

FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ALEMANIA

Por Sven Müller-Grune*

SUMARIO: A. Introducción; B. Fundamentos del Derecho Administrativo; 1. Fuentes del Derecho Administrativo; 2. Fundamentos y principios generales del Derecho Administrativo; a) *Distinción entre Derecho Administrativo general y especial*; b) *Disposiciones constitucionales*; c) *Los principios generales del Derecho Administrativo*; 3. La Ley Federal Reguladora del Procedimiento Administrativo; a) *Leyes reguladoras del procedimiento administrativo de la Federación y de los Länder*; b) *Estructura de la Ley Federal Reguladora del Procedimiento Administrativo*; 4. El Acto Administrativo; a) *Concepto*; b) *Fundamento jurídico*; c) *Acto administrativo y Derecho regulador del procedimiento*; d) *Eficacia de los actos administrativos*; 5. La anulación de los actos administrativos; a) *Criterios de diferenciación en relación a la anulación*; b) *La anulación de actos administrativos antijurídicos*; c) *La revocación de actos administrativos conformes a Derecho*; 6. El contrato administrativo; 7. La distinción entre decisiones regladas y discrecionales; a)

*La revisión de la traducción del texto ha sido realizada por la Dra. María Ángeles Martín Vida, LL.M. (Osnabrück), investigadora en el Instituto de Política Sanitaria Europea y Derecho Europeo de la Seguridad Social y en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Goethe de Frankfurt am Main (Alemania).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Decisiones regladas; b) Decisiones discrecionales; c) Límites a la discrecionalidad; C. La tutela jurídica en Derecho Administrativo; 1. La jurisdicción contencioso-administrativa; 2. La Ley de la Justicia Administrativa; 3. El procedimiento previo extrajudicial; 4. Tipos de recursos; 5. La legitimación para interponer el recurso como requisito de admisibilidad; 6. El principio de investigación de oficio como particularidad procesa; 7. La densidad del control judicial en el caso del examen de actos administrativos; a) Medida fundamental de control; b) Actos administrativos con eficacia frente a terceros (Drittwirkung); c) Ausencia de la llamada “madurez para ser resuelto” (Spruchreife) en el caso de los recursos de imposición; d) Control de las decisiones discrecionales; 8. Los recursos contra las decisiones de primera instancia; a) Apelación y solicitud de autorización de la apelación; b) procedimiento de casación.

A. Introducción

Esta exposición tiene como propósito brindar al lector una visión general sobre el funcionamiento del Derecho Administrativo alemán. El tema y el espacio concedido en esta publicación nos obligan a abordar únicamente los elementos más sustanciales, dividiendo la exposición en dos partes, la primera sobre el Derecho Administrativo en términos generales, y la segunda sobre la tutela jurídico-administrativa a través de los Tribunales, para lo cual servirá de ilustración el acto administrativo.

B. Fundamentos del Derecho Administrativo

1. Fuentes del Derecho Administrativo

Las fuentes del Derecho Administrativo alemán se dividen en fuentes escritas y no escritas. Incluso 60 años después de la entrada en vigor de la Ley Fundamental de 1949,¹ en la que se tanto el Poder Judicial como el Ejecutivo se someten a la ley y al Derecho (artículo 20, apartado 3 de

¹ “Ley Fundamental” (Grundgesetz) es la denominación poco pretenciosa que eligió el Constituyente alemán para la nueva Constitución de la joven República Federal de Alemania, considerándola como algo provisional para un país cuya división no quisieron perpetuar mediante una “Constitución” definitiva.

la Ley Fundamental), sigue vigente esta distinción, aunque la referencia a las fuentes no escritas parece suponer *prima facie* una contradicción. Este problema no ha sido aclarado de manera definitiva en la dogmática constitucional; no obstante, la referencia a las fuentes no escritas está reconocida y parece estar constitucionalmente legitimada.

A las fuentes escritas se suman, además de la Constitución, las leyes formales (leyes parlamentarias) y las materiales (reglamentos o decretos del Ejecutivo), al igual que los estatutos emitidos por corporaciones y otras personas jurídicas de Derecho Público (municipios, Universidades, Agencias, fundaciones).

Las fuentes no escritas, que siguen siendo fuentes reconocidas del Derecho Administrativo, incluyen el Derecho consuetudinario y los principios generales del Derecho Administrativo reconocidos. Estos principios se han incorporado sólo en parte a la Ley reguladora del procedimiento administrativo actualmente vigente, y siguen aplicándose junto a esta Ley.

2. Fundamentos y principios generales del Derecho Administrativo

El hecho de que los principios generales impregnen como lo hacen al Derecho Administrativo viene condicionado por la tradición. El Estado liberal de Derecho del siglo XIX reclamaba un equilibrio social entre la monarquía (imperante), por una parte, y la burguesía emergente, por otra, propósito inalcanzable a través del ejercicio del poder tradicionalmente ilimitado del monarca. Así, mientras que el Poder Ejecutivo permanecía en manos del monarca, la burguesía luchaba por la conquista de los derechos fundamentales y las libertades públicas primigenias, para lo cual participaba (aunque de manera restringida) en el ejercicio del poder a través de Parlamentos electos. La concesión de libertades públicas condujo, asimismo, a una nueva percepción del concepto de intervención. Desde ese momento las intervenciones por parte de la Administración en las libertades sólo son admisibles si una ley aprobada por el Parlamento lo permite. Es así como comienza el Derecho Administrativo, limitando la potestad ejecutiva (originalmente ilimitada) del gobernante de turno. Esta transformación generó la necesidad de crear normas e instrumentos para la actuación administrativa. El Derecho Administrativo, camino de constituirse en una materia autónoma, exigía un procedimiento uniforme de aplicación.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

a) Distinción entre Derecho Administrativo general y especial

La dogmática actual distingue entre Derecho Administrativo general y Derecho Administrativo especial. El Derecho Administrativo especial, materia que no se abordará en este trabajo, contiene esencialmente regulaciones materiales para determinados ámbitos jurídicos. Entre ellos están, por ejemplo, los ámbitos del Derecho de seguridad (Derecho policial, Derecho industrial, Derecho en materia de armas), Derecho urbanístico, Derecho de aguas, Derecho del tráfico, así como otra serie de ámbitos de la vida para los que el Derecho Público define las relaciones jurídicas entre los diferentes sujetos jurídicos.

