

¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo? *

Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual

SUMARIO: I. LA ADECUACION AL TIEMPO DE LA DOGMATICA JURIDICO-ADMINISTRATIVA, COMO PROBLEMA ACTUAL. II. RESPECTO DEL «DEBATE SOBRE LA ORIENTACION» EN LA DOCTRINA JURIDICO-ADMINISTRATIVA. III. LAS FORMAS JURIDICAS COMO ELEMENTOS DE LA DOCTRINA JURIDICO-ADMINISTRATIVA. 1. En torno a la tradición de las formas jurídicas en el Derecho administrativo. 2. La significación actual de las formas jurídicas en el Derecho administrativo. 3. La limitada utilidad de la doctrina de las formas jurídicas como marco de ordenación dogmática del Derecho administrativo. IV. LAS RELACIONES JURIDICAS COMO ELEMENTOS DE LA DOCTRINA JURIDICO-ADMINISTRATIVA. 1. En torno a la tradición de las relaciones jurídicas en el Derecho administrativo. 2. Los intereses del conocimiento e ideas directrices de la doctrina de la relación jurídica. 3. La doctrina de la relación jurídica como marco de ordenación dogmática del Derecho administrativo. V. RESUMEN Y PERSPECTIVA.

I. LA ADECUACION AL TIEMPO DE LA DOGMATICA JURIDICO-ADMINISTRATIVA, COMO PROBLEMA ACTUAL

La dogmática jurídica tiene la tarea de suministrar un «sistema de conceptos, instituciones, principios y reglas jurídicos»¹ que facilite y dirija el manejo del Derecho, otorgándole orientación y seguridad; con

Artículo traducido por Luciano PAREJO ALFONSO.

* A la memoria de Wilhelm HENKE. La exposición para la habilitación tuvo lugar el día 17 de julio de 1991 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Augsburg.

¹ Así una formulación influyente y muy citada de Winfried BROHM: «Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», *VVDStRL*, 30 (1972), pp. 245 y ss. (p. 246).

ello contribuye, al mismo tiempo, a la transparencia del orden jurídico². Como todo Derecho³ también la dogmática jurídica está sometida a la evolución histórica⁴ y, por ello, debe comprobarse de tiempo en tiempo si aún es adecuada a su objeto⁵. Esto vale desde luego cuando —como sucede en el actual Derecho administrativo— se habla mucho⁶ de «cambio»⁷, (nuevas) «tendencias de evolución»⁸, «reforma»⁹, «transición»¹⁰, «crisis»¹¹ y «ruptura»¹², se exige una doctrina

² Véase Reiner SCHMIDT: *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 1990. Véase también, por lo que hace a las tareas y sistemática de la dogmática jurídico-administrativa, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System*, 1982, pp. 10 y ss. y, en términos de resumen, Horst DREIER: «Merkl's Verwaltungsrechtslehre und die heutige deutsche Dogmatik des Verwaltungsrechts», en Adolf J. MERKLS: *Werk und Wirksamkeit*, 1990, pp. 55 y ss. (pp. 56 y ss.); en relación con las tareas paralelas de la dogmática jurídico-constitucional, Martin MORLOK: *Was heisst und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie?*, 1988, pp. 39 y ss.; en cada caso, con ulteriores referencias.

³ Sobre el tema frecuentemente tratado de «Tiempo y Derecho» véase, de entre la literatura reciente, por ejemplo y en general, Thomas WÜRTEMBERGER: *Zeitgeist und Recht*, 2.ª ed., 1991, con ulteriores referencias.

⁴ A este respecto, por ejemplo, Otto BACHOF: «Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», *VVDStRL*, 30 (1972), pp. 193 y ss. (p. 218).

⁵ La necesidad y capacidad de adaptación de la dogmática jurídico-administrativa ha sido destacada una y otra vez a lo largo de los años hasta el pasado más reciente. Véase, por ejemplo, Otto BACHOF: «Über einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen Deutschen Verwaltungsrecht» (1963), en el mismo: *Wege zum Rechtsstaat*, 1979, pp. 245 y ss.; Fritz OSSENBUHL: «Die Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft», en JESERICH y otros (editores): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, tomo 5, 1987, pp. 1143 y ss. (pp. 1146 y ss., 1148 y ss.); Wilhelm HENKE: «Wandel der Dogmatik des öffentlichen Rechts», *JZ*, 1992, pp. 541 y ss., y también las referencias en las siguientes notas a pie de página.

⁶ Klaus OBERMAYER: «Verwaltungsrecht im Wandel», *NJW*, 1987, pp. 2642 y ss.

⁷ Günter PÜTTNER: «Entwicklungstendenzen in der Dogmatik des Verwaltungsrechts», en el mismo (editor): *Festschrift für Otto Bachof*, 1984, pp. 115 y ss.

⁸ Wolfgang HOFFMANN-RIEM: «Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe», *AöR*, 115 (1990), pp. 400 y ss.

⁹ A este respecto ya Hans Heinrich RUPP: «Die Dogmatik des Verwaltungsrechts und die Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», *DVBt*, 1971, pp. 669 y ss. (p. 671). Compárese también Horst SENDLER: «Die Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland», en KAISER (editor): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, 1983, pp. 27 y ss. (p. 34): «en la actualidad el Derecho administrativo parece encontrarse en una situación de transición».

¹⁰ Rainer PITTSCHAS: *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990, p. 50: «Crisis del Derecho administrativo»; confróntese también Michael STOLLEIS: «Entwicklungslinien der verwaltungsrechtlichen Dogmatik im industriellen Zeitalter», *BWV*, 1990, pp. 152 y ss. (p. 152): Surge «la impresión de que la dogmática jurídico-administrativa se encuentra, al término del primer siglo de su historia, en una crisis profunda».

¹¹ Véase el resumen de Hermann HILL en el mismo (editor): *Verwaltungs Handeln durch Verträge und Absprachen*, 1990, pp. 165 y ss. (p. 165): «la sesión ha revelado que la Administración se encuentra en un proceso de transformación».

¹² Junto a estas manifestaciones, referidas con carácter muy genérico a la Administración y al Derecho administrativo, se encuentran observaciones parecidas también con relación a los pilares fundamentales de la dogmática tradicional. Véase, por ejemplo, con respecto al derecho público subjetivo, Manfred ZULEEG: «Hat das subjektive öffentliche Recht noch eine Daseinsberechtigung?», *DVBt*, 1976, pp. 509 y ss. (p. 509); Hartmut BAUER: *Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht*, 1986, pp. 128 y ss., y PITTSCHAS (nota a pie de p. 12), p. 51; con relación a la reserva de ley, Michael KLOEPFER: «Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel», *JZ*, 1984, pp. 685 y ss.; sobre el margen de apreciación y el concepto jurídico indeterminado

jurídico-administrativa globalmente modernizada¹³ y se plantea con carácter general la «cuestión de una concepción del Derecho administrativo acorde con el tiempo»¹⁴.

El concepto clave «concepción del Derecho administrativo acorde con el tiempo» remite a tensiones entre las tareas del moderno Derecho administrativo, de un lado, y la dogmática jurídico-administrativa heredada, de otro. Esta última alude a aquellas categorías jurídico-dogmáticas que, formadas en el Estado liberal de Derecho¹⁵, han desplegado eficacia formativa también en ulteriores épocas constitucionales. Se les caracteriza en ocasiones globalmente por orientarse por el modelo de la intervención estatal, los criterios de control articulados al efecto y la defensa frente a la intervención¹⁶. Aunque esta apreciación esté algo exagerada¹⁷, pone de manifiesto de todas formas una característica esencial de la antigua dogmática. Precisamente Otto MAYER, que es visto no infrecuentemente como el «verdadero creador y clásico»¹⁸ de la doctrina jurídico-administrativa, colocó en su momento «el acto administrativo en el centro del Derecho administrativo y configuró otros ámbitos del Derecho administrativo especial conforme al modelo del Derecho de la policía, en cuanto «exponente paradigmático de la especificidad del Derecho público»¹⁹. Su Derecho adminis-

nado, Reiner SCHMIDT (nota a pie de p. 2), pp. 445 y ss., con ulteriores referencias; respecto de las formas de actuación, Bernhard KEMPEN: *Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung*, 1989, p. 98 («la actual crisis de la teoría de las formas»), así como Katrin BECKER-SCHWARZE y otros (editores): *Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht*, 1991; véase también para el método científico jurídico-administrativo, Wolfgang MEYER-HESEMANN: *Methodenwandel in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 1981, así como para la jurisdicción contencioso-administrativa, por ejemplo, Peter BADURA: «Grenzen und Alternativen des gerichtlichen Rechtsschutzes in Verwaltungsstreitsachen», *JA*, 1984, pp. 83 y ss. (pp. 84, 85, 93); Winfried BROHM: «Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit», *NJW*, 1984, pp. 8 y ss. (p. 9), y Hartmut ALBERS: «Die Krise der Verwaltungsgerichte und der Grundrechtsschutz im Atomrecht», en BRANDT y otros (editores): *Festschrift für Helmut Simon*, 1987, pp. 519 y ss.; compárese complementariamente también Rainer PITTSCHAS: «Der Verwaltungsstaat in der Krise», en KONRAD (editor): *Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren*, 1985, pp. 23 y ss. Tales observaciones constituyen una prueba clara de que la dogmática jurídico-administrativa busca actualmente en campo abierto un «nuevo reforzamiento de su estructura» (Wilhelm HENKE).

¹³ Cfr. PITTSCHAS (nota a pie de p. 12), p. VII.

¹⁴ Cfr. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: «Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandlens», *DVBl*, 1989, pp. 553 y ss. (p. 538).

¹⁵ A este respecto Michael STOLLEIS: «Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungslehre 1966-1914», en JESERICH y otros (editores): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, tomo 3, 1984, pp. 85 y ss. (pp. 90 y ss.).

¹⁶ Cfr. Friedrich E. SCHNAPP: «Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung», *DÖV*, 1986, pp. 811 y ss. (p. 816).

¹⁷ A este respecto, por ejemplo, BACHOF: *VVDStRL*, 30 (1972), pp. 193 y ss. (pp. 212 y ss.).

¹⁸ Ernst FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10.ª ed., 1973, p. 51. La obra de Otto MAYER ha sido objeto a través de los decenios de una valoración cambiante; véase al respecto, por ejemplo, BACHOF (nota a pie de p. 5); el mismo: *VVDStRL*, 30 (1972), pp. 193 y ss.; Erk VOLKMAR HEYEN, *Otto Mayer - Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*, 1981, y Alfons HUEBER, «Otto MAYER - Die "juristische Methode"», en *Verwaltungsrecht*, 1982.

¹⁹ En este sentido, el análisis de Wolfgang MEYER-HESEMANN: «Die paradigmatische Bedeutung Otto Mayers für die Entwicklung der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft», *Rechtstheorie*, núm. 13 (1982), pp. 496 y ss.

trativo vale, en lo esencial, como un sistema de las formas jurídicas de ejercicio del poder de imperio estatal²⁰. Congruentemente con ello, en él se define, por ejemplo, el acto administrativo como «una declaración de imperio perteneciente a la Administración, que determina para el súbdito lo que para él deba ser de Derecho en el caso concreto»²¹, como en general en la obra de Otto MAYER se habla mucho y «enfáticamente»²² de súbditos. Sobre este trasfondo el veredicto sobre el contrato administrativo entre Estado y ciudadano²³ resulta casi como por sí mismo: ¡el Estado no pacta con el súbdito!²⁴.

Es claro que una tal concepción de las formas jurídicas había de entrar en conflicto con la Ley fundamental. En ella el individuo «no es súbdito, sino ciudadano»²⁵, y en este punto —tal como lo formula el Tribunal Constitucional Federal— la «necesidad del diálogo entre Administración y ciudadano...» se corresponde «... con la concepción constitucional de la posición del ciudadano en el Estado»²⁶. Pero la superación constitucional del súbdito es solamente una cara del asunto. Pues, de otro lado, también la imagen de la Administración ha sufrido entre tanto una profunda transformación. Procura social, Administración prestacional y tareas de configuración desarrolladas mediante la planificación han desplazado prontamente concepciones anteriores de la intervención estatal puntual. Tareas administrativas crecientes²⁷ y además caracterizadas por un fuerte componente de complejidad²⁸ han hecho aparecer problemas de capacidad de dirección legislativa²⁹ y despertado, al mismo tiempo, necesidades de flexibi-

²⁰ Así MEYER-HESEMANN (nota 12), p. 28.

