobre el Derecho administrativo alemán	74
§3. EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN.....	79
I. El Derecho administrativo.....	79
1. La parte general y la parte especial del Derecho administrativo	79
2. Derecho externo y Derecho interno	81
II. El Derecho administrativo como parte del Derecho público y su delimitación respecto del Derecho privado.....	82
1. La distinción entre el Derecho público y el Derecho privado.....	82
2. Teorías delimitadoras.....	84
3. Delimitación y atribución	86
III. La actuación de la Administración sometida al Derecho privado; el Derecho privado administrativo.....	87
1. Actividad administrativa de provisión.....	87
2. La actividad empresarial de la Administración	90
3. El ejercicio de funciones administrativas bajo la forma del Derecho privado	91
IV. La atribución de supuestos problemáticos	94
V. La aplicación supletoria de las normas de Derecho privado en el Derecho administrativo	99
1. Problemática y ámbito de aplicación.....	99
2. Fundamento	99
3. Las consecuencias de la reforma del Derecho de obligaciones	101
4. Repercusiones sobre el Derecho privado administrativo	101

	<u>Pág.</u>
§ 4. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	105
I. La teoría de las fuentes del Derecho y de la jerarquía normativa	105
II. Una vista panorámica sobre las vigentes relaciones de orden jerárquico	107
III. Las llamadas fuentes escritas del Derecho alemán: Constitución, ley formal, reglamento y ordenanza	108
1. La Constitución	109
2. Las leyes formales	109
3. Reglamentos	110
4. Ordenanzas	112
IV. La costumbre	114
1. Concepto y requisitos	114
2. Ámbito de validez	115
V. Los principios generales del Derecho administrativo y el Derecho judicial.	116
1. Los principios generales del Derecho administrativo	116
2. ¿Derecho judicial?	117
VI. Instrucciones administrativas y reglamentos especiales	118
VII. Derecho federal y Derecho de los <i>Länder</i>	119
VIII. Algunas cuestiones sobre la jerarquía de las fuentes del Derecho	121
1. Jerarquía de las fuentes del Derecho escritas	121
2. Clasificación de la costumbre	124
3. Competencias de control y de rechazo	124
IX. Derecho comunitario	128
1. Derecho comunitario	128
2. La relación entre el Derecho alemán y el Derecho comunitario	129
X. Derecho internacional	131
§ 5. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (<i>VwVfG</i>)	133
I. Origen y posterior desarrollo de la <i>VwVfG</i>	133
1. Antecedentes históricos	133
2. Proyectos de ley	135
3. Leyes paralelas	135
4. Modificaciones de la <i>VwVfG</i>	136
II. La significación de la <i>VwVfG</i>	137
III. El ámbito de aplicación de la <i>VwVfG</i>	138
IV. Las leyes de procedimiento administrativo de los <i>Länder</i>	141
1. Planteamiento	141
2. Aplicabilidad	143
3. Aplicación extensiva de las leyes de procedimiento administrativo	144
V. Dimensión europea	145

SEGUNDA PARTE

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 6. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	149
---	-----

	<u>Pág.</u>
I. El principio de primacía de la ley	149
II. El principio de reserva de ley	150
1. Definición.....	150
2. Fundamento	150
3. Alcance de la reserva de ley y densidad de regulación	152
4. Ámbitos particulares	152
 §7. DISCRECIONALIDAD Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS	 165
I. A modo de observación previa.....	165
1. La aplicación del Derecho por parte de la Administración.....	165
2. El control jurisdiccional de la Administración.....	166
3. Flexibilización de la vinculación a la ley	167
II. La discrecionalidad de la Administración.....	167
1. Concepto	167
2. Los presupuestos de la discrecionalidad	168
3. El sentido de la discrecionalidad.....	170
4. Los elementos reglados en el ejercicio de potestades discrecionales....	171
5. Los vicios en el ejercicio de potestades discrecionales	172
6. La reducción de la discrecionalidad.....	174
III. Conceptos jurídicos indeterminados y margen de apreciación	174
1. El concepto jurídico indeterminado.....	175
2. La teoría del margen de apreciación	176
IV. Imbricaciones y soluciones	183
1. Disposiciones que combinan ambos elementos.....	183
2. Carácter intercambiable de los conceptos jurídicos indeterminados y del otorgamiento de discrecionalidad	185
3. Tendencias contrapuestas sobre el otorgamiento de discrecionalidad y el concepto jurídico indeterminado.....	185
4. Toma de postura	186
V. La libertad de configuración en la planificación	189