El Derecho Administrativo general contiene, para la mayoría de estos ámbitos jurídicos, preceptos generales y uniformes, particularmente desde el punto de vista del procedimiento. Por ello el Derecho Administrativo general engloba sobre todo normas de carácter formal.

b) Disposiciones constitucionales

De la propia Constitución se deducen principios relacionados con la actuación administrativa, entre los que destaca como el más importante el de la sujeción de la Administración a la ley. El origen de este principio no se halla exclusivamente en la referencia constitucional a la sujeción del Ejecutivo a la ley y al Derecho (artículo 20, apartado 3 de la Ley Fundamental), sino también en principios constitucionales ampliamente reconocidos, como el principio del Estado de Derecho y el principio democrático. La sujeción de la Administración a la ley se deriva en parte incluso de los propios derechos fundamentales.

El principio de sujeción de la Administración a la ley abarca a su vez dos componentes, el principio de supremacía de la ley y el de reserva de ley. La supremacía de la ley establece que la Administración no puede adoptar medidas que contradigan la Constitución o una ley. Si una actuación de carácter administrativo contraviene este principio esto tendrá como efecto, en el caso de decisiones con alcance concreto (actos administrativos), su ilegalidad, de modo que resultarán susceptibles de ser anulados y revocados. La violación de normas jurídicas de rango superior en el caso de decisiones con eficacia general (leyes, reglamentos/decretos, estatutos) habitualmente resulta en la nulidad de éstas, a menos que una ley prevea posibilidades de subsanación.

El principio de la reserva de ley establece que la Administración sólo

puede actuar si existe una ley (parlamentaria) que la faculte a realizar la acción pretendida. De faltar tal base legal, la Administración no podrá actuar. Esto al menos es válido sin restricción para el ámbito de la denominada Administración interventora, es decir, para aquel ámbito en el que la Administración lleva a cabo una injerencia en las libertades fundamentales o en los derechos de propiedad del ciudadano. En este punto el propio principio del Estado de Derecho establece que toda restricción jurídica requiere una base legal.

Para la denominada Administración prestacional los términos de validez son diferentes, por lo menos desde el punto de vista tradicional, que hoy por hoy resulta en gran parte obsoleto. En este contexto las autoridades conceden prestaciones al ciudadano, lo que en determinadas circunstancias por motivos financieros podría requerir una justificación, pero desde la perspectiva del beneficiario de la prestación estatal no se percibe como una limitación de sus derechos fundamentales. En cualquier caso, la participación en los bienes comunes está esencialmente marcada por una idea de justicia que halla su fundamento también en el mandato de igualdad de la Ley Fundamental (artículo 3, apartado 1 de la Ley Fundamental). Esto conduce a que la concesión de prestaciones a una persona puede servir para que otra persona, bajo iguales circunstancias, adquiera el derecho a tales prestaciones. Eventualmente, conceder prestaciones puede acarrear recortes en la pretensión de otras personas. Esto es en particular así cuando se trata de la concesión de subvenciones, debido a que los recursos que se distribuyen son siempre limitados. Es evidente que todos los supuestos de este tipo requieren una regulación legal (parlamentaria), y es por ello que la Administración prestacional no se puede considerar al margen del principio de reserva de ley.

En relación con lo anterior se plantea también la cuestión del alcance de la reserva de ley. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha establecido en repetidas ocasiones que actuaciones de esencial importancia para el ciudadano o para la colectividad podrán ser reguladas únicamente a través de una ley formal (ley parlamentaria) por el hecho de que la actividad soberana siempre afecta a los derechos fundamentales del ciudadano. A falta de una ley formal (parlamentaria) la actuación administrativa se considerará ilegal. Esta doctrina de la esencialidad representa, pues, otro principio que halla su fundamento en la Constitución y que resulta decisivo para la legalidad de la actuación administrativa.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

c) Los principios generales del Derecho Administrativo

Por motivos históricos la actuación administrativa, a pesar del principio recién descrito de sujeción de la Administración a la ley, sigue estando marcada por principios generales no escritos. Sin embargo, esta contradicción resulta sólo aparente: de los principios generales desarrollados inicialmente por la jurisprudencia y la doctrina encontraron aplicación sobre todo aquéllos que regulaban el procedimiento, mientras que los de contenido jurídico-material se incorporaron a la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo que más adelante se analiza. En cambio, las disposiciones procedimentales tienen menor relevancia ius-fundamental, por lo que la protección de los derechos fundamentales mediante normas procedimentales ha de ser probablemente también rechazada desde el punto de vista constitucional.

Entre los principios generales de la actuación administrativa desarrollados a lo largo de la Historia se encuentran las disposiciones relativas a la revocación de actos administrativos, al ejercicio de la discrecionalidad (cuestiones ambas reguladas actualmente en su mayor parte en la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo), al restablecimiento de las situaciones jurídicas ilegalmente alteradas, a la conducta de buena fe así como el principio de proporcionalidad, derivado directamente del Derecho constitucional.

La razón de validez para los principios no escritos se deduce dogmáticamente por diversas vías, que van desde su atribución a un Derecho consuetudinario (constitucionalmente cuestionable en cuanto a su existencia), pasando por la asunción de una necesaria concretización del Derecho constitucional, hasta su derivación de los denominados principios generales del Derecho. También, en parte, se apunta su deducción a partir del “Derecho jurisprudencial”, que, si bien resulta dogmáticamente ajeno al ordenamiento jurídico alemán, en la práctica le es cada vez más inmanente. La sujeción a la ley y al Derecho en el artículo 20, apartado 3 de la Ley Fundamental le niega al juez en términos generales la facultad de crear Derecho. Sin embargo, esta sujeción no impide a los Tribunales concretar mediante la interpretación normas que en algunos aspectos el legislador conscientemente formula en términos imprecisos, lo que a fin de cuentas lleva a que a través de esta actividad de interpretación surja un elemento de producción normativa.