²¹ Otto MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*, tomo I, 3.ª ed., 1924, p. 93; resaltado en el original.

²² STOLLEIS (nota 15), pp. 99 y ss. El «súbdito», ya entonces un concepto desde hacía tiempo cargado en el lenguaje ordinario de sentido negativo; cfr. Michael STOLLEIS: «Untertan-Bürger-Staatsbürger», en VIERHAUS (editor): *Bürger und Bürgerlichkeit im Zeitalter der Aufklärung*, 1981, pp. 65 y ss.

²³ Otto MAYER: «Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrage», *AöR*, 3 (1888), pp. 3 y ss. (pp. 41 y ss.). Cuestión distinta es que MAYER haya estado, con su veredicto, «bastante sólo» [Hartmut MAURER: «Der Verwaltungsvertrag - Probleme und Möglichkeiten», *DVBl*, 1989, pp. 798 y ss. (p. 799)]. En todo caso, sus reservas, radicadas en determinadas concepciones de teoría del Estado, contribuyeron a impedir el desarrollo de un Derecho jurídico-público del contrato.

²⁴ Cfr. Wilhelm HENKE: «Allgemeine Fragen des öffentlichen Vertragsrechts», *JZ*, 1984, pp. 441 y ss. (p. 441).

²⁵ *BVerwGE*, 1, 159 (161); véase también en cuanto a «la posición subjetiva del ciudadano en el Estado constitucional» Peter HÄBERLE: «Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft», en *HdbStR*, tomo I, 1987, pp. 815 y ss. (p. 842).

²⁶ *BVerfGE*, 45, 297 (335).

²⁷ Cfr., por ejemplo, Dieter GRIMM (editor): *Wachsende Staatsaufgaben-sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, 1990.

²⁸ Al respecto, por ejemplo, Udo DI FABIO: «Komplexes Verwaltungshandeln und juristische Dogmatik», en LORZ y otros (editores): *Umwelt und Recht*, 1991, pp. 9 y ss., con ulteriores referencias.

²⁹ En este punto toma pie la propuesta de reforma de HOFFMANN-RIEM: *AöR*, 115 (1990), pp. 400 y ss. Cfr. respecto del problema también Klaus LANGE: «Staatliche Steuerung durch offene Zielvorgabe im Lichte der Verfassung», *VerwArch*, 82 (1991), pp. 1 y ss.

lidad³⁰, que alcanzan incluso a la «adaptación de la Ley a la situación»³¹ por la Administración. Y la confrontación de la Administración con estructuras de intereses multipolares, por ejemplo (pero no sólo), en los sectores de la construcción, la economía y el medio ambiente ha relativizado la disposición tradicional según relaciones bipolares entre la Administración y un ciudadano³² y ha demostrado también que el Derecho administrativo no puede ser concebido hoy ya sólo como Derecho de colisión entre intereses públicos y privados, sino igualmente como una suerte de «Derecho de distribución» entre necesidades privadas y Administración pública³³.

A ello se añade que la concepción que de sí misma tiene la Administración se ha modificado sustancialmente. Ella —como cabría decir provocadoramente siguiendo a Ernst-Hasso RITTER—³⁴ hace tiempo que ha descendido «del pedestal imperativo —pleno de poder— del que dicta unilateralmente» y se ha situado «en el plano del intercambio... y de la conexión para la actuación acordada». Esto puede parecer exagerado, pero acierta en aspectos importantes de la realidad administrativa. En efecto, numerosas investigaciones³⁵ han demostrado recientemente que la Administración opta crecientemente, para el cumplimiento de sus tareas, por estrategias de negociación, la colaboración en términos de asociación, el arreglo y el acuerdo con el ciudadano, y precisamente también en aquellos ámbitos jurídicos en los que, según las ideas al uso, están contruidos «por naturaleza» sobre la base del dictado de decisiones unilaterales. Hoy se encuentran estructuras cooperativas en muchos sectores del Derecho público; así, por ejemplo, en los Derechos social, de la economía y de la sanidad, e incluso en el Derecho tributario y en el de la seguridad pública³⁶. En correspon-

³⁰ Al respecto, por ejemplo, Hermann HILL: «Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns», *DÖV*, 1987, pp. 885 y ss.

³¹ Winfried BROHM: «Situative Gesetzesanpassung durch die Verwaltung», *NVwZ*, 1988, pp. 794 y ss.; cfr. también el mismo: «Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Steuerungsmechanismen in einem polyzentrischen System der Rechtserzeugung», *DÖV*, 1987, pp. 265 y ss.

³² Sobre ello han llamado tempranamente la atención, entre otros, Rupert SCHOLZ y Eberhard SCHMIDT-ASSMANN en sus informes al tema «Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit» en la reunión de profesores de Derecho del Estado celebrada en Augsburg [*VVDStRL*, 34 (1976), pp. 145 y ss. (p. 147) y pp. 221 y ss. (pp. 236 y ss.)].

³³ Así Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, «Der Beitrag der Gerichte zur verwaltungsrechtlichen Systembildung», *VBfW*, 1988, pp. 381 y ss. (p. 383).

³⁴ «Der kooperative Staat», *AöR*, 104 (1979), pp. 389 y ss. (p. 393).

³⁵ Cfr., junto con las referencias consignadas en la siguiente nota y de entre la literatura que entretanto se ha incrementado notablemente, por ejemplo, Wolfgang HOFFMANN-RIEM y Eberhard SCHMIDT-ASSMANN (editores): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, tomos I y II, 1990; Bernd HOLZNAGEL: *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, 1990; el mismo: *Mittlerunterstützte Aushandlungsprozesse aus Anlass abfallrechtlicher Planfeststellungsverfahren*, en BEKKER-SCHWARSE y otros (nota 12), pp. 99 y ss.

³⁶ Ernst-Hasso RITTER: «Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat», *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1 (1990), pp. 50 y ss. (p. 54, con referencias).

dencia con ello y en conexión con trabajos previos sobre el Estado «cooperativo»³⁷ e «informal»³⁸, la Administración «cooperativa»³⁹ y, en su caso «informal»⁴⁰, se ha tornado entretanto un tema central⁴¹ de la ciencia jurídico-administrativa.

Ciertamente, estas transformaciones no nos deben hacer perder de vista que la actuación imperativa unilateral continúa siendo un componente esencial del Derecho administrativo, sigue siendo irrenunciable y está lejos de haber quedado obsoleta en virtud de las transformaciones descritas. Y es seguro que las tendencias observadas en muchos ámbitos en sentido «convenio en vez de decisión»⁴² ni son en modo alguno jurídicamente apromblemáticas, ni cuentan con una aceptación general administrativo-política. Pero en unión con las mencionadas ulteriores evoluciones sí que han hecho dudosa la adecuación técnica de la orientación dogmática primaria por la actuación administrativa y han conmocionado desde hace mucho tiempo el modelo, ya de por sí reducido, de una Administración centrada en la actuación exclusivamente unilateral.

³⁷ Por ejemplo, RITTER: *AöR*, 104 (1979), pp. 389 y ss.

³⁸ Especialmente Eberhard BOHNE: *Der informale Rechtsstaat*, 1981; Helmuth SCHULZE-FIELITZ, *Der informale Verfassungsstaat*, 1984.

³⁹ Por ejemplo, Manfred BULLING: «Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis», *DÖV*, 1989, pp. 277 y ss.; los trabajos en el tomo editado por HILL (nota 11); Hans-Werner RENGELING: *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, 1988; Jörn IPSEN: «Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht», *VVDStRL*, 48 (1990), pp. 177 y ss. (pp. 193 y ss.); Gerlinde DAUBER: *Möglichkeiten und Grenzen kooperativen Verwaltungshandelns*, en BECKER-SCHWARZE y otros (nota 12), pp. 67 y ss., con ulteriores referencias.

⁴⁰ Por ejemplo, Wolfgang HOFFMANN-RIEM: «Selbstbindungen der Verwaltung», *VVDStRL*, 40 (1982), pp. 187 y ss.; Eberhard BOHNE: «Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes», *VerwArch*, 75 (1984), pp. 343 y ss.; Jürgen KECKER: «Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung», *DÖV*, 1985, pp. 1003 y ss.; Hartmut BAUER: «Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht», *VerwArch*, 78 (1987), pp. 241 y ss.; Michael KLOEPFER: «"Gyosei Shido" und das informelle Verwaltungshandeln im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland», en COING y otros (editores): *Die Japanisierung des westlichen Rechts*, 1990, pp. 83 y ss.

⁴¹ Un instructivo y progresivo «balance provisional», con múltiples otras referencias, ahora en Hans-Günter HENNEKE: «Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht», *NuT*, 1991, pp. 267 y ss. Hace ya tiempo que el tema ha concitado la atención de diversas reuniones de profesores de Derecho público; véase la ponencia para una de ellas de Arthur BENZ: «Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung», *Die Verwaltung*, 23 (1990), pp. 83 y ss. Günter PÜTTNER: «Der Rechtsstaat und seine offenen Probleme», *DÖV*, 1989, pp. 137 y ss. (p. 140), califica la actuación administrativa informal como «tema de moda».

⁴² Cfr. Philip KUNIG y Susanne RUBLACH: «Aushandeln statt Entscheiden?», *Jura*, 1990, pp. 1 y ss.

II. RESPECTO DEL «DEBATE SOBRE LA ORIENTACION» EN LA DOCTRINA JURIDICO-ADMINISTRATIVA

Las tensiones entre lo viejo y lo nuevo que acaban de ser sintéticamente expuestas han sido frecuentemente objeto de descripción. Es evidente que no pueden quedar sin consecuencias para las estructuras fundamentales de la dogmática. De vez en cuando es posible leer en la literatura que la dogmática tradicional está «desfasada» (Heiko FABER); que no existe hoy teóricamente «unanimidad» sobre el hecho de «que las formas de acción carecen ya de eficacia para la construcción sistemática»⁴³. En realidad debería estarse lejos de tal sedicente «unanimidad». Pues las formas jurídicas o de actuación⁴⁴ siguen siendo utilizadas en este sentido y no sólo por la mayor parte de la literatura de manual⁴⁵. Más bien, no es infrecuente que el Derecho administrativo general se presente, en su «núcleo» y consciente de su tradición, como una doctrina de las formas de la acción administrativa⁴⁶. Es cierto que ésta ya no es totalmente idéntica, en su contenido, a la doctrina originaria⁴⁷. Sin embargo, permanece inalterada en su punto de partida dogmático respecto de las formas de acción administrativa.

Desde luego, en el pasado ha habido, una y otra vez, intentos que se han esforzado por una renovación dogmática⁴⁸. Uno de estos intentos se apoya en la doctrina de la relación jurídica y circula en el Derecho administrativo bajo el rótulo «relación jurídico-administrativa». Está desde hace algún tiempo⁴⁹ en el centro de los esfuerzos por una

⁴³ Así Heiko FABER: «Vorbemerkungen zu einer Theorie des Verwaltungsrechts in der nachindustriellen Gesellschaft», en STEIN y otros (editor): *Festschrift für Helmut Ridder*, 1989, pp. 291 y ss. (p. 292).

⁴⁴ Respecto de la terminología: los conceptos «formas jurídicas» y «formas de actuación» se utilizan aquí, conforme a una práctica extendida, como sinónimos [véase SCHMIDT-ASSMANN (nota 2), p. 27 con nota 41]; por lo que hace a la distinción de ambos conceptos, Walter PAULY: «Der Regelungsvorbehalt», *DVBl*, 1991, pp. 521 y ss.

⁴⁵ Esto lo concede también FABER (nota 43), p. 292.

⁴⁶ Cfr., por ejemplo, Fritz OSSENBÜHL: «Die Handlungsformen der Verwaltung», *JuS*, 1979, pp. 681 y ss. (p. 682: «componente nuclear de una dogmática jurídico-administrativa»); el mismo: *Der Staat*, 29 (1990), pp. 619 y ss. (p. 620: «antes como ahora, la categoría fundamental y determinante de la dogmática jurídico-administrativa»); SCHMIDT-ASSMANN (nota 2), p. 27; el mismo: *DVBl*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 533: todavía «hoy... una pieza nuclear»).