	<u>Pág.</u>
§ 8. EL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO Y LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	193
I. El derecho público subjetivo	193
1. El concepto de derecho público subjetivo	193
2. El significado del derecho subjetivo	194
3. Presupuestos del derecho público subjetivo	195
4. Derechos subjetivos y derechos fundamentales	198
5. Derecho a obtener una decisión discrecional exenta de vicios	201
6. El derecho subjetivo en el Derecho comunitario	202
II. La relación jurídico-administrativa	203
1. Concepto	203
2. Significación práctica	203
3. Tipos de relaciones jurídico-administrativas	204
4. La relación jurídico-pública: ¿fundamento o guía de la teoría general de una teoría general del Derecho administrativo?	206
III. La relación de sujeción especial	207
1. Definición y origen	208
2. El desmantelamiento de la relación especial de sujeción	208
3. El llamado reglamento especial	210

TERCERA PARTE

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: EL ACTO ADMINISTRATIVO

§ 9. CONCEPTO, SIGNIFICACIÓN Y CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	217
I. Desarrollo y significación general	217
II. En concreto, los elementos del concepto de acto administrativo	219
1. Regulación	219
2. De autoridad	222
3. Regulación de un caso concreto	223
4. Órgano	227
5. Eficacia inmediata hacia el exterior	228
III. La resolución general	233
1. Concepto	233
2. Derecho aplicable	235
3. En especial, las señales de tráfico	235
IV. El significado del acto administrativo	238
1. La clasificación jurídica	238
2. Las particularidades jurídicas del acto administrativo	240
3. La función del acto administrativo	240
4. Acto administrativo y sentencia judicial	241
V. Clases de actos administrativos	242
1. Actos administrativos declarativos, constitutivos y las órdenes	242
2. Actos administrativos favorables y de gravamen	243
3. Permisos y dispensas	244
4. El acto administrativo real	248
5. Promesas, garantías, informaciones, decisiones previas, licencias parciales, actos administrativos provisionales y preventivos	250
6. El acto administrativo transnacional	257
VI. La notificación del acto administrativo	258

	<u>Pág.</u>
1. Significado general	258
2. Los requisitos de la notificación	259
§ 10. EL ACTO ADMINISTRATIVO ANTIJURÍDICO	265
I. Las condiciones de validez del acto administrativo	265
1. Los criterios determinantes	265
2. La admisibilidad del acto administrativo	267
3. La validez formal	271
4. La validez material	272
II. Eficacia jurídica; esquema sobre los efectos del acto administrativo antijurídico.....	275
1. Aclaraciones conceptuales.....	275
2. Eficacia de los actos administrativos	275
3. Los efectos de las irregularidades en particular	276
III. La impugnación de los actos administrativos	277
1. Posibilidad de impugnación y revisión.....	277
2. Los recursos en particular	277
3. Las consecuencias de la impugnación.....	283
4. La tutela cautelar	283
IV. La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos	285
1. Presupuestos	285
2. Las consecuencias de la nulidad	287
V. Consecuencias de los defectos de procedimiento.....	289
1. Problemática	289
2. La convalidación de los defectos del procedimiento	290
3. La relevancia de los defectos de procedimiento	292
VI. La conversión de los actos administrativos.....	294
VII. La ilegalidad parcial de los actos administrativos y sus consecuencias	295
§ 11. FIRMEZA, REVISIÓN DE OFICIO Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	299
I. La firmeza de los actos administrativos	299
1. Generalidades	299
2. Figuras procesales paralelas.....	299
3. Firmeza formal	300
4. Firmeza material	300
5. Vinculación al acto administrativo como presupuesto de hecho y vinculación a las declaraciones contenidas en el acto administrativo	301
II. Revisión de oficio y revocación en general.....	302
1. Base jurídica	302
2. Aclaraciones conceptuales.....	303
3. Revisión parcial.....	305
4. Clasificación de la revisión de oficio y la revocación según los efectos jurídicos para el afectado	306
5. El objeto de la revisión de oficio y de la revocación	307
6. Naturaleza jurídica de la revisión de oficio y de la revocación	309
III. La revisión de oficio de actos administrativos favorables	309