3. La Ley Federal Reguladora del Procedimiento Administrativo²

Ya se ha mencionado que una parte importante del Derecho Administrativo general se refleja en los principios generales del Derecho Administrativo y que a una parte de estos principios se les proporcionó una base legal. Se hallan en las Leyes Reguladoras del Procedimiento Administrativo tanto de la Federación como de cada uno de los Estados Federados.

d) Leyes reguladoras del procedimiento administrativo de la Federación y de los *Länder*

Resulta inherente al principio federal de la República Federal Alemana el que la Administración se ubique en diferentes niveles. Ha de hacerse en este punto una distinción entre la Administración federal directa, por un lado, y la Administración en los respectivos Estados Federados por otro. Hacer una diferenciación más profunda nos llevaría en este trabajo demasiado lejos; no obstante, es evidente que en un sistema federal han de existir también, junto con las respectivas asignaciones de competencias legislativas, diferentes niveles administrativos.

Para la acción administrativa de las autoridades federales promulgó la Federación la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo (en adelante LPA), de 25 de noviembre de 1977. Los Estados Federados aprobaron a su vez, en el ejercicio de las competencias legislativas que les atribuía la Ley Fundamental, leyes de procedimiento administrativo del mismo tenor en lo esencial que la federal (con pocas diferencias y modificaciones en algunas disposiciones); en parte, incluso, se declaró simplemente aplicable en una única norma la Ley de Procedimiento Administrativo de la Federación. Esta identidad es significativa para la cuestión de la tutela jurídica, materia que se abordará más a fondo más adelante (véase C 8, *infra*).

e) Estructura de la Ley Federal Reguladora del Procedimiento Administrativo

La Ley Federal Reguladora del Procedimiento Administrativo (LPA) se remonta a un proceso de elaboración inusualmente largo de diecisiete

² Una traducción de la Ley Federal Reguladora del Procedimiento Administrativo al español será completada durante el año 2010. Información al respecto estará disponible en <http://www.kas.de/uruguay>.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

años. Este período tan extenso se explica, entre otras razones, por el hecho de que los principios generales del Derecho Administrativo, que habían sido aplicados hasta entonces, habían sido concretados y desarrollados con tanta claridad por la jurisprudencia y la doctrina que se mantuvo hasta el final la controversia sobre la necesidad o no de una normativa.

La LPA regula aspectos tanto procedimentales como de Derecho material. Está dividida en ocho secciones:

La sección I (§§ 1 a 8 LPA) contiene disposiciones generales relativas al ámbito de aplicación de la Ley, a la competencia por razón del lugar así como al auxilio entre autoridades administrativas.

La sección II (§§ 9 a 34 LPA) comprende disposiciones fundamentales relativas al procedimiento administrativo general.

La sección III (§§ 35 a 53 LPA) contiene las disposiciones que regulan la producción y la eficacia del acto administrativo (véase *infra*, punto 4).

La sección IV (§§ 54 a 62 LPA) contiene disposiciones relativas a los contratos administrativos (véase *infra*, punto B6).

En la sección V se regula el denominado procedimiento administrativo formal, cuya puesta en práctica viene ordenada principalmente por normas de Derecho Administrativo especial de los Estados Federados (por ejemplo, de Derecho de aguas).

Las secciones VI y VII contienen preceptos relativos a los recursos, los costes y las actividades de voluntariado. La sección VIII incluye por último, como ocurre con la mayoría de leyes, disposiciones finales.

4. *El acto administrativo*

La relación entre las disposiciones de carácter formal y las disposiciones jurídico-materiales de la LPA se pone de relieve en la sección III relativa al acto administrativo, instrumento principal de la acción administrativa, que se toma aquí como ejemplo.

f) Concepto

En el § 35, frase 1 LPA se define este acto legalmente como disposi-

ción, decisión u otra medida soberana que dicta una autoridad para regular un caso individual en el ámbito del Derecho Público y que goza de eficacia jurídica inmediata hacia el exterior. Al acto administrativo se le atribuye, por tanto, carácter normativo para la regulación de un supuesto concreto. Constituye un título soberano y lo en él dispuesto ha de ser cumplido. En caso necesario, y siempre que se den otros requisitos, podrá ser ejecutado forzosamente.

g) Fundamento jurídico

El principio de sujeción de la Administración a la ley exige que un acto administrativo tenga un fundamento legal. Este fundamento legal no lo constituye el § 35 LPA, pues éste y los preceptos siguientes sólo se refieren a normas generales, formales y materiales, sobre el acto administrativo como tal y que atañen a todo el Derecho Administrativo. Por el contrario, el fundamento jurídico para la adopción de un acto administrativo debe buscarse en la correspondiente ley específica de Derecho Administrativo especial. En caso de no encontrarse tal fundamento en las leyes especiales, no podrá adoptarse el acto administrativo.

h) Acto administrativo y Derecho regulador del procedimiento

Las normas que regulan el procedimiento administrativo en la sección II de la LPA desempeñan un papel importante en la adopción conforme a Derecho de un acto administrativo. Así, el § 28, apartado 1 LPA dispone, por ejemplo, que antes de adoptar un acto administrativo que suponga una injerencia en los derechos de uno de los interesados, es necesario que se le conceda a éste la oportunidad de exponer su opinión respecto a los hechos relevantes para la decisión. Esto tiene un doble propósito: por un lado, la autoridad cumple con la exigencia procedimental, regulada igualmente en la sección II, de que los hechos se esclarezcan exhaustivamente de oficio (principio de investigación de oficio, § 24 LPA). Este principio dispone que los hechos que tengan relevancia decisiva para la adopción de un acto administrativo han de ser investigados de oficio; la audiencia directa del interesado constituye un elemento esencial a estos efectos. Por otro lado, con la orden contenida en esta disposición formal satisface el legislador el derecho del ciudadano a ser oído, que deriva directamente del principio constitucional del Estado de Derecho contenido en el artículo 103 de la Ley Fundamental.

La sección III de la LPA contiene preceptos especiales de carácter for-

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

mal, entre otros los relativos a la motivación del acto administrativo (§ 39) y a la notificación debidamente realizada (§ 41).

i) Eficacia de los actos administrativos

Los actos administrativos adquieren eficacia si dentro de un plazo determinado no se ha interpuesto recurso contra ellos (véase punto C 3, *infra*). La cuestión de la eficacia del acto debe separarse de la de su conformidad a Derecho. También los actos administrativos antijurídicos adquieren eficacia y han de ser obedecidos. Solamente en el caso de infracciones graves (§ 44, apartado 1 LPA), así como para otras infracciones enumeradas en la ley (§ 44, apartado 2 LPA), ordena la ley la nulidad del acto administrativo. De este modo, por ejemplo, un acto administrativo que por razones fácticas no pueda ser ejecutado por nadie, debe considerarse nulo (§ 44, apartado 2, número 4 LPA). Si es nulo de acuerdo con estas disposiciones, debe considerarse como inexistente. Por ello, un acto administrativo nulo no puede tampoco ser ejecutado. Con el fin de eliminar la apariencia jurídica que un acto administrativo nulo pudiera conservar, se puede presentar ante la autoridad una solicitud de declaración de la nulidad (§ 44, apartado 5 LPA), si bien la autoridad está también facultada en todo caso para declarar ésta de oficio.