⁴⁷ Sobre ello inmediatamente luego en III.

⁴⁸ Algo de ello no ha llegado a prosperar —así, por ejemplo, el intento de Peter BADURA de construir una dogmática jurídico-administrativa sobre la base de los fines de la Administración; véase sobre este intento, BADURA: *Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat*, 1966; el mismo, «Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck und der soziale Rechtsstaat», *DÖV*, 1966, pp. 624 y ss.; el mismo: «Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat», *DÖV*, 1968, p. 466 y ss. Otros intentos no han llegado verdaderamente a ser discutidos —así, por ejemplo, el de reconstrucción bajo el punto de vista de la «Administración de infraestructura», en Heiko FABER: *Verwaltungsrecht*, 2 Aufl., 1989—; véase también del mismo (FN 43); cfr. además el intento de HOFFMANN-RIEM: *AöR*, 115 (1990), pp. 400 y ss.

⁴⁹ Impulsos importantes para la más reciente discusión han partido sobre todo de Wilhelm HENKE: «Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das Allgemeine Verwaltungsrecht»,

doctrina jurídico-administrativa acorde con los tiempos, pero es llevada frecuentemente a una infeliz y polarizadora posición de combate contra la doctrina tradicional de las formas de la acción administrativa. De esta suerte, la relación jurídico-administrativa se ha convertido en el objeto de una discusión sobre los fundamentos, que por momentos parece adoptar los rasgos de un pleito sobre la orientación. Así, por ejemplo, se afirma que la «nueva creación jurídico-dogmática» de la relación jurídico-administrativa ha sido adoptada con «el declarado objetivo» de «sustituir la doctrina de las formas»⁵⁰; esto presupone el propósito de una ruptura revolucionario-fundamental y debe suscitar necesariamente reservas de peso. De manera controvertida se juzga, correlativamente, la utilidad dogmática de la relación jurídico-administrativa. Mientras unos la ven como concepto central⁵¹, unidad jurídica fundamental⁵² y punto arquimédico del Derecho administrativo⁵³, otros, por contra, la consideran «más bien estéril y sin perfil»⁵⁴, «el instrumento jurídico más carente de contenido que nunca haya sido ofrecido»⁵⁵. La relación jurídica —así Hans MEYER en la reunión de profesores de Derecho del Estado celebrada en Tubinga— no conduce «a ningún incremento del conocimiento..., razón por la cual debería dejarse de hablar de ella»⁵⁶.

Esta atmósfera, evidentemente no totalmente libre de emociones, induce de suyo a la procura de una contemplación desapasionada que someta a una comprobación crítica de su utilidad dogmática tanto de las formas de acción (III), como de la relación jurídico-administrativa (IV). Va de suyo que en semejante empeño no es posible tratar la totalidad de las cuestiones implicadas en esta compleja problemática.

VVDSiRL, 28 (1970) pp. 149 y ss. (pp. 156 y ss.) y —en conexión con ello— BACHOF: VVDSiRL, 30 (1972), pp. 193 y ss. (p. 231). Un importante ulterior estadio evolutivo resulta de los trabajos de Norbert ACHTERBERG: «Rechtsverhältnislehre als Strukturelemente der Rechtsordnung», *Rechtstheorie*, 9 (1978), pp. 285 y ss.; el mismo: *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung*, 1982; Peter HÄBERLE: «Das Verwaltungsrechtsverhältnis -eine Problemskizze», en el mismo: *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980, pp. 248 y ss., y Wilhelm HENKE: «Das subjektive Recht im System des öffentlichen Rechts», *DÖV*, 1980, pp. 621 y ss. y la categoría de ordenación de las relaciones jurídicas ha quedado incorporada a la conciencia general lo más tarde desde la reunión de profesores de Derecho del Estado en Munich sobre el tema «Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung» con los informes de Thomas FLEINER-GERSTER, Theo ÖHLINGER y Peter KRAUSE [VVDSiRL, 45 (1987), pp. 152 y ss., p. 182, pp. 212 y ss.), asimismo los complementarios de Dirk EHLERS (*DVBt*, 1986, pp. 912 y ss.), Hermann HILL (*NJW*, 1986, pp. 2602 y ss.), Wolfgang LÖWER (*NVwZ*, 1986, pp. 793 y ss.) y Friedrich E. SCHNAPP (*DÖV*, 1986, pp. 811 y ss.).

⁵⁰ Así KEMPEN (*FN*, 12), p. 98, 102 f; cfr. recientemente también Peter-Michael HUBER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1992, p. 19 f.

⁵¹ Cfr. BACHOF: VVDSiRL, 30 (1972), pp. 193 y ss. (p. 231).

⁵² HILL: *NJW*, 1986, pp. 2062 y ss. (p. 2603).

⁵³ HÄBERLE (*FN*, 49), p. 250; más limitativamente, el mismo: VVDSiRL, 45 (1987), pp. 251 y ss.

⁵⁴ Cfr. DREIER (*FN*, 2), p. 82.

⁵⁵ Hans MEYER: VVDSiRL, 45 (1987), p. 272.

⁵⁶ Hans MEYER: VVDSiRL, 47 (1989), p. 241.

III. LAS FORMAS JURIDICAS COMO ELEMENTOS DE LA DOCTRINA JURIDICO-ADMINISTRATIVA

1. *En torno a la tradición de las formas jurídicas en el Derecho administrativo*

Como ya se ha mencionado, «el pensamiento en formas jurídicas» pertenece, desde el punto de vista histórico-dogmático, a las partes más antiguas de la doctrina jurídico-administrativa y fue desarrollado sistemáticamente primero y sobre todo en relación con el acto administrativo⁵⁷. En años posteriores, esta disposición primaria en función del acto administrativo no hizo sino acentuarse⁵⁸. La tutela jurídica, centrada en ocasiones en el acto administrativo⁵⁹, condujo de forma importante, en efecto, a una «preeminencia del acto administrativo en la doctrina tradicional de las formas jurídicas» y, concretamente, con «la tendencia a elevar dicho acto a la forma de actuación de la Administración determinante...»⁶⁰. Este fenómeno, en unión con otras concepciones de teoría del Estado, continúa operando hoy en día. Un ejemplo característico es el tratamiento del contrato administrativo con el ciudadano, al que acompaña «una desconfianza permanente en la ciencia jurídico-administrativa», que incluso «ha sobrevivido a “su institucionalización legal”»⁶¹. Como se sabe, en los años ochenta se ha escrito, por razón, entre otras, de la incompatibilidad entre subordinación y contrato, una filípica «contra el contrato jurídico-público entre Estado y ciudadano»⁶², experimentando, con tal motivo, el impulso de colocar «una corona... en la tumba de Otto MAYER»⁶³. Con ello⁶⁴

⁵⁷ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN: *DVBZ*, 1989, pp. 533 y ss. (pp. 533, 535).

⁵⁸ Sobre ello, instructivamente, BACHOF: *VVDStRL*, 30 (1972), pp. 193 y ss. (p. 231).

⁵⁹ Véase, respecto de la antigua significación de apertura de la protección jurídica («donde ningún acto administrativo, ninguna protección jurídica») y «el pensamiento ligado a la acción jurídica» conectada con ello, por ejemplo, OSSENÜHL: *JuS*, 1979, pp. 681 y ss. (p. 683).

⁶⁰ Peter KRAUSE: *Rechtsformen des Verwaltungshandelns*, 1974, p. 115.

⁶¹ Walter KREBS: «Konsensuales Verwaltungshandeln im Städtebaurecht», *DÖV*, 1989, pp. 969 y ss. (p. 975).

⁶² Así el título de la contribución de Günter PÜTTNER: *DVBZ*, 1982, pp. 122 y ss.; en contra Ingo HEBERLEIN: «Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag?», *DVBZ*, 1982, pp. 763 y ss. Las reservas frente a la «actuación administrativa a través de contratos» han perdurado hasta el pasado inmediato; véase al respecto, por ejemplo, el informe para la discusión de Gerlinde DAUBER, en HILL: (*FN*, 11), pp. 107 y ss. (pp. 107 y ss.).

⁶³ PÜTTNER: *DVBZ*, 1982, pp. 122 y ss. (pp. 123 y 126).

⁶⁴ Véanse al respecto especialmente Peter ARNOLD: «Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart», *VerwArch*, 80 (1989), pp. 125 y ss.; BULLING: *DÖV*, 1989, pp. 277 y ss; Hartmut MAURER y Birgit HÜTHER: *Die Praxis des Verwaltungsvertrags im Spiegel der Rechtsprechung*, 1989. La preocupación (empírica, desarrollada al margen de la jurisprudencia) por el contrato administrativo en la praxis administrativa constituye por supuesto un desiderátum, antes y ahora; algo parecido vale para las composiciones en el proceso contencioso-administrativo, no irrelevantes en la praxis jurídica, pero prácticamente no consideradas hasta ahora por la dogmática jurídica.

se dificultó grandemente, durante largo tiempo⁶⁵, la clarificación jurídico-administrativa del contrato administrativo, desde mucho antes practicado en la realidad administrativa⁶⁶.

A pesar de tales dolores de entuentos, la doctrina de las formas ha depurado desde luego, con carácter general y hace ya tiempo, su coloración inicial de supraordenación, y ello tanto terminológica como sustantivamente. Esto vale especialmente para el acto administrativo en su concepción adaptada al orden constitucional. En efecto, entre tanto no sólo se ha sustituido⁶⁷ —y no sólo conceptualmente— el desfasado «súbdito» por el ciudadano, sino también establecido sustantivamente el carácter insustituible del acto administrativo en la generación de seguridad jurídica⁶⁸, entre otras razones por su función de clarificación, sobre todo en el dominio de procesos masivos. Por lo demás, la doctrina de las formas ha superado hoy, por lo menos tendencialmente, su disposición unilateral hacia el acto administrativo. Continúa otorgando a éste «significación central importante»⁶⁹, pero, sin embargo, se ocupa también crecientemente del tratamiento dogmático de otras formas de manifestación de la actividad administrativa.

2. *La significación actual de las formas jurídicas en el Derecho administrativo*

En su formulación actual, la doctrina de las formas jurídicas⁷⁰ ordena el Derecho administrativo desde la perspectiva de tipos de actuación, por el procedimiento de seleccionar, de entre la compleja realidad de la actividad administrativa, elementos aislados tales como, por ejemplo, el acto administrativo, el contrato administrativo, el acto real, etc., e investigar sus presupuestos y efectos jurídicos, con independencia de su contenido concreto. El interés del conocimiento está centrado, pues, en la decantación a partir de «la, por su heterogeneidad, inabarcable y amorfa actividad de la Administración»⁷¹ de secciones tí-

⁶⁵ Por supuesto que para ello existen también otras razones —así, por ejemplo, déficits de regulación legal [cfr., por ejemplo, SCHMIDT-ASSMANN: *DVBt*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 535)].

⁶⁶ Cfr., por ejemplo, HENKE: *JZ*, 1992, pp. 541 y ss. (p. 542).

⁶⁷ Cfr. por ejemplo, BACHOF: (*FN*, 5), p. 247.

⁶⁸ Sobre ello, por ejemplo, Hans-Uwe ERICHSEN: «Das Verwaltungshandeln», en ERICHSEN y MARTENS (Hrsg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9, Aufl., 1992, pp. 229 y ss.

⁶⁹ Así, por ejemplo, SCHMIDT-ASSMANN: *DVBt*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 536).

⁷⁰ Cfr., sobre ello, especialmente Hans-Uwe ERICHSEN: «Die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung», *Jura-Extra*, 1990, pp. 71 y ss.; KRAUSE (*FN*, 60); Klaus KÖNIG: «Rechtliche und tatsächliche Formen des Verwaltungshandelns», *VR*, 1990, pp. 401 y ss.; Albert v. MUTIUS: «Die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung», *Jura*, 1979, pp. 55 y ss., 111 y ss., 167 y ss., 223 y ss.; OSSENBUHL: *JuS*, 1979, pp. 681 y ss.; Walter PAULY: «Grundlagen einer Handlungsformenlehre im Verwaltungsrecht», en BECKER-SCHWARZE y otros (*FN*, 12), pp. 25 y ss.; SCHMIDT-ASSMANN (*FN*, 2), pp. 27 y ss.; el mismo: *DVBt*, 1989, pp. 533 y ss.

