

## II. EXTRANJERO

# LA BESCHLEUNIGUNG O ACELERACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DEL PROCESO CONTENCIOSO EN ALEMANIA

Por

RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ  
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

**SUMARIO:** I. EL FENÓMENO DE LA *BESCHLEUNIGUNG* EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN DE LOS NOVENTA: A) *La moda de la Beschleunigung*. B) *Las Beschleunigungs-Novellen de 1996*. C) *Sentido y significado de las reformas*.—II. PRINCIPALES NOVEDADES DE RÉGIMEN JURÍDICO: A) *La reforma del procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas (VwVfG)*: a) La aprobación de una autorización de plan (*Plangenehmigung*). b) La aprobación de una comprobación de plan (*Planfeststellung*). c) La subsanación de defectos formales de la tramitación. B) *La Ley de protección frente a emisiones nocivas para el medio ambiente (BImSchG)*: a) El inicio de las obras previo a la autorización. b) La impugnación de la resolución denegatoria de la autorización c) La autorización de alteraciones en una instalación. C) *La reforma de la jurisdicción contenciosa (VwGO)*: a) El recurso directo frente a normas de rango reglamentario (*Normenkontrollverfahren*). b) La subsanación en la vía contenciosa de defectos formales de la tramitación administrativa. c) La representación en juicio. d) El efecto suspensivo de los recursos. e) La caducidad de la instancia. f) El nuevo trámite de admisibilidad de los recursos de apelación y queja. D) *La Ley de ordenación de las reservas de agua (WHG)*: a) Vertidos de aguas residuales. b) Los permisos específicos para instalaciones de tratamiento de sustancias nocivas para el agua (*Eignungsfeststellung y Bauartzulassung*). c) Las autorizaciones para crear o alterar los cauces de aguas. d) Los terrenos o zonas de inundación (*Überschwemmungsgebiete*).—III. CONSIDERACIÓN FINAL.—BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA *BESCHLEUNIGUNG*.

### ABREVIATURAS

Abs.	Absatz (párrafo)
ÄndG	Änderungsgesetz (Ley de reforma)
BGBI	Bundesgesetzblatt (BOE de la República Federal Alemana)
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge o Bundes-Immissionsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (TS federal de Alemania)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EMRK	europäische Menschenrechts Konvention
GewA	Gewerbe Archiv
n.F.	neue Fassung

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
VA	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (LJCA alemana)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley federal de procedimiento administrativo)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz o Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts

## I. EL FENÓMENO DE LA *BESCHLEUNIGUNG* EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN DE LOS NOVENTA

### A) *La moda de la Beschleunigung*

La *Beschleunigung* (1) (o agilización) va camino de convertirse en el término por antonomasia de la ciencia administrativa alemana de los años noventa. Al menos así lo entiende REPKEWITZ, al constatar que en esta década todas las parcelas del Derecho administrativo han experimentado reformas legislativas orientadas hacia la agilización de sus respectivos procedimientos: en materia de asilo, de autorización de instalaciones, de licencias urbanísticas, en la formación de los juristas, en el proceso contencioso y en el planeamiento de las vías de comunicación (2). Es cierto que en la pugna por asumir ese papel de protagonista principal el concepto compete con otros fenómenos, tales como la privatización o la desregulación —con los que, por otro lado, guarda estrecha relación la *Beschleunigung* (3)—, pero el dato incontestable es que en la actualidad Alemania está sumergida en una ola de *euforia agilizadora* (4).

En un mundo que cada vez funciona más de prisa, la Administración se enfrenta con el reto de acomodar su ritmo al de la sociedad, superando

(1) Literalmente, «apresuramiento» o «aceleración», aunque personalmente me parece más acertado el concepto de «agilización», porque el sentido de las reformas que aquí se relatan no se reduce al mero hecho de tramitar los procedimientos y procesos a mayor velocidad.

(2) Ulrich REPKEWITZ, «Beschleunigung der Verkehrswegplanung», en VA, 1/1997, pág. 137.