En cambio, infracciones simples del procedimiento pueden, en determinadas circunstancias, no revestir consecuencias para la eficacia del acto. Así, no puede pedirse la anulación del acto a pesar de defectos formales cuando tales defectos evidentemente no han influido en la decisión de fondo (§ 46 LPA).

Para determinadas infracciones de procedimiento, tales como la emisión de un acto administrativo sin la necesaria motivación (exigida por el § 39 LPA), existe la posibilidad de una subsanación posterior (§ 45 LPA). Las actuaciones necesarias para ello pueden llevarse a cabo hasta el momento en que concluya el procedimiento para la resolución de un recurso que se haya podido interponer (§ 45, apartado 2 LPA).

La cuestión de la validez de un acto administrativo no está, por tanto, vinculada a la de su conformidad a Derecho sino exclusivamente a la de su eficacia.

5. La anulación de los actos administrativos

Independientemente de que haya adquirido eficacia, la autoridad podrá revocar solamente en circunstancias especiales un acto administrativo ya decretado.

j) Criterios de diferenciación en relación a la anulación

En lo referente a la anulación de actos administrativos se distingue en primer lugar entre la revocación de actos administrativos conformes a Derecho y antijurídicos. Dentro de todos estos se hace a su vez otra distinción según el carácter del acto administrativo, en el sentido de si éste ha tenido efectos gravosos o favorables para el destinatario.

Ambos aspectos han de evaluarse a la luz del principio de protección de la confianza legítima que se deriva directamente del principio del Estado de Derecho. En principio, un acto administrativo crea una situación jurídica en la cual el afectado puede confiar, lo que también viene exigido por el imperativo de seguridad jurídica. Esto es así con más fuerza si cabe en el caso de un acto administrativo firme respecto de otro que todavía no haya alcanzado firmeza, pues en relación a este último cabe todavía la posibilidad de que sea revocado en caso de que se interponga un recurso.

El grado de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima puede valorarse de manera distinta para un acto administrativo antijurídico que para uno conforme a Derecho. Obviamente supone una diferencia de grado para el afectado el que se trate de anular un acto administrativo con efectos favorables o gravosos.

De hecho, el legislador ha adoptado esta diferenciación, inicialmente elaborada por la jurisprudencia y la doctrina, regulando expresamente en los §§ 48 y 49 LPA las posibilidades de anulación, que se incluyen entre los principios generales del Derecho Administrativo general alemán.

k) La anulación de actos administrativos antijurídicos

En el § 48 LPA se regula la anulación de un acto administrativo antijurídico. El momento decisivo para valorar la conformidad a Derecho del acto administrativo es el momento en que fue adoptado. Esta forma de anulación de un acto administrativo es denominada por el legislador “retirada” (*Rücknahme*) de un acto administrativo. En el § 48, apartado

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

1, frase 1 LPA se establece, en primer lugar, el principio de que un acto administrativo (inicialmente) antijurídico puede ser anulado en cualquier momento. Esto es consecuencia del principio constitucional, ya mencionado anteriormente, según el cual la actuación administrativa ha de ajustarse siempre a la ley y al Derecho. Un acto administrativo antijurídico infringe por su propia naturaleza este principio, por lo cual, en esencia, ha de poder ser corregido en todo momento. Sin embargo, a este principio de sujeción de la actuación administrativa a la ley puede oponerse el principio de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima, igualmente desarrollado a partir de la Constitución, en concreto del principio del Estado de Derecho. Según este principio, cada ciudadano ha de poder confiar en que ha sido tratado por el poder estatal de acuerdo con la ley y que podrá así mantener, también de hecho, la posición jurídica que le ha sido otorgada por este tratamiento.

Por su propia naturaleza, este conflicto entre el principio de sujeción de la actuación administrativa a la ley y el principio de protección de la confianza legítima se presenta ante todo cuando debe ser anulado un acto administrativo antijurídico pero con efecto favorable. Por ello se imponen en el § 48, apartados 2 a 4 LPA ciertas restricciones a la posibilidad de anular actos administrativos que han de ser examinadas en el caso de que se pretenda anular un acto administrativo con efecto favorable (§ 48, apartado 1, frase 2 LPA). Estas excepciones toman en cuenta, entre otras, las circunstancias especiales bajo las cuales el interesado ha adquirido la posición jurídica que en el fondo es contraria a Derecho. De este modo, en el caso de soborno (§ 48, apartado 2, frase 3, número 1 LPA) no existe, por mandato legal, confianza en la eficacia de un acto administrativo antijurídico.

En el procedimiento de anulación presenta el principio de protección de la confianza legítima otra vertiente relacionada con el límite temporal para la anulación. De acuerdo con ello, la autoridad solamente podrá anular el acto administrativo en el plazo de un año desde que se tenga conocimiento de los hechos que motivan su antijuridicidad (§ 48, apartado 4, frase 1 LPA). Además, y bajo ciertas circunstancias, el interesado que confía en la eficacia del acto administrativo podrá exigir una compensación financiera por los daños patrimoniales causados por la anulación (§ 48, apartado 3, frase 1 LPA).

l) La revocación de actos administrativos conformes a Derecho

La revocación de un acto administrativo inicialmente conforme a Derecho se encuentra regulada en el § 49 LPA. En cuanto a la terminología, según la voluntad del legislador, se trata de una “revocación” de un acto administrativo. También en este caso hay que diferenciar entre si el acto administrativo en cuestión le procura al ciudadano una posición jurídica adicional (acto administrativo favorable) o si le limita (acto administrativo gravoso).