⁷¹ OSSENBUHL: *JuS*, 1979, pp. 681 y ss. (p. 681).

picas de actuación, que están sujetas a requerimientos jurídicos específicos y determinan consecuencias jurídicas determinadas ⁷².

Este encauzamiento de la actividad administrativa en determinadas formas persigue un doble propósito ⁷³. Por una parte, debe colocar a la Administración en situación de cumplir sus cometidos legítimos de modo efectivo, acorde con su objeto y conforme a Derecho, punto de vista desde el cual el suministro de formas facilita el trabajo de la Administración, toda vez que excusa en el caso concreto la búsqueda de instrumentos jurídicos aptos para la realización de la tarea correspondiente ⁷⁴. Por otra parte, las formas jurídicas desarrollan protección para el ciudadano, en la medida en que actúan contra la arbitrariedad administrativa y proporcionan puntos de conexión operativos para la tutela jurídica, punto de vista desde el cual la forma —según expresión airosa de Rudolf VON JHERING ⁷⁵— es «enemiga jurada de la arbitrariedad y hermana gemela de la libertad». Con este doble objetivo, las formas jurídicas trasponen al Derecho administrativo máximas constitucionales: facilitan la actuación administrativa y dificultan comportamientos administrativos arbitrarios.

En la práctica jurídica a las formas de actuación corresponde una así llamada «función de depósito» ⁷⁶, lo que significa que señalan caminos para la solución de concretas cuestiones jurídicas y descargan, gracias a esta función auxiliar, la aplicación del Derecho. Si un determinado proceso administrativo reúne las características de una forma jurídica establecida como tal, queda sometido a todos los presupuestos y consecuencias jurídicas que el Derecho administrativo dispone justamente para esa forma. De una tal clasificación cabe, por ejemplo, derivar respuestas a las cuestiones sobre el régimen jurídico pertinente, el procedimiento a observar, el tipo correcto de comunicación, eventuales exigencias de constancia por escrito, la firmeza, la vía de impugnación, la acción ejercitable, etc. Paradigmático a este efecto es el acto

⁷² SCHMIDT-ASSMANN: *DVBl*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 53).

⁷³ Sobre ello y lo que sigue, véase OSSENBÜHL: *JuS*, 1979, pp. 681 y ss. (p. 681); SCHMIDT-ASSMANN: *DVBl*, 1989, pp. 533 y ss. (pp. 535: encomienda de protección y eficacia); KÖNIG: *VR*, 1990, pp. 401 y ss. (p. 401).

⁷⁴ Aun cuando una exigencia general de determinadas formas sea ajena al Derecho administrativo, la actuación administrativa puede ser dirigida y disciplinada también suplementariamente mediante mandatos y prohibiciones. Así, por ejemplo, el Plan de la construcción tiene establecida la forma de norma estatutaria reglamentaria (párrafo 10, *BauGB*), la fundamentación de la relación funcional descansa en el nombramiento (párrafo 5, *BRRG*). A prohibiciones de la forma contractual remite el párrafo 54, apartado 1, *VwVfG*; respecto de prohibiciones —mediadas por la reserva de Ley— de la forma de actuación del acto administrativo, véase Hermann HILL: «Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart», *DVBl*, 1989, pp. 321 y ss. (p. 323 con ulteriores referencias).

⁷⁵ «Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung», 2. Teil, 2. Abteilung, 1875, p. 471.

⁷⁶ SCHMIDT-ASSMANN: *DVBl*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 533); PAULY: *DVBl*, 1991, p. 521 (p. 522).

administrativo. A la calificación de una actuación administrativa concreta como acto administrativo se anudan normalmente determinaciones sobre las disposiciones procedimentales a observar, el carácter de regulación jurídica vinculante con función de título, la firmeza y también los tipos de acción (la acción impugnatoria y la de imposición, así como, en su caso, también la de declaración de la nulidad)⁷⁷.

3. *La limitada utilidad de la doctrina de las formas jurídicas como marco de ordenación dogmática del Derecho administrativo*

La significación de estas funciones de dirección no deben aquí ser ni cuestionadas ni minusvaloradas. Pero al propio tiempo es dudoso que las formas de actuación deban continuar siendo el centro de gravedad de la articulación, «en su núcleo», de la doctrina jurídico-administrativa. Pues, como marco de ordenación dogmática, las formas jurídicas convencionales deben ser consideradas, en más de un aspecto, insuficientes. Destacables son, a este respecto, sobre todo cuatro puntos de vista.

a) *Déficit de sistemática interna*: El primero de estos aspectos radica en la misma doctrina de las formas de actuación y consiste en un déficit de sistemática interna, concretamente la insuficiente clarificación dogmática de la actuación administrativa en su conjunto. En la hasta ahora más completa investigación de las formas jurídicas, del año 1974, Peter KRAUSE llegó, entre otras, a la conclusión de que la doctrina tradicional «todo lo más ha clarificado dogmáticamente el acto administrativo como forma de actuación», pero no ha asumido, ni integrado suficientemente la multiplicidad de la actividad administrativa no subsumible en dicha categoría⁷⁸. Desde luego la doctrina de las formas jurídicas no ha permanecido en el estado que tenía en 1974, sino que ha abordado progresivamente otras manifestaciones de la activi-

⁷⁷ Por muchos, cfr. Wolfgang LÖWER: «Funktion und Begriff des Verwaltungsakts», *JuS*, 1980, pp. 805 y ss. Desde luego no se debería sobrevalorar la utilidad dogmática de este tipo de manifestaciones para el Derecho administrativo en su conjunto. Pues, de un lado, comprenden sólo —en relación con el Derecho procesal administrativo— una parte de las clases de acciones; como ilustra una mirada al parágrafo 43, *VwGO*, la relación jurídica es ya insustituible como categoría complementaria. Y de otro lado, la calificación de un determinado proceso administrativo, por ejemplo, como acto administrativo nada dice por sí solo sobre su conformidad o disconformidad a Derecho; aquí la doctrina de las formas se ve precisada a recurrir a «criterios de administración» no captados dogmáticamente por ella misma, lo que hace necesaria, complementariamente, una «doctrina de los criterios» [sobre ello, cfr. SCHMIDT-ASSMANN, *VB/BV*, 1988, pp. 381 y ss. (p. 384); el mismo, *DVBf*, 1989, pp. 533 y ss. (pp. 537, 540)]. Pero precisamente estos «criterios» remiten, en el fondo, a la relación jurídica, porque tras ellos se esconden las facultades y las obligaciones de la relación jurídico-administrativa que está en la base [cfr. también KRAUSE: *VVDStRL*, 45 (1987), pp. 212 y ss. (p. 218)].

⁷⁸ KRAUSE (nota 60), p. 235.

dad administrativa. A pesar de ello, continúa diciéndose con alguna justificación que el acto administrativo está «en el Derecho público alemán... como una cresa en el tocino»⁷⁹. Ello se conecta hasta hoy con un cierto descuido de las restantes formas de actuación.

Ejemplo significativo en tal sentido es el contrato administrativo, que, si bien entretanto ha acabado afirmándose, permanece, por lo que se refiere a su elaboración jurídico-dogmática, muy por debajo del estándar de la dogmática del acto administrativo. En especial, no se ha conseguido aún la satisfactoria elaboración de un Derecho del contrato administrativo unitario y basado en reglas materiales, tal como exige la realidad administrativa a través de nuevas formas de cooperación⁸⁰. Pero si se toma en serio el contrato entre la Administración y el ciudadano, queda en entredicho algo más que la extendida denominación del «contrato de subordinación», porque las posiciones jurídicas de las partes contratantes resultan, tras la celebración del contrato, tanto de las pertinentes normas como del consenso reconocido por el orden jurídico⁸¹. Más bien queda también claro en ese momento que el contrato administrativo es un acto jurídico *bilateral* y, por ello mismo, determinado por *dos actores*, circunstancia a cuya altura no está una perspectiva que concibe el contrato administrativo simplemente como una forma de actuación de la Administración, se centra exclusivamente en la declaración de voluntad del órgano como acto determinante y valora la declaración de voluntad coincidente del ciudadano como mero añadido⁸².

El saldo dogmático negativo se muestra de forma aún más significativa en el caso de la actuación administrativa de mera gestión, que, si bien reconocida desde hace mucho tiempo como forma de actuación⁸³, representa todavía hoy —en el espejo de la doctrina de las formas— «una categoría residual carente de perfil jurídico»⁸⁴ y ha sido hace poco nuevamente calificada como «hijastro de la dogmática»⁸⁵. Es conocido que la actuación administrativa de mera gestión representa un cajón de sastre para las actividades administrativas que se resisten a las restantes clasificaciones convencionales y ha concitado en tiempos recientes considerable atención sobre todo en el contexto de

⁷⁹ SCHNAPP: *DÖV*, 1986, pp. 811 y ss. (p. 813).

⁸⁰ Recientemente ha establecido Hartmut MAURER de nuevo que «la construcción de las estructuras jurídico-dogmáticas y los problemas del contrato administrativo... están aún en sus comienzos» [*Die Verwaltung*, 25 (1992), pp. 95 y ss. (p. 97)]. Este déficit dogmático se explica desde luego, hasta cierto punto, también por las insuficientes regulaciones de los párrafos 54 y ss., *VwVfG*; cfr. SCHMIDT-ASSMANN: *DVBt*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 535).

⁸¹ Sobre ello HILL: *DVBt*, 1989, pp. 321 y ss. (p. 322); ERICHSEN (*FN*, 68), p. 358.

⁸² Cfr. MAURER: *CVBl*, 1989, pp. 798 y ss. (p. 805).

⁸³ Véase sólo Ernst Rudolf HUBER: *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2. ed., tomo I, 1953, p. 53 con ulteriores referencias.

⁸⁴ OSSENBÜHL: *JuS*, 1979, S. 681 ff. (p. 685).

⁸⁵ Gerhard ROBBERS: «Schlichtes Verwaltungshandeln», *DÖV*, 1987, pp. 272 y ss. (p. 272).

la actuación administrativa informal⁸⁶. Se alude con ello a los contactos recíprocos, acuerdos, pactos previos, negociaciones posteriores y restantes arreglos entre Administración y ciudadano en el entorno de los procedimientos formalizados y de las decisiones administrativas, que, entretanto, han quedado demostrados en muchos sectores⁸⁷. Con tales modos de comportamiento, que conllevan una serie de peligros para la correcta ejecución de la Ley y la realización de posiciones jurídicas de terceros, la Administración intenta, en colaboración con el ciudadano, suprimir inseguridad jurídica, evitar largas disputas judiciales y cumplir cometidos administrativos de forma rápida, económica, efectiva y practicable. A pesar de su enorme importancia en la práctica, desde la perspectiva tradicional se les califica como «jurídicamente inasibles» o incluso «indefinibles e incontrolables»⁸⁸. De ahí que, cada vez más, se abra paso la idea de que estos modos de comportamiento no son susceptibles de adecuado encuadramiento en el marco de ordenación dogmática representado por la doctrina de las formas de actuación⁸⁹. No sin razón, Fritz OSSENBÜHL ha llamado por ello la atención acerca de que la actuación administrativa informal podría ser una «palanca», «que no sólo sería idónea, sino que incluso demandaría, si no el verdadero replanteamiento en sus mismos cimientos del vigente sistema de las formas de actuación, sí al menos su complementación en puntos esenciales»⁹⁰.

b) *La insuficiente incorporación del ciudadano*: Con las precedentes observaciones sobre el contrato administrativo y la actuación administrativa informal-cooperativa queda aludida ya la segunda reserva

⁸⁶ En este punto interesa sólo la actuación administrativa informal bi- o multilateral; respecto de formas de manifestación informal-unilateral de la actuación administrativa (por ejemplo, advertencias, recomendaciones) véase, por ejemplo, Fritz OSSENBÜHL: *Umweltpflege durch behördliche Warnungen y Empfehlungen*, 1986, y Martin SCHULTE: «Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege», *DVBt*, 1988, pp. 512 y ss.

⁸⁷ Véase sobre ello y lo siguiente las referencias en nota 35 y ss.