(3) De hecho, privatización y simplificación administrativa son objetivos perseguidos simultáneamente por el legislador alemán. En el acuerdo de coalición de los partidos políticos que han gobernado en Alemania hasta septiembre de 1998 (CDU/CSU, o Partido Demócrata Cristiano, y FDP, o Partido Liberal), de noviembre de 1994, se fijó el adelgazamiento del Estado como objetivo político preferente para la nueva legislatura, para intentar atajar el problema de la falta de fondos de la Hacienda alemana. Entre otras medidas, se constituyó una comisión de expertos denominada *Schlanker Staat*, cuyo informe final fue publicado en octubre de 1997. Vid. al respecto el artículo de Klaus G. MEYER-TESEENDORF y Hans HOFFMANN, «Zwischenergebnisse des Sachverständigenrats *Schlanker Staat*», en DÖV, 7/1997, págs. 268 y ss.

(4) A la existencia de una *Beschleunigungseuphorie*, y al peligro de su exacerbación, se ha referido, p. ej., el Prof. STÖCKER, en unas jornadas de estudio de la reciente reforma de la VwGO en Papenburg. Así lo hacen constar Caspar David HERMANN y Dietmar HÖNIG en su crónica «Verfahrensbeschleunigung aus der Sicht von Wirtschaft, Verwaltung und Rechtsschutz», NVwZ, 1/1998, pág. 42.

el *desfase estructural* que, como ha defendido BULLINGER, existe entre ambas (5). La cuestión es decisiva, puesto que la intervención de los poderes públicos está tan presente en todas las facetas de la actividad humana que el anquilosamiento de la Administración repercute necesaria y desfavorablemente en el desarrollo social, que puede retrasar e incluso neutralizar. El servicio a los intereses generales que se encomienda a la Administración pasa por responder con prontitud a lo que la sociedad espera de ella. Hay que trabajar rápido y bien, sin escudarse en un absurdo legalismo burocrático.

La preocupación por la esclerosis de los modos de acción de la Administración, que es una enfermedad incubada en la llamada *sociedad postindustrial de la información* (6), no es nueva. En Alemania hace ya tiempo que se empezaron a practicar ajustes normativos con la intención de remediar las obstrucciones innecesarias a la actividad económica en especial. Primero en el campo del urbanismo y de la construcción de viviendas (7), y de modo más reciente en el terreno de los grandes planes de inversión, que es donde se centra este trabajo.

---

(5) Este profesor alemán, que es uno de los precursores de estas reformas con sus publicaciones y su participación en varias comisiones de expertos sobre el tema, ha insistido con gran lucidez sobre esta idea: «La Administración pública y la economía viven a ritmos diferentes. Si quieren ser competitivas, las empresas industriales han de reaccionar con celeridad a las señales lanzadas por el mercado y renovar o ampliar sus instalaciones de producción. Para ello requieren a menudo una autorización estatal. Ahora bien, el principio que tradicionalmente guía a los organismos públicos a quienes compete otorgar esa autorización no es la celeridad, sino la minuciosidad (...). Si los procedimientos de autorización se prolongan, las empresas industriales solicitantes ya no llegan a tiempo al mercado. Por ello las inversiones o bien no llegan a realizarse o se desplazan hacia otro país, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, ingresos fiscales e impulsos económicos en el país en cuestión», en *La Administración, el ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania*, en «Documentación Administrativa», núm. 234 (1993), págs. 85 y 86. Gráficamente, puede decirse que Administración y sociedad *viven con relojes distintos*. Sobre el libro de BULLINGER, *Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben. Ein Beitrag zur zeitlichen Harmonisierung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 1991, publicado dentro de la serie *Verwaltung 2000*, puede consultarse la recensión de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, en la «Revista Vasca de Administración Pública», 36 (1993), págs. 422 y ss.

(6) En opinión de BULLINGER, en «La Administración, al ritmo de la economía», *op. cit.*, pág. 103, el problema de *las debilidades motrices de una burocracia estatal que no actúa en condiciones de competencia* tiene su origen en esa sociedad postindustrial de la información, la cual «se diferencia de la sociedad industrial en el dato de que la rápida adaptación de la producción y la distribución a las informaciones que el mercado proporciona cada vez con mayor celeridad». Es decir, en industrias como la automovilística la tendencia es a producir *a medida*, en función del bien que en concreto se demanda. Lo mismo ocurre con la reposición de mercancías en los grandes comercios. Y en estos casos lo decisivo es que la respuesta empresarial sea inmediata. De manera que la celeridad «se convierte a través de la competencia en la principal de las ventajas como hasta la fecha lo había venido representando la producción y distribución en masa a los costos personales y materiales más bajos posibles».