Si no se trata de un acto administrativo favorable sino de uno gravoso para el destinatario, puede en principio ser revocado libremente (§ 49 LPA). La protección de la confianza legítima, arriba mencionada, rara vez será invocada por el ciudadano que se ve limitado en virtud de los efectos del acto administrativo. Por lo tanto, el límite más importante para la admisibilidad de la revocación de un acto administrativo gravoso es la necesidad de tener que volver a dictar el mismo acto administrativo una vez que el anterior haya sido revocado (§ 49, apartado 1 LPA). Esto afecta, pues, a aquellos supuestos en los que en el momento de la pretendida revocación subsiste la necesidad originaria de una regulación.

En cambio, si se trata de un acto administrativo favorable y conforme a Derecho, por su propia naturaleza, el destinatario habrá adquirido una posición especialmente digna de protección. El principio de protección de la confianza legítima, el de reserva de ley y el principio de proporcionalidad exigen, en consecuencia, que tal revocación se admita solamente en casos muy estrictos, regulados exactamente por la ley, y que los interesados sean indemnizados por la desventaja patrimonial que eventualmente se produzca por efecto de la pérdida de confianza. Al decretar las disposiciones del § 49, apartados 2 a 6 LPA el legislador tuvo en cuenta esta necesidad. El interesado recibirá en especial también aquí una compensación patrimonial cuando podía confiar en la eficacia del acto administrativo y esta confianza era, en el caso concreto, digna de protección (§ 49, apartado 6 LPA).

6. *El contrato administrativo*

Aparte del acto administrativo, el contrato administrativo representa otro instrumento de la acción administrativa. La autoridad puede recurrir a esta figura cuando el destinatario de la medida que se va a decretar realmente está dispuesto a ella, con base en el elemento de

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

voluntariedad implícito en la celebración de un contrato. Son múltiples las ventajas de este tipo de contrato. Por un lado al asumir este tipo de vinculación contractual, el nivel de comunicación entre las partes del procedimiento administrativo cambia en el sentido de que una relación jurídica de subordinación se convierte en una relación de paridad horizontal. Por el otro lado, a través de las relaciones contractuales resulta posible eliminar o evitar con mayor facilidad dudas e incertidumbres, y se incrementa la seguridad jurídica, así como la aceptación de la actuación administrativa.

En los §§ 54 a 62 LPA el legislador ha recogido normas que representan el marco para la contratación pública en el Derecho Administrativo general. En términos generales, el Derecho contractual, que inicialmente entra dentro del ámbito del Derecho civil y, a lo sumo, del Derecho internacional, es ajeno al Derecho Administrativo. Por ello se tienen en cuenta particularidades resultantes del Derecho Público, de modo que la Ley contiene normas concretas relativas a la forma (§ 57 LPA), la nulidad (§ 59 LPA), o la adaptación a condiciones modificadas (cláusula *rebus sic stantibus*, § 60 LPA). Por lo demás, en el § 62, frase 2, de la LPA se declaran aplicables a los contratos administrativos con carácter complementario las normas del Código Civil.

El contrato administrativo tiene especial aplicación sobre todo en Derecho urbanístico. El Derecho urbanístico contiene normas jurídico-materiales para los contratos que se celebren. En cambio las disposiciones procedimentales y los demás requisitos formales para el contrato administrativo que se celebre se encuentran en la LPA, en los §§ 54 a 62 ya mencionados.

7. La distinción entre decisiones regladas y discrecionales

Cualquier exposición del procedimiento administrativo, por muy escueta que sea, resultaría incompleta sin la descripción de la diferenciación fundamental entre las dos formas distintas de la actuación administrativa, esto es, las decisiones regladas y las decisiones discrecionales.

m) Decisiones regladas

Teniendo en cuenta la doble estructura de la norma legal (supuesto y consecuencia jurídica), de cuyo conocimiento partimos en este análisis, no existe inicialmente ninguna particularidad en relación a las decisio-

nes de la Administración ordenadas por la ley. Si se cumple un supuesto de hecho en todos sus elementos, se produce la consecuencia jurídica. En el ámbito de la Administración prestacional esto conduce a una pretensión del ciudadano que ha de ser atendida por la Administración. En cambio, por lo que respecta a la Administración interventora, esto supone para la actuación administrativa la facultad de intervenir, que, a partir del principio de legalidad de la Administración, se prevé como necesaria.

En el caso ideal, por lo tanto, una simple mirada en la ley facilita la solución de un supuesto. Si la ley es clara en sus instrucciones, la Administración está obligada a atenerse a ellas y toma una decisión reglada (ligada a lo ordenado por la ley).

n) Decisiones discrecionales

Sin embargo, no es habitual en la práctica que en Derecho Administrativo cada norma jurídica ordene una consecuencia jurídica concreta, dado que las leyes solamente pueden regular supuestos generales. Precisamente en Derecho Administrativo es posible imaginar numerosos supuestos que no tendrían solución si la ley ordenase para el caso concreto una consecuencia jurídica. La Administración precisa por ello disponer de un margen de actuación, el cual, no obstante, debe ser compatible con el principio del Estado de Derecho. Ese margen de actuación conforme al Estado de Derecho lo crea el legislador al permitir en algunas normas jurídicas, a nivel de consecuencias jurídicas, la elección entre diferentes alternativas. Desde el punto de vista terminológico se le concede a la Administración la discrecionalidad para elegir entre esas diferentes órdenes o actuaciones. Por tanto, según la previsión legal de que se trate, la Administración podrá decidir si y cómo quiere actuar. La consecuencia jurídica en estos casos no se formula en el texto legal como un deber de acción (“la licencia se concederá”) sino como una alternativa de actuación (“la licencia podrá concederse”).

o) Límites a la discrecionalidad

Desde luego la autoridad no tiene completa libertad a la hora de elegir entre las posibilidades que se le ofrecen: la discrecionalidad concedida no puede, por efecto del principio del Estado de Derecho, derivar en arbitrariedad. El ejercicio de la discrecionalidad se encuentra limitado

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

por los derechos fundamentales (especialmente el principio de igualdad, artículo 3, apartado 1 de la Ley Fundamental) así como por principios constitucionales como el principio de proporcionalidad. Una expresión legal de estos límites se encuentra en el § 40 de la LPA, aunque esta norma ha sido formulada en términos muy generales. La teoría y la jurisprudencia han construido una amplia dogmática en cuanto a la extensión, los límites y los defectos del ejercicio de la discrecionalidad cuyo desarrollo, por su propia naturaleza, no ha concluido.