⁸⁸ Cfr. HUBER (nota 83), p. 53, y ROBBERS: *DÖV*, 1987, pp. 272 y ss., que quiere distinguir entre actuaciones preparatorias de la regulación, sustitutivas de la regulación, ejecutivas de la regulación e informales por cometidos o tareas; críticamente en relación con esta propuesta Rolf STOBER: *Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, 1989, p. 816.

⁸⁹ Cfr., por ejemplo, BAUER: *VerwArch*, 78 (1987), pp. 241 y ss. (p. 258); SCHULTE: *DVBt*, 1988, pp. 512 y ss. (p. 513); Reiner SCHMIDT (nota 2), pp. 497 y ss. con ulteriores referencias; RITTER: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1 (1990), pp. 50 y ss. (p. 63); HENNEKE; *NuR*, 1991, pp. 267 y ss. (p. 274).

⁹⁰ *DVBt*, 1989, pp. 622 y ss. (p. 622). Es cuestionable desde luego que el camino recomendable para la superación del déficit existente en este campo sea la construcción dogmática más intensiva de las tradicionales «formas de actuación», como, por ejemplo, la tolerancia. Pues, de un lado, ello no se conformaría con la estructura cooperativa característica de la relación entre Administración y ciudadano en muchos casos de conversaciones informales. Y de otro lado, la generación continua de nuevas formas de actuación no conduce a una mayor complicación, sino a la corta o a la larga a un desarrollo caótico, lo que no debería ser precisamente cometido propio de la dogmática jurídico-administrativa; véase, sobre esto último, también STOLLEIS: *BWV*, 1990, pp. 152 y ss. (p. 156).

a una doctrina jurídico-administrativa centrada exclusivamente en la actuación administrativa, que no es otra que la insuficiente incorporación del ciudadano ⁹¹. Pues la doctrina de las formas se concentra, en su planteamiento metodológico, en la actividad de la Administración y trata al ciudadano como una suerte de *quantité négligeable* ⁹². Por ello, resulta incapaz para percibir y resolver dogmáticamente las actuaciones concurrentes del ciudadano, deberes accesorios complementarios y extremos análogos.

c) *La insuficiente captación de la dimensión temporal*: Otra desventaja de la doctrina de las formas jurídicas es —en tercer lugar— la de la insuficiente captación de la dimensión temporal ⁹³. Pues las formas de actuación tienen carácter puntual-momentáneo. Son —como cabe decir siguiendo a Otto BACHOF— ⁹⁴ «imágenes instantáneas» en el contexto de relaciones en curso de desarrollo. De ahí que no puedan reproducir el carácter procesal de las relaciones jurídicas. Pero las relaciones jurídicas entre la Administración y el ciudadano no se agotan frecuentemente en un contacto puntual; más bien se extienden en multitud de ocasiones a un prolongado período de tiempo, que comprende desde un estadio previo (por ejemplo, preparación de una relación jurídico-administrativa procedimental), pasando por el procedimiento administrativo y la realización y, en su caso, ejecución de los derechos y las obligaciones materiales, hasta las eventuales consecuencias posteriores. Las formas de actuación se refieren siempre sólo a aspectos parciales de esta relación jurídica global ⁹⁵.

d) *La insuficiente captación de las relaciones jurídicas multilaterales*: Finalmente y en cuarto lugar, las formas de actuación están diseñadas, en lo esencial, en función de relaciones jurídicas bilaterales y recíprocas ⁹⁶. Pero en el Derecho público se encuentran cada vez con mayor frecuencia relaciones jurídicas en las que participan no sólo una Administración y un ciudadano, sino una pluralidad de sujetos de Derecho. Este tipo de relaciones tri- o multilaterales se encuentran, entre otros, en determinados sectores de la Administración prestacional, pero

⁹¹ EHLERS: *DVB*, 1986, pp. 912 y ss. (pp. 914 y ss.); SCHULTE: *DVB*, 1988, pp. 512 y ss. (p. 513); HENNEKE: *NuR*, 1991, pp. 267 y ss. (p. 274).

⁹² EHLERS: *DVB*, 1986, pp. 912 y ss. (p. 914).

⁹³ Sobre ello y lo siguiente EHLERS: *DVB*, 1986, pp. 912 y ss. (p. 914); SCHULTE: *DVB*, 1988, pp. 512 y ss. (p. 513); HENNEKE: *NuR*, 1991, pp. 267 y ss. (p. 274).

⁹⁴ *VVDStRL*, 30 (1972), pp. 193 y ss. (p. 231).

⁹⁵ No puede perderse de vista, naturalmente, que en el marco de la doctrina de las formas se han desarrollado también, para la captación de la «dimensión tiempo», variantes de las tradicionales formas de actuación, en parte llenas de imaginación, pero jurídicamente y en la medida en que rebasan los supuestos legalmente previstos todo menos aporéticas; así, por ejemplo, el llamado «acto administrativo provisional» (sobre ello, por ejemplo, Hartmut MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7.ª ed., 1990, pp. 190 y ss., con ulteriores referencias).

⁹⁶ Cfr. sobre este punto crítico, nuevamente EHLERS: *DVB*, 1986, pp. 912 y ss. (p. 915); SCHULTE: *DVB*, 1988, pp. 512 y ss. (p. 513); HENNEKE: *NuR*, 1991, pp. 267 y ss. (p. 274).

también, por ejemplo, en los Derechos de la construcción, la economía y el medio ambiente. Su ponderación y valoración adecuadas, dadas las complejas situaciones de intereses jurídico-materiales que comportan, resultan muy difíciles en el marco de ordenación que suministra la doctrina de las formas de actuación. Es cierto que la doctrina de las formas ha intentado «absorber» dogmáticamente tales evoluciones mediante el desarrollo, por ejemplo, del acto administrativo con efecto doble o triple. Pero esto no modifica para nada el hecho de que más bien obstaculizan el acceso directo a las constelaciones de problemas jurídico-materiales, que en muchas ocasiones tienen por objeto también (cuando menos) el equilibrio entre necesidades privadas bajo Administración pública.

IV. LAS RELACIONES JURIDICAS COMO ELEMENTOS DE LA DOCTRINA JURIDICO-ADMINISTRATIVA

Como ya se ha señalado, estas reflexiones no pretenden abogar por el abandono de las formas de actuación. Pero debería haber quedado claro que la doctrina de las formas jurídicas presenta, en cuanto marco de ordenación dogmática del Derecho administrativo, limitaciones en su capacidad y precisa una «complementación»⁹⁷. La relación jurídico-administrativa podría aportar una contribución.

1. *En torno a la tradición de las relaciones jurídicas en el Derecho administrativo*

Desentrañar esa contribución a la dogmática jurídico-administrativa resulta dificultosa por la opinión, no difícil de encontrar, según la cual con la relación jurídico-administrativa se estaría introduciendo algo «nuevo» en el Derecho público. Como ya se ha mencionado, en la relación jurídico-administrativa suele verse una «nueva creación jurídico-dogmática»⁹⁸ y una «nueva figura de pensamiento»⁹⁹, que sólo recientemente ha recibido carta de naturaleza en la discusión científica jurídico-administrativa¹⁰⁰. Con ello se genera la impresión de que con

⁹⁷ Cfr. Friedrich E. SCHNAPP: «Sozialrecht und Verwaltungsrecht», *SGb*, 1979, pp. 200 y ss. (pp. 205 y ss.); EHLERS: *DVB*, 1986, pp. 912 y ss. (p. 915); SCHULTE: *DVB*, 1988, pp. 512 y ss. (p. 513).

⁹⁸ KEMPEN (nota 12), pp. 102 y ss.

⁹⁹ Cfr. SCHNAPP: *DÖV*, 1986, pp. 811 y ss. (p. 818).

¹⁰⁰ Cfr. DREIER (nota 2), p. 82, con nota 155. Semejantes apreciaciones se ven además favorecidas por algún defensor de la relación jurídico-administrativa, que sitúa este instituto en una contraposición polarizadora consciente frente a la dogmática tradicional y lo conceptúa como «pilar de la formación de un nuevo sistema», véase HÄBERLE (nota 49), p. 265. Cfr. además MAU-

la relación jurídico-administrativa se está introduciendo un *novum*, desde afuera, en el Derecho administrativo, con la finalidad de inducir una subversión dogmática. Reservas, escepticismo y resistencia están, en un tal punto de vista, no sólo preprogramadas e incluso son más que comprensibles.

Sin embargo, la tesis de que la relación jurídico-administrativa es algo absolutamente nuevo o, incluso, sólo relativamente nuevo, no es sostenible¹⁰¹. En realidad, la relación jurídico-administrativa representa una figura que, por lo que hace a su tradición, nada tiene que envidiar a la doctrina de las formas. Sea Paul LABAND¹⁰², Georg JELLINEK¹⁰³ u Otto MAYER¹⁰⁴, sea Walter JELLINEK¹⁰⁵, Fritz FLEINER¹⁰⁶ o Hans NAWIASKY¹⁰⁷, todos ellos y toda otra serie de autores de la doctrina clásica¹⁰⁸ trabajaron con la categoría de la relación jurídica. Este trabajo no siempre se desarrolló sobre la base de una concepción global unitaria; también son detectables con diverso alcance solapamientos derivados de concepciones distintas. Pero ya entonces se reconocían esenciales estructuras de la relación jurídico-administrativa. Así, Walter JELLINEK, por ejemplo, interpretaba la relación jurídica como «la relación cuando menos entre dos sujetos de Derecho, en virtud de la cual uno de ellos debe, respecto del otro, hacer o no hacer, debe o puede hacer alguna cosa» y trataba, entre otras, las obligaciones jurídico-públicas, al igual que los derechos jurídico-públicos, del Estado y de los ciudadanos, como las partes esenciales de la misma¹⁰⁹. Bajo

RER (nota 95), que lleva la relación jurídico-administrativa —apartándose de la tradición de ésta— a una posición ofensiva contra el acto administrativo (p. 139) y la pone además a discusión como «fundamento o punto de referencia de una nueva dogmática jurídico-administrativa» (p. 138).

¹⁰¹ Véase, respecto de los fundamentos histórico-dogmáticos, por ejemplo, Norbert ACHTERBERG: *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung*, 1982, pp. 18 y ss., y Hartmut BAUER: «Subjektive öffentliche Rechte des Staates», *DVBt*, 1986, pp. 208 y ss. (p. 210).

¹⁰² *AöR*, 2 (1887), pp. 149 y ss. (p. 151).

¹⁰³ *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl., 1905, pp. 41 y ss.

¹⁰⁴ Nota 21, p. 103.

¹⁰⁵ *Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., 1931, pp. 189 y ss.

¹⁰⁶ *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. Aufl., 1928, pp. 154 y ss.

¹⁰⁷ *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, 2. ed., 1948, pp. 153 y ss., pp. 166 y ss.

¹⁰⁸ Sobre ello BAUER: *DVBt*, 1986, pp. 208 y ss. (p. 210 con ulteriores referencias); cfr. también Walter SCHMITT GLAESER: «Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren der Verwaltung, en LERCHE y otros (editores): *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, 1984, pp. 35 y ss. (p. 84), que califica la relación jurídico-administrativa, con toda la claridad deseable, como «figura jurídica dogmática tradicional».

¹⁰⁹ Nota 105, pp. 189 y ss. (cita: p. 191; destacado en el original). En algunos casos, especialmente los derechos subjetivos públicos del Estado siguen suscitando desde luego rechazo hasta hoy; así, por ejemplo, por parte de SCHMIDT-ASSMANN: *DVBt*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 539), que quiere trabajar sustitutivamente con la categoría de la «competencia», y también de Peter-Michael HUBER: *Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht*, 1991, pp. 106 y ss., 168, 196, nota 134, que aparentemente quiere trabajar sustitutivamente con la categoría de la «soberanía»; no claramente, el mismo (nota 50), p. 18 de un lado y p. 91 de otro. El reconocimiento de tales derechos, que por demás nada tiene que ver con representaciones especiales de equiordenación, no debe ser dudoso para una dogmática jurídica que toma pie en el Derecho positivo. Esto ya lo

la Ley Fundamental, la literatura jurídica de manual relativa al Derecho administrativo general sigue esta tradición; y ésta es también la situación actual ¹¹⁰: la relación jurídico-administrativa tiene en todos los manuales importantes su sitio reservado, si bien con rango diverso y disposición distinta. Aparte la «relación jurídico-procedimental» ¹¹¹, entretanto sólidamente establecida, se ha introducido en muchos ámbitos del Derecho administrativo especial —así, por ejemplo, en el Derecho de policía, en el Derecho tributario, en el Derecho social, en el Derecho de la subvención, en el Derecho de la función pública, en el Derecho de la construcción, en el Derecho de aguas, en el Derecho administrativo económico, en el Derecho de régimen local, en el Derecho de la enseñanza, en el Derecho de las pruebas o exámenes y en el Derecho de la ejecución ¹¹².

