

## EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ALEMÁN

35.077(43)

### A) CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ALEMÁN

a) *Fuentes del procedimiento administrativo.*—Para estudiar mejor el acto administrativo es muy conveniente conocer a su vez el procedimiento administrativo en que se desenvuelve. En Alemania, este procedimiento tiene su base en la costumbre. No está codificado. Ni siquiera recogido en unas cuantas disposiciones, sino que se encuentra esparcido en infinidad de normas aplicables a las distintas e infinitas clases de actos administrativos existentes. Esto está motivado por dos razones: la diversidad y amplitud de la actividad administrativa, que dificulta el establecimiento de normas generales de aplicación a toda esa actividad; y la estructura federal de Alemania, en la que la competencia propia de los Länder priva a la Federación de toda posibilidad de intervención en el procedimiento administrativo.

Las fuentes fundamentales del procedimiento administrativo alemán son las siguientes:

1) La legislación sobre el procedimiento contencioso, principalmente en lo referente a los recursos administrativos.

Del artículo de HANS SPANNER titulado *De la procedure administrative non contentieuse*, publicado en la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», número 2, de 1959, se ha sacado la presente nota, en la que se estudia el acto administrativo en el procedimiento administrativo alemán.

2) La práctica y la jurisprudencia, que recoge el derecho consuetudinario, y

3) La doctrina, parcialmente inspirada en el Derecho administrativo francés.

b) *Principios procesales básicos.*—

1. Libertad de forma, o sea facultad de la autoridad competente para determinar discrecionalmente—salvo cuando existen normas legales concretas—el procedimiento a seguir en cada caso.

2. Información pública previa, en aquellos casos que, de alguna manera, estén previstos en la Ley.

3. Exigencia de la audiencia del interesado en aquellos expedientes de los que pueda derivarse una obligación o carga para el mismo. Sólo por razones de urgencia puede dejar de observarse este principio.

4. Libre apreciación de la prueba, si la Ley no dispone lo contrario.

5. Obligación de la Administración pública de contestar a las peticiones de los administrados.

6. Existencia de las correspondientes vías de recursos, entre los que hay que distinguir los de gracia y los contenciosos. Entre los primeros se encuentran el de objeción o reclamación,

que puede ser dirigido a la misma autoridad de la que emana la decisión, con el objeto de que vuelva a examinarla; o a la autoridad superior, para impugnar el proceder del inferior en la decisión de que se trate. Los contenciosos se regulan por el procedimiento contencioso-administrativo. Son principalmente, la «oposición» y el recurso propiamente dicho

#### B) EL ACTO ADMINISTRATIVO EN ALEMANIA

a) *Concepto y características.*—La Ley entiende por acto administrativo toda disposición, juicio o medida tomada por una autoridad administrativa para decidir un caso particular sometido al derecho público.

En consecuencia, las características de dichos actos administrativos son las siguientes:

1. Debe emanar de una autoridad administrativa; siendo necesario, para que sea válido que dicha autoridad sea competente tanto *ratione materiae* como *ratione loci*. La incompetencia total determina la nulidad absoluta del acto, y la confusión o usurpación de poder, la anulabilidad.

2. Debe referirse a un caso particular y no regir un número indeterminado de casos, en cuyo supuesto nos encontramos con los reglamentos de la Administración.

3. Debe ser un acto unilateral de la Administración, incluso en los casos en que se requiera para su validez una petición de los administrados a priori, o una adhesión de los mismos a posteriori.

b) *Forma.*—Siguiendo las características propias—ya estudiadas—del procedimiento administrativo alemán, los actos administrativos generales no están sometidos a reglas fijas en cuan-

to a su forma. Existen algunas excepciones a esta regla general, como la que exige la motivación de las resoluciones dictadas para resolver recursos administrativos. Además hay que tener en cuenta que determinados actos administrativos especiales están sometidos a algunas normas de procedimiento.

Existe, también, en Alemania septentrional, un procedimiento denominado «de decisión», que está inspirado en el Derecho prusiano, el cual ha sido recientemente establecido en el Land de Renania del Norte-Westfalia. Rige para determinadas autoridades colegiadas y comprende, entre otras cosas, la audiencia obligatoria de los interesados. Puede considerarse que viene a ser un procedimiento intermedio entre el contencioso-administrativo y el meramente administrativo.

c) *Firmeza del acto administrativo.* La firmeza del acto administrativo es distinta de la que se deriva del procedimiento contencioso. En el primer caso, puede decirse que el acto administrativo no es totalmente invariable, ya que la variación de las circunstancias puede hacer aconsejable la variación de dicho acto. En consecuencia, la firmeza de los actos administrativos puede considerarse como muy relativa.

Lo que se intenta es encontrar el equilibrio entre los derechos adquiridos de los administrados y los intereses de la Administración. Para ello se ha distinguido entre las modificaciones que representan una mayor obligación para los administrados, y las que por el contrario representan una ventaja; en relación con las primeras, será necesario que la Administración conceda a los administrados la correspondiente indemnización que compense el daño; las segundas, no suscitan ningún problema, puesto que la Administración

por su conveniencia descarga al administrado de una parte o del total de sus obligaciones.

d) *Ejecución de los actos administrativos*.—Como sucede con el procedimiento administrativo en general, no existen reglas fijas que regulen la ejecución de los actos administrativos. Existe, sin embargo, una ley federal, promulgada en 1953, que se ocupa de la ejecución de los actos administrativos emanados de los órganos federales. Dicha ley recoge normas consuetudinarias que rigen en los Länder. Establece que cuando la ejecución es de

carácter pecuniario debe intervenir la Administración en unas cuestiones y los Tribunales ordinarios de justicia en otras. También existe, en el procedimiento de ejecución en general, la figura de ejecución forzosa por cuenta del interesado, las multas y otras sanciones.

Los Länder tienen su propio procedimiento de ejecución, que aplican, tanto cuando el acto que se quiere ejecutar proviene del propio Länder, como cuando proviene de la Administración federal.—P. G. P.

## PRESUPUESTOS DE LA PROGRAMACION ADMINISTRATIVA

65.012.3

### I.—INTRODUCCION

Se ha definido la programación como la actividad preparatoria para la acción principal. La programación supone el conocimiento de los factores externos que intervienen en la actividad concreta de que se trate, así como la valoración de los mismos y su correlación.

Una situación de total carencia de programación existiría allí donde la actividad se desarrolle sin un procedimiento mental preordenado. En el ámbito administrativo hay dos tipos de organizaciones que no admiten la programación. Son éstos, por un lado, las típicas oficinas antiguas, en donde la rutina marca la pauta a seguir; en ellas no se admite la programación

En este artículo, publicado en el número 4 de 1958 de la «Scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione», estudia FREDERIK MOSHER el concepto, los procedimientos y los sistemas de programación.

porque ésta implica transformaciones, y éstas son temidas y criticadas. En segundo lugar, no toleran la programación las oficinas que actúan con gran fluidez y movilidad y que temen vincularse en el futuro a una determinada actuación; en ellas la actividad directiva se marca al día.

### II.—EL PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACION

El esquema general del procedimiento de programación en el conjunto de situaciones administrativas puede ser resumido en los siguientes momentos:

programación - acción - efecto

No es difícil determinar la posición ocupada por las funciones de progra-