C. La tutela jurídica en Derecho Administrativo

8. La jurisdicción contencioso-administrativa

El artículo 19, apartado 4, de la Ley Fundamental establece la garantía de una tutela jurídica efectiva contra cualquier acto del poder soberano. Para la tutela jurídica contra la acción administrativa se creó en Alemania la jurisdicción contencioso-administrativa como orden jurisdiccional independiente. En principio se compone de hasta tres instancias:

En el nivel inferior, los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia (*Verwaltungsgerichte*) resuelven la mayoría de los litigios. Corresponde en especial a este nivel jurisdiccional el examen de los actos administrativos. Los *Verwaltungsgerichte* los crean los Estados Federados. Están subdivididos en Salas, las cuales, por lo general, deciden también sobre la litis. Una Sala se compone de tres jueces profesionales (un Presidente y dos Jueces Adjuntos) y, en el caso de llegar a un fallo, de dos jueces más que actúan *ad honorem*. Ante los *Verwaltungsgerichte* cada ciudadano puede asumir su propia defensa, no existe una intervención obligatoria de letrado.

En el nivel inmediatamente superior deciden los Tribunales Administrativos Superiores (*Oberverwaltungsgerichte*), que, en algunos Estados Federados (Baviera, Baden-Württemberg, Hesse), por motivos de tradición, son llamados Cortes Administrativas (*Verwaltungsgerichtshöfe*). Los Tribunales Administrativos Superiores se pronuncian en principio, como instancia de apelación, sobre sentencias dictadas por los *Verwaltungsgerichte*. En el caso de contravenciones directas de ciertas normas jurídicas, los Tribunales Administrativos Superiores son, sin embargo, competentes en primera instancia. Esto afecta concretamente al procedimiento de control de legalidad (*Normenkontrollverfahren* - § 47 de

la Ley de la Juristia Administrativa, LJA), que permite el examen de reglamentos y estatutos. Los Tribunales Administrativos Superiores son también creados por los respectivos Estados Federados. Constan de Salas, que a su vez se componen de tres jueces profesionales y dos jueces honorarios. En principio sólo los abogados pueden actuar de manera efectiva ante los Tribunales Administrativos Superiores.

En el nivel superior le compete a la Corte Federal Administrativa (*Bundesverwaltungsgericht*) la resolución de litigios. Es la instancia de casación para la revisión de sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Superiores. Cuando se trata de la ejecución de grandes proyectos, como en el caso de la construcción de un aeropuerto, le corresponde a la Corte Federal Administrativa decidir en primera instancia.

*9. La Ley de la Justicia Administrativa*³

Como ocurre con cada uno de los órdenes jurisdiccionales independientes, el proceso contencioso-administrativo también cuenta con su propia regulación procesal, la Ley de la Justicia Administrativa (LJA). Aparte de regular la estructura de la jurisdicción que ha quedado expuesta, la LJA recoge todos los trámites de un proceso judicial, empezando por el planteamiento del recurso, con sus correspondientes requisitos de admisibilidad, hasta la emisión y la ejecutoriedad de las diferentes decisiones, como sentencias o autos. A continuación solamente será posible referirnos a título de ejemplo a algunas de las particularidades del proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa según la LJA.

10. El procedimiento previo extrajudicial

La LPA dispone en su § 79 que la legalidad de los actos administrativos debe revisarse, inicialmente, por medio de un procedimiento previo formal, pero extrajudicial. La LJA da cumplimiento a este mandato al disponer que dicho procedimiento previo constituye un requisito para la admisibilidad de cualquier recurso contra un acto administrativo (§ 68 LJA). La autoridad superior a aquélla que dictó el acto debe controlar si ésta última decidió conforme a Derecho o no. Esta medida tiene como objetivo una reducción de la carga de trabajo de los Tribunales así

³ Para una traducción de la Ley, véase Ley de la Justicia Administrativa Alemana - Análisis comparado y traducción, Pedro Aberastury, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Edit.), Buenos Aires 2009 (ISBN 978-950-20-1960-4).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

como el autocontrol de la Administración y la maximización de la tutela jurídica del ciudadano.

Sin embargo, esta revisión solamente se lleva a cabo si el interesado, dentro de un plazo de un mes a partir de la notificación del acto administrativo (§ 70 LJA), formula por escrito su oposición al acto administrativo ante la autoridad que lo dictó. De no hacerlo, el acto administrativo cobra firmeza con el vencimiento del plazo y solamente podrá ser revocado de acuerdo con lo dispuesto en los §§ 48 y 49 de la LPA.

En caso de una oposición formulada dentro del plazo previsto, la autoridad que dictó la decisión podrá revocarla, una vez revisado el caso (§ 72 LJA). De no ser así, tendrá que remitir el expediente completo a la autoridad superior. Si ésta última confirma la legalidad del acto administrativo, emitirá una resolución acerca del recurso administrativo previo (*Widerspruchsbescheid*) que le notificará al interesado, con una motivación detallada de su decisión, así como con una indicación de los recursos que cabe interponer contra la misma (§ 73 LJA). El interesado tendrá el plazo de un mes, a contar desde la notificación (§ 74 LJA), para plantear un recurso contra el acto administrativo inicial. En caso de no interponer recurso, el acto administrativo cobra firmeza.

En los últimos años, por razones no siempre comprensibles, se está imponiendo en muchos Estados Federados la tendencia a suprimir parcial o incluso totalmente el procedimiento previo (*Widerspruchsverfahren*) del procedimiento administrativo del Estado Federado correspondiente. El legislador federal ha previsto expresamente esta posibilidad (§ 68, apartado 2 LJA). Esto es lamentable, ya que se ha comprobado que el procedimiento de oposición se había mostrado como un procedimiento de tutela jurídica extremadamente eficiente y favorable para el ciudadano. Con esto también se reducen las posibilidades de tutela jurídica para el ciudadano, ya que en este procedimiento de oposición también se examinan las decisiones discrecionales en cuanto a su conveniencia (*Zweckmäßigkeit*). Esto no es posible en el proceso judicial (véase punto 7 d, *infra*).

11. Tipos de recursos

La LJA prevé diferentes tipos de recursos, que no es posible describir en detalle en esta presentación. Merece la pena, sin embargo, referir-

nos a dos tipos especiales de recursos, con requisitos comunes, particularmente relacionados con la adopción de actos administrativos.