De ello debe derivarse que la relación jurídica es, en Derecho administrativo, cualquier cosa menos algo «nuevo». «Nuevo» en la relación jurídico-administrativa es, por de pronto, sólo el hecho de que hoy se le preste cada vez más atención, después de haber sido descuidada largo tiempo en favor de las formas de actuación. Ya sólo por esta razón alguna que otra reserva de base histórica debería cuando menos relativizarse.

expuso para el pasado, con toda la claridad deseable, W. JELLINEK y recientemente y para la actualidad nuevamente HENKE: *JZ*, 1991, pp. 541 y ss. (especialmente p. 543). Para la clarificación (exclusivamente) ejemplificativa: el que opera en serio con el contrato administrativo no puede sustraerse al reconocimiento de derechos subjetivos también en favor del Estado. ¿Pues que otra cosa que derechos públicos subjetivos serían las pretensiones contractuales de las Administraciones? Tales pretensiones no son en todo caso conceptuales con las categorías de «competencia» o «soberanía», con independencia de lo que se entienda por ellas.

¹¹⁰ Cfr. sólo ERICH SAN (nota 68), pp. 193 y ss., y MAURER (nota 95), pp. 134 y ss.

¹¹¹ Por ejemplo, Hermann HILL: *Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht*, 1986, especialmente pp. 271 y ss.; Paul STELKENS, en el mismo y otros: *VwVfG*, Kommentar, 3.ª ed., 1990, número marginal 5 al parágrafo 9, *VwVfG*.

¹¹² Referencias en BAUER: *DVBf*, 1986, pp. 208 y ss. (p. 215); EHLERS: *DVBf*, 1986, pp. 912 y ss. (pp. 916 y ss.); HILL: *NJW*, 1986, pp. 2602 y ss.; LÖWER: *NVwZ*, 1986, pp. 793 y ss. (pp. 795 y ss.); SCHMITT GLAESER (nota 108), p. 85; STELKENS (nota 111), núm. 14 al parágrafo 9, *VwVfG*; por lo que hace al régimen local, Christoph MAYR: *Aufsichtsverhältnisse als Verwaltungsrechtsverhältnisse*, 1984; por lo que respecta al Derecho administrativo económico, STÖBER (nota 88), pp. 753 y ss.; respecto del Derecho de aguas, Hartmut BAUER: «Zum öffentlichrechtlichen Nachbarschutz im Wasserrecht», *JuS*, 1990, pp. 24 y ss., y recientemente Karl-Heinz LADEUR: «Rechtsdogmatische Grundlagen des Nachbarschutzes im Wasserrechts», *UPR*, 1992, pp. 81 y ss.; respecto del Derecho de la enseñanza, OVG MÜNSTER: *NJW*, 1986, p. 1950; respecto del Derecho de exámenes, *BVerwG*, *NJW*, 1985, pp. 447 y ss. («Prüfungsrechtsverhältnis»), y en cuanto al Derecho de la ejecución, *BVerwG*, *NJW*, 1984, pp. 2591 y ss. («Vollstreckungsrechtsverhältnis»), la irrupción de la relación jurídica hace tiempo que no se limita ya al Derecho administrativo; cfr. al respecto Hartmut BAUER: *Die Bundestreue*, 1992, pp. 274 y ss. con ulteriores referencias.

2. Los intereses del conocimiento e ideas directrices de la doctrina de la relación jurídica

La doctrina de la relación jurídico-administrativa arranca de las relaciones jurídicamente reguladas entre dos sujetos de Derecho. Define la relación jurídica como una relación entre dos o más sujetos configurada por el orden jurídico normativo ¹¹³ y organiza desde el modelo de tal tipo de relación la diversidad del Derecho administrativo, con la finalidad de resaltar formas de manifestación de ese tipo que en ella se repiten. El interés del conocimiento consiste, pues, entre otros extremos, en detectar en el Derecho administrativo clases típicas de relaciones jurídicas, ordenarlas dogmáticamente según supuestos de constitución, objeto y configuración de contenido y traerlas desde el Derecho administrativo especial a la parte general, junto con las reglas determinantes para su manejo jurídico.

Por lo que respecta a la relación Estado-ciudadano que aquí interesa, esta disposición en función de la relación jurídico-administrativa está predeterminada, en varios sentidos, por la Constitución: *De un lado*, forma parte de las ideas básicas del Estado de Derecho la de que la relación entre el Estado y el ciudadano es una relación jurídica ¹¹⁴. Esta comprobación viene siendo ciertamente perturbada hasta hoy por la afirmación de que la relación administrativa es una «relación de poder» ¹¹⁵. Pero las observaciones de este tipo están aún bajo la influencia de las doctrinas tradicionales de la «relación general (y especial) de sujeción», en las que luce todavía una visión específica de las relaciones Estado-ciudadano impregnada de la idea de supraordenación, que resulta imposible de mantener cuando menos desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental ¹¹⁶. Desde luego que todavía hoy —como revela la simple lectura del artículo 20 GG— se ejerce poder estatal. Pero no se trata, sin embargo, de un poder estatal previo a la Constitución, que pudiera justificar la suposición de una relación de subordinación prejurídica, abstracta y general ¹¹⁷. Por contra, en el orden jurídico-constitucional Estado y ciudadano están sometidos al Derecho. Por ello, sólo cabe hablar de una supraordenación del Estado y especialmente de la Administración en la medida en que una tal gra-

¹¹³ Por ejemplo, Norbert ACHTERBERG: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2.ª ed., 1986, p. 372.

¹¹⁴ Por ejemplo, Eberhard SCHMIDT-ASSMAN: «Der Rechtsstaat», en *HdbStR*, Bd. I, 1987, pp. 987 y ss. (p. 1000); el mismo: *DVBt*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 539).

¹¹⁵ Por ejemplo, KRAUSE: *VVDStRL*, 45 (1987), pp. 214 y ss. (p. 220); véase también BACHOF: *Ebenda*, pp. 258 y ss.; en contra, por ejemplo, RASCHAUER: *Ebenda*, pp. 269 y ss. (p. 270).

¹¹⁶ Sobre ello SCHNAPP: *DÖV*, 1986, pp. 811 y ss. (pp. 812 y ss., p. 818), con ulteriores referencias.

¹¹⁷ Sobre esto y lo siguiente, por ejemplo, HILL: *DVBt*, 1989, pp. 321 y ss. (pp. 321 y ss.) con ulteriores referencias.

dación esté reconocida por el Derecho. «En el Estado de Derecho no existe “relación de poder” alguna; antes al contrario, todas las relaciones entre el Estado y los ciudadanos son relaciones jurídicas»¹¹⁸. Ya sólo por esta razón la relación jurídico-administrativa no debe ser una magnitud preterida en el Derecho administrativo general¹¹⁹. De otro lado, la relación jurídico-administrativa asume positivamente y traspone dogmáticamente la posición subjetiva del ciudadano frente a la Administración¹²⁰, es decir, la «imagen del ciudadano activo»¹²¹ desarrollada a partir de diversas disposiciones constitucionales. Pues la doctrina de la relación jurídica despierta con mayor vigor la conciencia de la posición del ciudadano y revaloriza globalmente con ello el lugar de éste en el Derecho administrativo. Esto facilita la comprensión de relaciones prestacionales, pero también de estructuras cooperativas¹²², sin por ello perder de vista constelaciones clásicas de intervención y defensa¹²³.

3. *La doctrina de la relación jurídica como marco de ordenación dogmática del Derecho administrativo*

Desde el punto de vista jurídico-dogmático¹²⁴, las relaciones jurídicas consisten normalmente en derechos y obligaciones, recíprocamente articulados entre sí, de los participantes en ellas¹²⁵. La doctrina de las relaciones jurídicas, sin embargo, no singulariza precipitadamente estas situaciones activas y pasivas como posiciones jurídicas aisladas, sino que las comprende sobre todo en su relación dialéctica entre sí. De forma congruente, la relación jurídico-administrativa resulta caracterizada no tanto por el detalle de los derechos concretos como, más fuertemente, por su contexto en conjunto y, por tanto, por la in-

¹¹⁸ HENKE: *DÖV*, 1980, pp. 621 y ss. (p. 624).

¹¹⁹ De modo análogo SCHMIDT-ASSMANN: *DVBf*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 539).

¹²⁰ Sobre ello, notas anteriores 25 y 26.

¹²¹ HÄBERLE (nota 49), p. 256.

¹²² Sobre ello, por ejemplo, Herman HILL: «Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht», *VVDStRL*, 47 (1989), pp. 172 y ss. (pp. 192 y ss.): «Aplicación de la Ley con el ciudadano».

¹²³ Véanse precisiones sobre el encuadramiento dogmático de este tipo de contribuciones «intervención-defensa» en Hartmut BAUER: «Altes y Neues zur Schutznormtheorie», *AöR*, 113 (1988), pp. 582 y ss. (pp. 615 y ss.).

¹²⁴ Sobre la función heurística, independiente de lo dicho, del «pensamiento en relaciones jurídico-administrativas», que hoy se reconoce cada vez más, cfr. por todos SCHMIDT-ASSMANN: *DVBf*, 1989, pp. 533 y ss. (p. 539).

¹²⁵ Cfr. sobre ello y lo siguiente, junto con las referencias en nota 49, HENKE: *DÖV*, 1980, pp. 621 y ss.; HENNEKE: *NuR*, 1991, pp. 267 y ss. (pp. 274 y ss.); HILL (nota 111), pp. 272 y ss.; Joachim MARTENS: *Die Praxis des Verwaltungsverfahrens*, 1985, pp. 245 y ss.; «Der Bürger als Verwaltungsuntertan?», *KritV*, 1986, pp. 104 y ss.; MEYER-HESEMANN (nota 12), pp. 167 y ss.; SCHMITT GLAESER (nota 108), pp. 84 y ss., así como BAUER (nota 12), pp. 167 y ss.

tegración de las situaciones activas y pasivas individuales en la relación jurídica globalmente considerada. Desborda dichas situaciones individuales, permite un análisis diferenciado de todas las posiciones jurídicas y permite un tratamiento dogmático de reglas complementarias, tales como las de respeto y consideración recíprocos; pero este marco de ordenación dogmática posibilita igualmente la exposición sin problemas de los así llamados «derechos y obligaciones accesorios», tales como los relativos a la información, el asesoramiento, la audiencia y la participación.

Tipológicamente ¹²⁶ las relaciones jurídicas son susceptibles de clasificación, por razón, entre otros criterios, de la forma de constitución —por ejemplo, mediante Ley, acto administrativo, contrato, etc.—. Por su duración, puede distinguirse entre relaciones jurídicas instantáneas y duraderas; por su objeto, cabe diferenciar, entre otras, entre relaciones jurídico-administrativas personales (relación funcional, relación escolar, relación de servicio militar, etc...), patrimoniales (relación de prestación social, relación subvencional, etc...) y reales (por ejemplo, relaciones de establecimiento y uso público). Ulteriores clasificaciones dogmáticas toman pie en el número de sujetos de Derecho participantes (relaciones bi-, tri- y multilaterales), los ámbitos materiales o normativos (Derecho de la subvención, Derecho tributario, Derecho social, etc...), así como la distinción entre Derecho administrativo procedimental y material ¹²⁷. Aquí no se va a entrar en ello. Antes bien, se van a seleccionar, a título ejemplificativo, tres círculos de problemas, que ilustran, en comparación con la doctrina de las formas de actuación, aplicaciones prácticas de la relación jurídico-administrativa, a saber, los supuestos de constitución de relaciones jurídicas (a), la configuración del contenido de las relaciones jurídico-administrativas (b), así como la distinción entre relaciones bi-, tri- y multilaterales (c).

a) *Respecto de los supuestos de constitución de relaciones jurídico-administrativas*: Conforme a opinión generalizada, las relaciones jurídico-administrativas pueden ser constituidas, entre otras causas, directamente por Ley, por acto administrativo, por contrato administrativo, por conducta efectiva y por la así llamada declaración de voluntad jurídico-administrativa del ciudadano ¹²⁸.