1. Desarrollo y problemática.....	309
2. La regulación sobre la revisión de oficio del § 48 de la Ley de procedimiento administrativo.....	313
3. Tramitación.....	317
4. La revisión de oficio de los actos administrativos contrarios al Derecho comunitario.....	321
IV. La revocación de los actos administrativos favorables	324
1. En general.....	324
2. Las causas concretas de revocación contenidas en el § 49 II y III de la Ley de procedimiento administrativo	325
3. Protección de la confianza e indemnización.....	328
4. Tramitación	329
V. Revisión de oficio y revocación de actos administrativos desfavorables	329
1. Revisión de oficio de actos administrativos desfavorables	329
2. Revocación de actos administrativos desfavorables.....	330
VI. La reapertura del procedimiento	333
1. Problemática.....	333
2. La regulación de la reapertura del procedimiento en el § 51 de la <i>VwVfG</i>	335
3. ¿Reapertura del procedimiento al margen del § 51 <i>VwVfG</i> ?	337
VII. La posibilidad de revisar actos administrativos favorables que producen efectos desfavorables para terceros.....	340
1. Impugnación.....	340
2. Anulación y revocación.....	340
3. La regla especial del § 50 <i>VwVfG</i>	340
§ 12. LAS CLÁUSULAS ACCESORIAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, EN PARTICULAR LAS CONDICIONES Y LOS MODOS	345
I. Significado general	345
II. Tipos de cláusulas accesorias	346
1. La regulación principal del acto administrativo y sus límites	346
2. Término y condición	346
3. Modo.....	347
4. La reserva del modo.....	349
5. El denominado modo modificativo.....	350
6. Cuestiones de delimitación	351
III. La licitud de las cláusulas accesorias	352
1. Reglas especiales.....	352
2. La regulación del § 36 <i>VwVfG</i>	352
3. Condiciones generales de validez	353
IV. Tutela judicial frente a las cláusulas accesorias	353

CUARTA PARTE

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. LAS RESTANTES FORMAS DE ACTUACIÓN

§ 13. EL REGLAMENTO	359
I. El reglamento como norma jurídica e instrumento de la Administración	359
II. Los requisitos jurídicos de los reglamentos	360
1. Fundamento habilitante	361
2. Requisitos formales	362
3. Los requisitos materiales.....	364
4. Discrecionalidad	364
III. La disconformidad a Derecho del reglamento y sus consecuencias jurídicas	365
§ 14. EL CONVENIO ADMINISTRATIVO.....	371
I. Fundamentos jurídicos.....	371
1. La regulación de la <i>VwVfG</i>	371
2. La regulación en el Derecho tributario y de la seguridad social.....	372
3. Convenios urbanísticos	374
4. Otros ámbitos de aplicación.....	375
II. Concepto y delimitación del convenio administrativo	376
1. Concepto	376
2. Diferenciación con el contrato de Derecho privado	378
3. Tipos de convenios administrativos	381
4. Relación entre acto administrativo y convenio administrativo	385
III. Evolución y relevancia del convenio entre el Estado y los ciudadanos.....	387
1. Evolución	388
2. Relevancia y problemática del convenio administrativo	389
IV. Los presupuestos jurídicos del convenio administrativo	391
1. La admisibilidad de la forma convencional.....	391
2. La legitimidad formal del convenio administrativo	392
3. La legitimidad material del convenio administrativo	394
V. Las consecuencias jurídicas de la invalidez de los convenios administrativos	397
1. Examen de la regulación del § 59 <i>VwVfG</i>	397
2. Las causas de nulidad del § 59 II <i>VwVfG</i>	397
3. Las causas de nulidad del § 59 I <i>VwVfG</i>	398
4. Infracción del Derecho comunitario	401
5. Consecuencias de la nulidad del convenio administrativo.....	401
6. La problemática regulación de los vicios del § 59 <i>VwVfG</i>	403
VI. Vicisitudes de la relación convencional.....	405
1. Cumplimiento y casos de incumplimiento	405
2. Adaptación y resolución en casos especiales	405
3. Exigencia del cumplimiento de lo pactado	406
VII. Notas para la resolución de casos	408
§ 15. ACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	413
I. Concepto	413
1. Clasificación jurídica	414
II. Advertencias públicas	415
1. Determinación conceptual.....	415
2. Admisibilidad jurídica	416