Si una persona afectada quiere oponerse a un acto administrativo lo puede hacer por medio del llamado “recurso de anulación” (*Anfechtungsklage*). En cambio, si se le negó un acto administrativo por él solicitado, puede hacer uso de un “recurso de imposición” (*Verpflichtungsklage*). Ambos tipos de recursos (§ 42, apartado 1 LJA) pueden considerarse, con seguridad, como el núcleo principal de la actividad contencioso-administrativa. Están sujetos a requisitos formales parecidos, aunque se distinguen, naturalmente, en la parte dispositiva de la sentencia, ya que cada uno persigue una pretensión diferente.

12. La legitimación para interponer el recurso como requisito de admisibilidad

La LJA parte del principio de que solamente tiene derecho a la tutela jurídica quien sufrió de hecho una lesión por la medida de la autoridad. Por lo tanto, nadie puede reclamar derechos a favor de otras personas (“prohibición de la acción popular”). De este modo, para todas las clases de recursos, es requisito básico de admisibilidad que el demandante afirme y razone una lesión jurídica subjetiva. Si no lo consigue, el Tribunal no se ocupará del asunto y rechazará el recurso.

Para los recursos de anulación y de imposición recoge la ley expresamente este requisito especial (§ 42, apartado 2 LJA); para el resto de los recursos se recurre a él simplemente por analogía o bien haciendo referencia a un principio general del Derecho.

La cuestión de la legitimación para interponer el recurso está dogmáticamente relacionada con el otorgamiento de derechos subjetivos. Sobre esta problemática ha cristalizado una dogmática amplia y diferenciada, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, a la que en este punto podemos simplemente hacer mención.

13. El principio de investigación de oficio como particularidad procesal

En comparación con otras normas procesales, especialmente la Ley de Enjuiciamiento Civil (*Zivilprozessordnung*), el procedimiento conten-

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

cioso-administrativo se caracteriza por una diferencia decisiva. Mientras que en aquéllas son exclusivamente las partes del proceso judicial las que deben aportar los hechos y medios de prueba necesarios que se tomarán como base para la decisión, los Tribunales administrativos investigan de oficio todo el asunto. En este punto no están ni siquiera vinculados por los alegatos o la solicitud de prueba de las partes. En caso extremo esto puede conducir a que el ciudadano se declare en desacuerdo con el acto administrativo dictado en su contra, sin tener que motivarlo. Basta con que supere los requisitos necesarios para la admisibilidad del recurso, especialmente alegando o razonando la existencia de una lesión jurídica subjetiva. La LJA no exige obligatoriamente la motivación de un recurso. El Tribunal examinará exhaustivamente las cuestiones de hecho y de Derecho para ver si la resolución impugnada era conforme a Derecho. Si de acuerdo con su propia apreciación, el Tribunal llega a la conclusión de que ciertos hechos han de ser probados, podrá ordenar esto sin contar con una solicitud especial de las partes y podrá también practicar la prueba.

Esto conduce al final a que las vistas orales, previstas como obligatorias por la LJA (§ 101), puedan, en ciertas circunstancias, celebrarse incluso en ausencia de una de las partes y que pueda ponerse fin a continuación al asunto mediante sentencia. El principio de oralidad, por lo tanto, concede a las partes el derecho a la celebración de una vista oral pero no impide al Tribunal, por efecto del principio de investigación de oficio, fallar también en ausencia de una de las partes.

14. La densidad del control judicial en el caso del examen de actos administrativos

En principio los Tribunales administrativos deciden de forma omnicomprensiva y exhaustiva acerca de la conformidad a Derecho de la medida que se les ha sometido a examen. Esto es aplicable también al control de la conformidad a Derecho de un acto administrativo así como a su rechazo que, sin embargo, está sujeto a diferentes limitaciones en cuanto a la densidad del control.

p) Medida fundamental de control

Si un ciudadano impugna un acto administrativo dirigido a él, el Tribunal generalmente examinará de manera exhaustiva si éste era conforme a Derecho o antijurídico. Sin embargo, en el § 113, apartado 1, frase 1,

de la LJA, se prevé como requisito adicional para el recurso de anulación el que, junto a la antijuridicidad (objetiva), se haya producido para el recurrente una lesión jurídica (subjetiva). Para el recurso de imposición se aplica lo mismo (§ 113, apartado 5, frase 1, LJA). Esto parece no plantear problemas en el caso del recurso de anulación siempre y cuando el destinatario de un acto administrativo que interfiere en sus derechos lo impugne por la vía judicial. En este caso cualquier violación objetiva de la ley excluye la necesaria justificación, exigida por el Derecho constitucional, para la injerencia. El acto, por tanto, ha de ser anulado.

q) Actos administrativos con eficacia frente a terceros (*Drittwirkung*)
Este principio se ve limitado considerablemente en aquellos casos en que no es el destinatario de un acto administrativo quien lo impugna judicialmente, sino otra persona. En estos casos surge el problema de la legitimación para interponer el recurso. De hecho existen un sinnúmero de situaciones en las cuales un acto administrativo dictado a favor de un ciudadano supone una limitación de los derechos de otra persona (actos administrativos con eficacia frente a terceros). Como ejemplo clásico se puede citar una situación típica de Derecho urbanístico. Si a un solicitante se le otorga una licencia de obra (acto administrativo favorable) para la construcción de una discoteca, esto supone para los propietarios de los terrenos colindantes diferentes tipos de molestias, especialmente por el ruido que se va a producir. En este caso, un vecino podrá oponerse ante el Tribunal administrativo en forma admisible, sobre la base de la lesión jurídica subjetiva alegada (legitimación para interponer el recurso), a esa licencia de obra. No obstante, si se llega a la conclusión de que la licencia presenta defectos legales, solamente podrá ser anulada si al menos uno de estos defectos (objetivos) también lesiona derechos subjetivos del vecino. En el caso de que justamente se hayan respetado las disposiciones en materia de protección contra el ruido y tampoco se puedan detectar otras violaciones de derechos subjetivos, el Tribunal no podrá anular el permiso de obras aunque sea contrario a Derecho, ya que faltaría la lesión de un derecho subjetivo exigida por el § 113, apartado 1, frase 1 de la LJA.

r) Ausencia de la llamada “madurez para ser resuelto” (*Spruchreife*) en el caso de los recursos de imposición