(7) Se puede citar, en este sentido, la *Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht* de 6 de julio de 1979, y especialmente la *Wohnungsbauerleichterungsgesetz* de 17 de mayo de 1990, y la *Investitions- und Wohnbaulandgesetz* de 22 de abril de 1993, con las que se trata de responder al boom urbanístico y a la necesidad urgente de viviendas.

B) *Las Beschleunigungsnovellen de 1996*

En esa ola agilizadora se inscribe, de modo singular, el paquete de medidas legislativas abordadas en la segunda mitad de 1996 (*die Beschleunigungsnovellen*), con las que se pretende facilitar la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión industrial y de instalación de infraestructuras en Alemania. Estas iniciativas vienen siendo frenadas de modo desproporcionado tanto por el procedimiento administrativo (lentitud de los trámites burocráticos de aprobación de las pertinentes autorizaciones jurídico-públicas) como por la jurisdicción contenciosa (obturación procesal debida al alto número de recursos que plantean los ciudadanos afectados por la puesta en marcha de los mencionados proyectos) (8).

A tal fin, el Gobierno federal de Alemania constituyó el 24 de febrero de 1994 una comisión de expertos, presidida por el Profesor SCHLICHTER, que da nombre a la misma, para el estudio de posibles medidas simplificadoras y agilizadoras de los procedimientos de aprobación de planes y autorizaciones administrativas (9). La comisión trabajó a conciencia y concluyó su tarea ese mismo año 94 con la formulación de unas cien propuestas concretas para alcanzar ese objetivo.

La mayoría de esas propuestas fueron ratificadas a su vez, en mayo de 1995, por la Comisión *Ludewig* y, tras la oportuna tramitación parlamentaria, se aprobaron las que se conocen como *Beschleunigungsnovellen* de 1996. Se trata de cuatro leyes de reforma que, aprobadas en el otoño de ese año, modifican una serie de normas básicas del Derecho administrativo con la intención de facilitar a la Administración la adopción eficaz de decisiones y de simplificar trámites administrativos a los ciudadanos.

Concretamente, se trata de:

— La *Ley de agilización del otorgamiento de autorizaciones* (10), por la que se introducen importantes modificaciones en la *Ley federal de procedi-*

---

(8) Resultan orientativos los datos que proporciona Winfried BROHM, al comienzo de su trabajo *Sobre la aceleración de los procedimientos administrativos. ¿Una mayor disciplina o una consensuación de la acción administrativa?*, en «Documentación Administrativa», núms. 235-236 (1993), pág. 377: «para la aprobación definitiva de un plan de urbanismo se ha de contar con tiempos que oscilan entre tres y diez años, mientras que para la planificación de medidas infraestructurales (ferrocarril, carreteras, vías fluviales o aeropuertos, p.ej.) los tiempos varían entre diez y veinte años».

(9) Esta iniciativa tiene como precedente inmediato los trabajos de la *Waffenschmidt-Kommission* sobre la simplificación legal y administrativa, que enunció una serie de recomendaciones en 1990. Igualmente, algunos *Länder*, como es el caso del Ministerio del Interior de Baden-Württemberg, habían constituido antes que la Federación comisiones para el estudio de reformas que imprimiesen mayor celeridad a los procedimientos administrativos de autorización.

(10) *Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz-GenBeschlG)*, de 12 de septiembre de 1996 (BGBl I, págs. 1354 y ss., de 18-IX-96).

miento administrativo (11). También se retocan puntualmente otras normas sectoriales (12).

— La *Ley de agilización y simplificación del procedimiento de autorización de emisiones* (13), que reforma principalmente tanto la Ley como el Reglamento de protección frente a emisiones nocivas (14).

— La *sexta Ley de reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa* (15).