Estos supuestos de constitución confirman, por de pronto, que entre las relaciones jurídicas y las formas de actuación del Derecho administrativo no existe contradicción alguna. Más bien ambas están re-

¹²⁶ Cfr. sobre ello y lo siguiente, junto a las referencias en nota 125, por ejemplo, Hans Peter BULL: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3.ª ed., 1991, pp. 261, y MAURER (nota 95), pp. 135 y ss.

¹²⁷ Sobre ello, por ejemplo, HILL (nota 111), p. 275; el mismo: *NJW*, 1986, pp. 2602 y ss. (p. 2606) con ulteriores referencias; HENNEKE: *NuR*, 1991, pp. 267 y ss. (p. 275).

¹²⁸ Por ejemplo, HILL: *NJW*, 1986, pp. 2602 y ss. (p. 2608) con ulteriores referencias.

cíprocamente referidas en términos de complementariedad. Así, por ejemplo, por el contrato administrativo, según se desprende de la definición legal del párrafo 54 *VwVfG*, «se constituye, modifica o extingue... una relación jurídica en el campo del Derecho público». De manera análoga, relaciones jurídico-administrativas pueden ser fijadas, constituidas, modificadas o extinguidas también por acto administrativo ¹²⁹.

Pero, al propio tiempo, los supuestos de constitución aludidos ilustran también sobre el hecho de que el conjunto de las relaciones jurídico-administrativas no es organizable exclusivamente a través de la concepción tradicional de las formas de actuación. Así, por ejemplo, conforme al párrafo 38 AO los créditos nacen de la relación jurídico-tributaria y de la Ley, conforme al párrafo 40, apartado 1 *SGB-AT*, «los derechos a prestaciones sociales». Además, pueden crear igualmente relaciones jurídico-administrativas actos unilaterales del ciudadano, como, por ejemplo, las instancias o solicitudes, del mismo modo que su comportamiento efectivo o real, como sucede, por ejemplo, con la utilización de hecho de instalaciones o servicios públicos ¹³⁰. La preparación de un contrato jurídico-público constituye una «relación obligacional precontractual», que puede ser fundamento de pretensiones ¹³¹. Traslaciones patrimoniales sin fundamento jurídico constituyen una relación jurídico-pública de resarcimiento ¹³². Y, finalmente, se parte de que las relaciones jurídico-administrativas pueden derivarse también del «contacto social» ¹³³ o, en su caso, de una aproximación entre Administración y ciudadano «que rebase la relación Estado-ciudadano normal» ¹³⁴, en cuyo contexto especialmente el establecimiento de conversaciones preliminares con vistas a una relación jurídico-administrativa puede ya por su parte fundar una prerelación que puede constituir fundamento de derechos y obligaciones ¹³⁵. Este y otros ejemplos parece que prueban suficientemente que la relación jurídica es, junto con las formas de actuación, insustituible, cuando menos en calidad de elemento complementario de la doctrina jurídico-administrativa.

¹²⁹ Cfr. MAURER (nota 95), pp. 177 y ss.

¹³⁰ Por ejemplo, *NJW*, 1986, pp. 2602 y ss. (p. 2608) con ulteriores referencias.

¹³¹ Sobre ello, por ejemplo, *BULL* (nota 126), p. 263; Wilhelm HENKE: *Das Recht der Wirtschaftssubventionen*, 1979, pp. 274 y ss.; Sigurd LITTBARSKI: «Die Haftung aus culpa in contrahendo im öffentlichen Recht», *JuS*, 1979, pp. 537 y ss.; MAURER (nota 95), pp. 340, 649.

¹³² Cfr., por ejemplo, ERICHSEN (nota 68), p. 198; Hermann WEBER: «Der öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch», *JuS*, 1986, pp. 29 y ss.; Fritz OSSENBUHL: «Der öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch», *NVwZ*, 1991, p. 513 y ss.

¹³³ ERICHSEN (nota 68), p. 199.

¹³⁴ Alexander BLANKENAGEL: «Die "Amtspflicht gegenüber einem Dritten" -Kasuistik ohne Systematik», *DVBt*, 1981, pp. 15 y ss. (pp. 20 y ss.); cfr. también HILL (nota 111), pp. 281, 316.

¹³⁵ Cfr. *BULL* (nota 126), p. 263.

Es también, más allá de lo dicho, base idónea para desarrollos dogmáticos ulteriores. Esto vale especialmente para las relaciones jurídicas últimamente citadas, fundadas en una aproximación intensa o en conversaciones preliminares. Porque, con relación a las conversaciones preliminares informales entre la Administración y, por ejemplo, el (potencial) explotador de una instalación, se ha llegado a sostener que a través de ellas surge una relación jurídico-administrativa en la que los terceros, afectados por la instalación, quedan matizadamente incorporados y de la que resultan, frente a tales terceros, deberes administrativos de información, por ejemplo, sobre la realidad, el contenido esencial y el resultado de las conversaciones informales¹³⁶. Parece procedente mantener una actitud de distanciamiento frente a esta línea de desarrollo. Con todo, se gana así un punto de contacto para la domesticación jurídica de un aspecto parcial importante de las negociaciones administrativas informales, como por demás en ocasiones se pronostica que —en comparación con las formas de actuación— la relación jurídico-administrativa proporciona «el marco de ordenación más adecuado para la formación de una dogmática jurídica»¹³⁷ por lo que respecta a la actuación administrativa informal.

b) *Respecto a la configuración del contenido de las relaciones jurídicas, especialmente momentos obligacionales y principios complementarios*: Otra ventaja de la relación jurídico-administrativa es la de que abre la posibilidad de interrelacionar momentos obligacionales y principios complementarios¹³⁸. Pues la doctrina de las relaciones jurídicas no disuelve precipitadamente las constelaciones de derechos y obligaciones del Derecho administrativo en posiciones jurídicas aisladas, sino que dirige la mirada a la relación jurídica en su conjunto¹³⁹. Con ello cabe la posibilidad de reconocer más fácilmente y clasificar sistemáticamente las llamadas obligaciones accesorias, como, por ejemplo, de la consideración recíproca, información respectiva, comunicación, información, secreto, así como, en su caso, obligaciones de asistencia y cargas de participación; pero también, junto a ello, hacer valer principios complementarios, como, por ejemplo, los de buena fe, prescripción y confianza¹⁴⁰.

¹³⁶ Cfr. respecto de esta propuesta Ulrich BEYERLIN: «Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger ausserhalb des formellen Verwaltungsverfahrens?», *NJW*, 1987, pp. 2713 y ss. (pp. 2719 y ss.); KÜNIG y RUBLACK: *Jura*, 1990, pp. 1 y ss. (p. 6) con ulteriores referencias; STELKENS (nota 111), núms. 111 y ss. respecto del párrafo 9, *VwVfG*; HENNEKE: *NuR*, 991, pp. 267 y ss. (p. 275); también BAUER: *VerwArch*, 78 (1987), pp. 241 y ss. (pp. 264 y ss.).

¹³⁷ OSSENBUHL: *DVBt*, 1989, pp. 622 y ss. (p. 623).

¹³⁸ Véase sobre la discusión al respecto en la reunión de Munich de Profesores de Derecho del Estado (1986), por ejemplo, Martin OLDIGES: *VVDStRL*, 45 (1987), pp. 275 y ss. y el informe-resumen de Ferdinand KIRCHHOF: *AöR*, 112 (1987), pp. 264 y ss. (p. 278).

¹³⁹ Sobre ello antes en nota 125.

¹⁴⁰ Cfr., por ejemplo, BULL (nota 126), pp. 258 y ss.

Tales denominadas «obligaciones accesorias» en parte están reguladas legalmente ¹⁴¹ y en parte resultan del Derecho no escrito. En la tercera edición del comentario a la Ley de Procedimiento Administrativo de STELKENS/BONK/LEONHARDT/SACHS se enumera, con explotación de la jurisprudencia y la doctrina, un entero catálogo de tal tipo de «obligaciones accesorias» ¹⁴². Allí se citan como ejemplos de «obligaciones accesorias» administrativas, entre otras: las obligaciones de cooperación y consulta entre policía y organizador de una reunión, las de información frente a terceros en el Derecho medioambiental, así como las de consulta, coordinación y aceleración en la relación jurídica de la construcción ¹⁴³; a este contexto corresponde también la obligación administrativa resultante de la relación jurídica de ejecución, consistente en informar al obligado, antes de la realización de la compensación sustitutoria, de un previsible importante exceso en los costes previstos ¹⁴⁴. Y como ejemplos de «obligaciones accesorias» del ciudadano STELKENS cita, entre otras, las cargas de participación y las obligaciones de denuncia del examinando resultantes de la relación jurídica de examen, las obligaciones de información para la supervisión de la seguridad, las obligaciones derivadas de la relación de vecindad con ocasión de la construcción, así como las obligaciones de información en el marco de la relación jurídica de construcción ¹⁴⁵. Todas éstas son posiciones jurídicas «en» relaciones jurídico-administrativas que no se dejan encajar en la doctrina de las formas, pero que en el marco de ordenación suministrado por la doctrina de la relación jurídica son clasificables sin dificultad y, sobre tal base, sistematizables por la vía de la formación de grupos de supuestos.

Algo parecido vale para las reflexiones complementarias, que han sido desarrolladas entretanto para el tratamiento de las conversaciones informales-cooperativas, según el punto de vista tradicional «no conceptuales jurídicamente». A este respecto, el Tribunal Federal de lo Financiero, por ejemplo, ha determinado, en una decisión a la que hasta ahora se ha prestado poca atención en el Derecho administrativo general, que en la relación jurídico-tributaria son admisibles los llamados «acuerdos sobre hechos» con relación a circunstancias de hecho de difícil determinación, teniendo eficacia vinculante en atención al principio de buena fe ¹⁴⁶. Esta afirmación no ha encontrado desde luego

¹⁴¹ Por ejemplo, párrafos 24, Abs. 3, 25, *VwVfG*: deberes de la Administración antes del comienzo del procedimiento administrativo; párrafo 30, *VwVfG*: deberes de secreto; párrafo 26, Abs. 2, *VwVfG* (cargas de participación del ciudadano).

¹⁴² STELKENS (nota 111), pp. 21 y ss., al párrafo 9, *VwVfG*.

¹⁴³ STELKENS (nota 111), núm. 25 al párrafo 9, *VwVfG*, con ulteriores referencias.

¹⁴⁴ *BVerwG*, *NJW*, 1984, pp. 2591 y ss.

¹⁴⁵ STELKENS (nota 111), núm. 26 al párrafo *VwVfG*.

¹⁴⁶ *BFH*, *BSiBl*, II, 1985, pp. 354 y ss.

aceptación general ¹⁴⁷, pero ha sido confirmada entretanto repetidas veces por el Tribunal Federal de lo Financiero ¹⁴⁸. Para éste «un “acuerdo sobre los hechos” encuentra su fundamento en la relación jurídico-tributaria concreta y existente entre el obligado fiscalmente y la Administración tributaria. Vincula a los en él participantes conforme al principio de la buena fe» ¹⁴⁹. Tales desarrollos ¹⁵⁰ pueden ser considerados desde un punto de vista sensible a los derechos y las obligaciones de los participantes en la correspondiente relación jurídica, pero no así desde la tradicional doctrina de las formas, en cuanto que no facilita base alguna para ello.

c) *Relaciones jurídico-administrativas bi-, tri- y multilaterales*: Finalmente, la doctrina de la relación jurídica ofrece ventajas por razón de que pone a disposición, como categorías de ordenación dogmática y junto a la bilateral, las relaciones jurídicas tri- y multilaterales. Se alude a aquellas relaciones jurídicas, en las que participan no sólo dos, sino tres o más sujetos de Derecho. Se encuentran en muchos sectores normativos y han entrado ya terminológicamente en la jurisprudencia, por ejemplo, del Tribunal Federal Constitucional ¹⁵¹, del Tribunal Federal Administrativo ¹⁵² y del Tribunal Administrativo bávaro ¹⁵³.