El principio de separación de poderes inherente al principio del Estado de Derecho (artículo 20, apartado 2 Ley Fundamental) impone más restricciones a la facultad de control y de decisión del Tribunal.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Esto se aplica, a su vez, al recurso de imposición que se dirige a lograr la adopción de un acto administrativo. En este caso la decisión del Tribunal depende esencialmente de si en este asunto se puede adoptar ya una decisión exhaustiva. El asunto ha de estar, por tanto, “listo para ser resuelto” (*spruchreif, entscheidungsfreif*). Si el Tribunal dispone de todos los hechos y el demandante cumple todos los requisitos del supuesto de hecho de la norma que fundamenta la pretensión, el Tribunal dictará sentencia estableciendo la obligación de la autoridad de adoptar el acto administrativo solicitado. Sin embargo, existen numerosos supuestos en los cuales, antes de la adopción del acto administrativo, son necesarias otras actividades (recabar el acuerdo de otras autoridades, solicitar dictámenes periciales, etc.) para que se cumplan los requisitos del supuesto de hecho de la norma que fundamenta la pretensión. En estos supuestos el asunto generalmente no está “listo para ser resuelto” por lo que el Tribunal no puede obligar a la autoridad a adoptar el acto administrativo solicitado. Además, esas actividades no pueden ser realizadas por el propio Tribunal durante el proceso porque, debido al principio de separación de poderes, carece de legitimidad para hacerlo (artículo 20, apartado 2 Ley Fundamental). Estas actividades son originariamente objeto del procedimiento administrativo y no del contencioso-administrativo. Por lo tanto, el Ejecutivo sigue siendo competente para el procedimiento administrativo incluso durante un contencioso judicial. Sin embargo, en la sentencia el Tribunal declarará la obligación de la autoridad de decidir de nuevo sobre la solicitud del demandante y de tener en cuenta entonces, obligatoriamente, el enfoque jurídico del Tribunal (§ 113, apartado 5, frase 2 LJA).

Esto es válido tanto para las decisiones regladas como para las decisiones discrecionales, siempre y cuando se refiera al ámbito del supuesto de hecho de la norma que fundamenta la pretensión.

s) Control de las decisiones discrecionales

Si en el caso de normas discrecionales se discute si la Administración ha hecho un uso adecuado de esta discrecionalidad, el Tribunal no podrá en modo alguno hacer sus propias consideraciones de oportunidad y hacerlas prevalecer sobre las de la Administración. El principio de separación de poderes limita la capacidad de examen del juez a la apreciación de si los límites a la discrecionalidad establecidos en el § 40 LPA han sido tenidos en cuenta (§ 114 LJA, véase también *supra*, punto 7 c). Sólo la constatación de una infracción de este tipo faculta al Tribunal

para anular la decisión o para condenar a la Administración a adoptar un acto administrativo.

15. Los recursos contra las decisiones de primera instancia

Según jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional Federal, la obligación de tutela jurídica efectiva contra decisiones de la autoridad que se contiene en el artículo 19, apartado 4 de la Ley Fundamental, no requiere la existencia de varias instancias. Por tanto, el Derecho constitucional no exige que las decisiones judiciales hayan de ser apelables ante otra instancia. Esta ausencia de obligación constitucional se aprovecha, también por razones económicas, para limitar cada vez más en la República Federal de Alemania el estándar de protección jurídica, antaño bien elevado. El contencioso administrativo no está exento en este sentido.

t) Apelación y solicitud de autorización de la apelación

Si antiguamente era posible examinar de nuevo y exhaustivamente todas las decisiones de un Tribunal Administrativo de Primera Instancia (*Verwaltungsgericht*) mediante apelación ante el Tribunal Administrativo Superior, hoy en día es necesario superar para ello ciertos obstáculos procesales. Es cierto que interponer recursos ante el Tribunal Administrativo Superior, en principio, sigue siendo posible. Sin embargo, esta apelación requiere una autorización especial (§ 124, apartado 1 LJA). Esta autorización la concede el propio *Verwaltungsgericht* que resuelve en primera instancia en la misma sentencia, o bien, a instancia de parte, el Tribunal Administrativo Superior.

La apelación no puede ser autorizada de forma arbitraria por el *Verwaltungsgericht*, sino que ha de darse una de las causas concretas de autorización mencionadas en la ley (§ 124, apartado 2 LJA). Si el *Verwaltungsgericht* no autoriza en su sentencia expresamente la apelación, el afectado, en un procedimiento separado, podrá solicitar, en el plazo de un mes, que se autorice la apelación (§ 124a, apartado 4, frase 1 LJA). Esta solicitud deberá motivarse, en el plazo de otro mes, ante el Tribunal Administrativo Superior. El Tribunal Administrativo Superior examinará, exclusivamente sobre la base de esta motivación, si concurren las causas de autorización del § 124, apartado 2 LJA y finalmente resolverá mediante auto sobre la autorización de la apelación (§ 124a, apartado 5 LJA).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Solamente a partir de esta autorización de apelación podrá interponerse este recurso presentando un escrito de apelación ampliamente motivado (§ 124a, apartados 1 a 3 y 5 LJA).

u) Procedimiento de casación

Finalmente, existe la posibilidad de interponer un recurso de casación contra sentencias de los Tribunales Administrativos Superiores ante la Corte Federal Administrativa (§ 132, apartado 1 LJA). De manera parecida a lo que ocurre con la apelación, la casación ha de ser autorizada en la sentencia o por medio de un procedimiento especial; en este sentido rigen requisitos similares a los de la autorización de la apelación (§§ 132, 133 LJA). Además, la casación sólo puede fundamentarse en el hecho de que la sentencia recurrida se sustenta en una violación, bien del Derecho federal (§ 137, apartado 1, número 1 LJA), bien de una disposición de la Ley de Procedimiento Administrativo de un Estado Federado que coincida con una de la LPA federal (§ 137, apartado 1, número 2 LJA). Dado que la mayoría de los Estados Federados han aprobado la mayor parte de sus leyes de procedimiento administrativo en concordancia con la LPA federal, su Derecho procesal es susceptible de fundamentar la casación. No obstante, la Corte Federal Administrativa no puede decidir acerca de la interpretación de otros preceptos del Derecho de los Estados Federados. Sobre eso tienen la última palabra los Tribunales Administrativos Superiores.