

Sistema, pensamiento sistemático

- Derecho administrativo europeo: 7/46 ss.
- significación en el Derecho administrativo: 1/2 ss.
- sistema de actuación administrativa: 6/1 ss.
- vid. asimismo dirección (Steuerung)*

Sistemática

- conceptos clave: interés, función, competencia: 3/45 ss.
- función del derecho subjetivo: 2/69 ss.
- significación de los sectores de referencia: 1/12; 3/2 ss.

Sometimiento de la Administración al Derecho: 2/7 ss.

- aplicación del Derecho: 2/15 ss.
- dirección por la ley de la actuación administrativa: 4/38 ss.
- ejecución de la ley: 4/42
- facultad de decidir "en equidad": 2/64 s.
- mecanismos de vinculación: 2/15 ss.
- parámetros vinculantes: 2/10 ss.
- peligro de una "legalidad selectiva": 2/19
- ¿derecho subjetivo general a la ejecución de la ley?: 2/58

*vid. asimismo dirección (Steuerung)**vid. asimismo discrecionalidad administrativa**vid. asimismo ley**Teoría de la esencialidad: 4/21 ss.**Teoría de las formas jurídicas (Rechtsformenlehre)*

- elección de las formas, obligatoriedad de las formas: 6/36
- en el ámbito del Derecho comunitario: 7/48, 50

- evolución: 6/45 ss.
- funciones: 6/33 ss.
- y actuación administrativa informal: 6/65 ss.

*Teoría de la relación jurídica (Rechtsverhältnislehre): 6/31, 39 ss., 71**vid. asimismo relación ciudadano/Administración**vid. asimismo relación jurídico-administrativa**Tipos de Administración: 3/77 ss.*

- mediadora: 3/86 s.
- nuevos conceptos tipo: 3/82 ss.; *vid. también* 4/41
- ordenadora y prestacional: 3/79 ss.
- orientadora (*lenkende Verwaltung*): 3/83 ss.

*Tutela cautelar: 4/68 s.**Tutela judicial*

- en el ámbito del Derecho comunitario: 1/59; 4/61, 69, 74, 77; 7/29 s., 51
- intensidad del control judicial: 4/59 ss.
- papel de los derechos subjetivos: 4/57 s.
- tutela cautelar: 4/68 s.
- tutela de derechos subjetivos: 4/56 ss.
- tutela de intereses: 4/75 ss.

Unión Europea como sistema "de múltiples niveles" o "sistema de varios planos"

- comitología: 7/41
- concepto analítico: 7/27
- legitimidad y transparencia y claridad en la delimitación de responsabilidades: 7/38 ss.
- modelo de Administración: 7/6 ss.
- vid. asimismo cooperación administrativa en la Unión Europea*

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

	<u>Pág.</u>
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 ENCRUCIJADA 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

	<u>Pág.</u>
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

	<u>Pág.</u>
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

	<u>Pág.</u>
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

	<u>Pág.</u>
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