III. Actividad informal de la Administración	SUMARIO	417
1.	Delimitación y relevancia	417
2.	Valoración jurídica	419
§ 16.	EL PLAN Y LA PLANIFICACIÓN	423
I.	Perspectiva general y significado	423
1.	Perspectiva general	423
2.	Significado	426
II.	Clasificación jurídica	427
1.	¿El plan como concepto jurídico?	427
2.	El efecto vinculante de los planes	428
3.	La naturaleza jurídica de los planes	429
III.	La garantía del plan	432
1.	¿Derecho al mantenimiento del plan?	433
2.	¿Derecho al cumplimiento del plan?	434
3.	¿Derecho a regulaciones transitorias y ayudas para la adaptación?	435
4.	¿Derecho a indemnización?	436
§ 17.	ACTIVIDAD SUJETA AL DERECHO PRIVADO ADMINISTRATIVO; SUBVENCIÓN; ADJUDICACIÓN DE ENCARGOS PÚBLICOS	439
I.	Actuación de la Administración sujeta al Derecho privado administrativo...	439
1.	La actividad de subvención	440
440	Concepto y clases de subvención	440
2.	La concesión de la subvención	443
II.	El préstamo subvencional	444
1.	La teoría de los dos niveles	444
2.	Alternativas	447
3.	Posición propia	448
4.	Participación de un banco privado	449
III.	Otras subvenciones	449
1.	Ayudas a fondo perdido	449
2.	Avales	450
3.	El estímulo de carácter real	451
IV.	La adjudicación de encargos públicos	452
1.	Fundamentos jurídicos	452
2.	El derecho de adjudicación de encargos públicos por encima de los umbrales	453
3.	El derecho de adjudicación de encargos públicos por debajo de los umbrales	454
V.	Ayudas de Derecho comunitario	455
§ 18.	LA AUTOMATIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	459
I.	Observaciones generales	459
II.	El acto administrativo producido automáticamente	461
1.	Calificación jurídica	461
2.	Regulaciones especiales	462
3.	La resolución automatizada antijurídica	463
III.	La Administración electrónica (e-Administración)	464

	<u>Pág.</u>
1. Fundamentos generales.....	464
2. El acto administrativo electrónico.....	465
3. Diferenciación entre el acto administrativo electrónico y el automático.....	466
IV. Protección de datos personales	466

QUINTA PARTE

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EJECUCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA

§ 19. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	471
I. Concepto y tipos de procedimiento administrativo.....	471
1. Concepto.....	471
2. Tipos de procedimiento administrativo	472
3. El significado del procedimiento administrativo	478
II. Los interesados en el procedimiento administrativo	481
1. Los puntos de conexión básicos.....	481
2. La regulación de la <i>VwVfG</i>	481
III. El desarrollo del procedimiento administrativo	482
1. El inicio del procedimiento	482
2. La tramitación del procedimiento	483
3. La terminación del procedimiento	484
IV. Los derechos procedimentales de los interesados	484
1. El derecho de audiencia (§ 28 <i>VwVfG</i>).....	484
2. El derecho a la vista del expediente (§ 29 <i>VwVfG</i>)	486
3. Excurso: el derecho general del ciudadano de acceso a la información en poder de la Administración	486
4. El derecho al mantenimiento del secreto (§ 30 <i>VwVfG</i>).....	490
5. El derecho al asesoramiento y a la información (§ 25 <i>VwVfG</i>)	490
6. El derecho a ser representado (§ 14 <i>VwVfG</i>)	491
7. Excurso: las obligaciones de los interesados	493
8. Tutela judicial	493
§ 20. LA EJECUCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA.....	497
I. Concepto, significado y presupuestos generales.....	497
1. Concepto	497
2. Significado	497
3. Regulación legal	498
4. Los presupuestos generales de la ejecución forzosa administrativa.....	499
II. La ejecución de obligaciones pecuniarias.....	500
1. Presupuestos.....	500
2. Procedimiento.....	500
3. Tutela judicial	500
III. La ejecución de obligaciones de hacer, no hacer o de soportar.....	502
1. Los medios de ejecución forzosa.....	502
2. El procedimiento ejecutivo	506
3. Tutela judicial	506

4. Ejecución inmediata y actuación directa.....	507
§ 24. INSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS	511
I. Clasificación.....	511
1. Determinación del concepto.....	511
2. Naturaleza jurídica	511
3. Consideración global	512
II. Las funciones de las instrucciones administrativas	513
1. Clases de instrucciones administrativas	513
2. Delimitación.....	515
III. Los efectos jurídicos de las circulares administrativas	517
1. Eficacia jurídica interna	517
2. Eficacia externa.....	518
3. Presupuestos de la eficacia externa	522
II. La emanación de la instrucción administrativa; reglamento e instrucción administrativa.....	525
1. La emanación de la instrucción administrativa	525
2. Delimitación entre reglamento e instrucción administrativa.....	526
ÍNDICE ANALÍTICO.....	531