Estas relaciones jurídicas tri- y multilaterales han alcanzado especial significación, entre otras, en las cuestiones relativas a la protección de terceros. Pues en este punto ha predominado durante mucho tiempo un punto de vista que se centraba —en su planteamiento metodológico— en la relación bilateral entre la Administración y un ciudadano y a la que, por ello, los llamados terceros habían de parecer «cuer-

¹⁴⁷ Cfr. respecto de las primeras reacciones a esta decisión, por ejemplo, Joachim MARTENS: «Vergleichsvertrag im Steuerrecht?», *SuW*, 1986, pp. 97 y ss. con ulteriores referencias.

¹⁴⁸ *BFH, BStBl*, II, 1991, pp. 45 y ss.; 1991, pp. 673 y ss.

¹⁴⁹ *BFH, BStBl*, II, 1991, S. 673 y ss. (p. 673). En esta decisión el Tribunal Federal establece sin género de dudas que el efecto vinculante del mandato de consideración, derivable del principio de buena fe, resulta especialmente de la prohibición de comportamiento contradictorio. Por ello no convencen las posiciones que clasifican el «acuerdo real» en la forma de actuación del contrato [cfr. MAURER: *DVBl*, 1989, pp. 789 y ss. (p. 802)]; solución análoga es predicable para la posición que, en vez del principio de buena fe, trae a colación los principios sobre el tratamiento de ofertas (cfr. Wolfgang JAKOB: *Abgabenordnung*, 1991, pp. 29 y ss.), porque no se adecúa al efecto de vinculación bilateral del «acuerdo real» (*BFH, BStBl*, II, 1991, pp. 673 y ss. (pp. 674 y ss.)).

¹⁵⁰ Junto al ejemplo mencionado en el texto, las conversaciones o arreglos informal-cooperativos no siempre son en modo alguno irrelevantes, cual sin embargo suele leerse. Así, por ejemplo, el OVG Berlin (*NVwZ*, 1985, pp. 756 y ss.), en el caso «Sonnenschein», ha aprovechado la actividad administrativa de supervisión, hasta entonces impregnada de cooperación (entre otros extremos, un esquema de saneamiento elaborado conjuntamente, contactos regulares con intercambio de información, etc.) para fundamentar una configuración atípica del caso en el sentido del párrafo 20, apartado 2, párrafo 1, *BImSchG* y permitir, por tanto, un apartamiento del «margen de apreciación sobre lo que debe ser» otorgado legalmente.

¹⁵¹ *BVerfGE*, 61, 82 (114); 76, 256 (309).

¹⁵² *BVerwGE*, 60, 297 (p. 303).

¹⁵³ *BayVGH, BayVBl*, 1988, pp. 86 y ss. (p. 87).

pos extraños»¹⁵⁴. Frente a ello y entretanto se ha llegado al convencimiento de que en el Derecho público, y precisamente en punto a la asignación y distribución de bienes escasos, la tradicional relación bilateral Estado-ciudadano se ha ampliado cuando menos a una trilateral y, a menudo, multilateral, con participación de una serie de contradictorias necesidades de sujetos privados¹⁵⁵, y a la Administración está atribuida también, en muchas situaciones, la tarea de mediación compensatoria entre posiciones jurídicas individuales contradictorias¹⁵⁶. A esto atiende la relación jurídico-administrativa tri- o multilateral, en la medida en que, según la regulación aplicable, incorpora al tercero o los terceros y asume las posiciones jurídicas de todos los participantes, incluidas las consideraciones recíprocas múltiples.

Característica en tal sentido es la protección del vecino en el Derecho de la construcción, que se entiende cada vez más como ejemplo aplicativo concreto de la relación jurídico-administrativa multilateral¹⁵⁷. Esto no sólo ha propiciado la idea de que en el Derecho público de la construcción también tiene lugar una armonización de los concurrentes intereses de uso y disfrute de los dueños de las obras y de los vecinos «bajo» Administración pública. También, y sobre todo, ha inducido la preocupación por considerar, en la determinación de derechos de vecindad, como elemento esencial y superando la clásica teoría de la norma de protección¹⁵⁸, el dato de si una norma regula y armoniza los postulados de la asignación y la coordinación de usos vecinos. Este desarrollo produce una revalorización jurídico-dogmática del vecino y ha influido ya la jurisprudencia¹⁵⁹; a tenor de ésta, la protección del vecino en el ámbito de la construcción se deriva de la relación vecinal de comunidad, el deber de consideración recíproca y de armonización de los conflictos vecinales de intereses.

Una apertura equivalente a la relación jurídico-administrativa multilateral, con una correlativa revalorización del tercero, es reseñable entretanto en la utilización concurrente del agua. Pues a este respecto el Tribunal Federal Administrativo, apartándose de la opinión hasta ese momento dominante, ha reconocido hace poco un derecho del vecino (según la legislación de aguas) a una ponderación correcta y, especialmente, una consideración y valoración adecuadas de sus necesidades, de atención obligada con independencia de los supuestos legales de autorización, fundamentando tal derecho, entre otras razones, con re-

¹⁵⁴ Sobre ello de forma especialmente instructiva Rainer WAHL: «Der Nachbarschutz im Baurecht», *JuS*, 1984, pp. 577 y ss. (pp. 577 y ss.).

¹⁵⁵ Cfr. con muchos ERICHSEN (nota 68), pp. 193, 214.

¹⁵⁶ Cfr., por ejemplo, SCHMIDT-ASSMANN: (nota 114), p. 1038.

¹⁵⁷ Sobre ello, especialmente WAHL: *JuS*, 1984, pp. 577 y ss.

¹⁵⁸ Sobre ello y lo siguiente más detalles en BAUER: *AöR*, 113 (1988), pp. 582 y ss. (pp. 624 y ss.), con ulteriores referencias.

¹⁵⁹ Cfr., por ejemplo, *BVerwG*, *BayVBl*, 1988, pp. 89 y ss. (p. 90).

flexiones sobre el cometido de la Administración en punto a la asignación y distribución ¹⁶⁰.

De todas formas la ganancia dogmática en punto a conocimiento que representa la relación jurídica tri- y multilateral no se manifiesta únicamente en cuestiones fundamentales de este tipo, sino también en el detalle más bien oculto y en la práctica jurídica en modo alguno irrelevante. También para esto existe un bonito ejemplo, cabalmente la prescripción de derechos materiales de vecindad en el Derecho público de la construcción. Estos derechos de vecindad son derechos *dirigidos hacia el Estado*, razón por la cual en la comprobación de los presupuestos de la prescripción debería estarse a la relación jurídica entre el vecino y la *Administración competente* en la materia. Los Tribunales, sin embargo, siguen comúnmente, en jurisprudencia bien establecida, caminos bien distintos ¹⁶¹. Sitúan, en efecto, al centro de gravedad en la relación entre el vecino y el *dueño de la obra*. En correspondencia con ello han establecido, en relación con el presupuesto de la prescripción consistente en la inactividad prolongada más allá de cierto tiempo (el denominado momento temporal), que el vecino está obligado, por razón de sus vinculaciones de lealtad *para con el dueño de la obra*, a hacer valer sin dilación sus objeciones, una vez constatada la afección derivada de las medidas constructivas. Y en relación con «las circunstancias especiales» presupuestas por la prescripción (el denominado momento circunstancial) tampoco se atienden ordinariamente a la conducta observada por el vecino frente a la Administración y las consecuentes decisiones de ésta, sino más bien al comportamiento del vecino frente al *dueño de la obra* y sus consecuentes disposiciones. En su resultado práctico ello significa que, en punto a los presupuestos esenciales de la prescripción, ha de tenerse en cuenta, siendo frecuentemente incluso de importancia determinante, la relación dueño de la obra-vecino —una modificación ésta que encuentra en la relación trilateral derivada de la construcción una base explicativa convincente, pero que resulta difícilmente describible en el marco de ordenación dogmática de la doctrina de las formas de actuación.

¹⁶⁰ BVerwGE, 78, 40. Véase al respecto, por ejemplo, Raffael KNAUBER: «Das Gebot der Rücksichtnahme - der Schlüssel zur Begründung subjektiver Rechtsmacht jetzt auch im was-serrechtlichen Nachbarschutz», NVwZ, 1988, pp. 997 y ss.; BAUER: JuS, 1990, pp. 24 y ss.; LA-DEUR: UPR, 1992, pp. 81 y ss.

¹⁶¹ Cfr., por ejemplo, VGH MANNHEIM: NVwZ, 1989, pp. 76 y ss.; OVG MÜNSTER: BRS, 23, Nr. 168 (p. 250); OVG SAARLOUIS: BRS, 44, Nr. 165 (p. 398); BVerwG, BRS, 28, Nr. 133; BayVBl, 1988, pp. 89 y ss.; NVwZ, 1988, p. 532; NVwZ, 1988, pp. 730 y ss.; más detalles sobre lo siguiente en Hartmut BAUER: «Die Verwirkung von Nachbarrechten im öffentlichen Baurecht», Die Verwaltung, 23 (1990), pp. 211 y ss., con ulteriores referencias.

V. RESUMEN Y PERSPECTIVA

Propósito de este trabajo ha sido mostrar que, con la relación jurídico-administrativa, *no* se introduce en la doctrina jurídico-administrativa la radical transformación por unos temida y por otros esperada. Las formas jurídicas y las relaciones jurídicas no son elementos *contrarios*, sino *complementarios* del Derecho administrativo. En cuanto tales, ambos cuentan con una larga tradición. De todas formas, en el curso del tiempo las relaciones jurídicas han cedido demasiado protagonismo en favor de las formas jurídicas, lo que ha traído consigo determinadas unilateralidades. Especialmente sobre el trasfondo del cambio en Derecho constitucional y de las más recientes evoluciones en la realidad administrativa parece necesario acentuar (nuevamente) de manera más fuerte la relación jurídico-administrativa ¹⁶². Esto podría suponer una contribución para completar de manera no irrelevante la dogmática jurídico-administrativa —las expresiones claves «supuestos de constitución de relaciones jurídico-administrativas», «momentos obligacionales y principios complementarios», así como «relación jurídico-administrativa tri- y multilateral» deberían haber ilustrado ejemplificativamente sobre ello.

¹⁶² Si no engañan todas las observaciones, esta preocupación de la doctrina de la relación jurídico-administrativa ha prosperado muy bien en los últimos años. Así, por ejemplo, SCHMIDT-ASSMANN, que al principio había valorado más bien con reservas la utilidad de la relación jurídica como categoría de ordenación [(nota 2), p. 26 con nota 40], ha considerado, sin embargo, más tarde dicha relación como «cuarta parte sistemática» del Derecho administrativo general [VB/BW, 1988, pp. 381 y ss. (p. 540)] y, finalmente, la ha reconocido —junto con las formas jurídicas— el carácter de instrumento complementario de conocimiento [DVBl, 1989, pp. 533 y ss. (p. 540)]. La relación jurídico-administrativa, a pesar del escepticismo algunas veces resaltado, ha incrementado también su importancia continuamente en la manualística relativa al Derecho administrativo general con mayor número de ediciones. Así, por ejemplo, en ERICHSEN (nota 68) no sólo se han duplicado cuantitativamente los pasajes dedicados a este tema desde la 1.ª ed. (1975), sino que se han asumido *ex novo* también aspectos y elementos esenciales, como [desde la 8.ª ed. (1988), pp. 162 y ss.] los derechos públicos subjetivos del Estado; y en MAURER (nota 95), p. 1378, se ha dado entrada por primera vez desde la 7.ª ed. (1990) a los «problemas jurídico-administrativos poligonales y multipolares». De estas modificaciones puede derivarse que la doctrina de la relación jurídica está desde luego en curso de afirmación. Por lo demás, el Derecho administrativo general deberá abrirse al «pensamiento en relaciones jurídicas» tanto más cuanto que en el análisis de la materia jurídica considere también, además de los Derechos de la policía y la seguridad, otros «campos de referencia» (SCHMIDT-ASSMANN) del Derecho administrativo especial, tales como p. ej. el Derecho social, el Derecho tributario y el Derecho público de la economía.

II. Organización administrativa