— La *sexta Ley de reforma de la Ley de ordenación de las reservas de agua* (16).

### C) Sentido y significado de las reformas

El plan de reformas, concebido y aprobado como un conjunto unitario, sirve y se justifica teóricamente en dos finalidades distintas, que se abordan desde el mismo telón de fondo de la simplificación y agilización de la acción administrativa.

Por un lado está el peligro acechante de la pérdida de la posición económica que ha venido desempeñando Alemania en los últimos treinta

(11) *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, de 25 de mayo de 1976.

(12) Se trata en concreto de la *Ley de fomento del ciclo económico y de seguridad en la eliminación de desechos compatible con el medio ambiente (Kreislauf- und Abfallgesetz o Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen, KrW-/AbfG)*, de 27 de septiembre de 1994; la *Ley de utilización pacífica de la energía atómica y de protección contra sus peligros (Atomgesetz o Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, AtG)*, de 15 de julio de 1985; y la *Ley de ordenación de las reservas de agua (Wasserhaushaltsgesetz o Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, WHG)*, de 12 de noviembre de 1996.

(13) *Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren*, de 9 de octubre de 1996 (BGBl I, págs. 1498 y ss., de 14-X-96).

(14) *Ley para la protección frente a influjos nocivos para el medio ambiente mediante contaminación del aire, ruidos, vibraciones y fenómenos parecidos (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge o, simplemente, Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG)*, de 14 de mayo de 1990. El noveno Reglamento de ejecución de esta Ley, de 29 de mayo de 1992, desarrolla el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones en esta materia.

(15) *Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄnd)*, de 1 de noviembre de 1996 (BGBl I, págs. 1626 y ss., de 7-XI-96). Además, también se modifican por esta norma la *Ley de limitación de recursos en la jurisdicción contenciosa o Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, de 22 de abril de 1993, y de modo puntual, la Ley reguladora del procedimiento de asilo (*Asylverfahrensgesetz*), la *Ley de concentración parcelaria (Flurbereinigungsgesetz)*, la *Ley de evitación, utilización y eliminación de desechos (Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen)*, el *Código urbanístico (Baugesetzbuch)*, la *Ley sobre el subsidio de vivienda (Wohngeldsgesetz)*, la *Ley del subsidio especial de vivienda (Wohngeldsondergesetz)* y la *Ley de costas judiciales (Gerichtskostengesetz)*.

(16) *Sechstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)*, de 11 de noviembre de 1996 (BGBl I, págs. 1690 y ss., de 18-XI-96). Esta norma habilita a su vez al Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores para publicar la versión vigente y actualizada de la Ley de ordenación de las reservas de agua tras las seis sucesivas reformas que ha sufrido el texto. A esta tarea se da inmediato cumplimiento en el mismo Boletín citado. También se introducen ligeros retoques en la *Ley de la contribución de aguas residuales (Abwasserabgabengesetz)*, de 3 de noviembre de 1994.

años. Desde hace tiempo se viene hablando del *fin del crecimiento* de una economía que sólo ha conocido la expansión en las últimas décadas (17). Ese proceso —acentuado indudablemente a partir de la reunificación alemana por la absorción de la ruinoso situación de la ex DDR— resulta también favorecido por la compleja trama burocrática que condiciona la actividad industrial y comercial. El rígido sistema de controles y garantías con que el Estado interviene en la actividad privada (p.ej., en defensa de la conservación del medio ambiente) ha resultado ser un factor desincentivador de nuevas inversiones en el país, y éste es un dato especialmente grave para una potencia industrial como es Alemania, cuya economía se apoya especialmente en la exportación. En consecuencia, resulta urgente la adaptación de la velocidad de la acción administrativa al ritmo que impone la economía: hay que reducir los controles y hay que simplificarlos, para que cumplan su función y no se conviertan en un lastre desproporcionado al desarrollo económico en general y al emplazamiento industrial en Alemania en particular.

En segundo lugar, se pretende favorecer la libertad de movimientos de la Administración. La exacerbación de las técnicas garantistas de los derechos del ciudadano y la obsesiva preocupación por el respeto al principio de legalidad (18) pueden llegar a bloquear el aparato burocrático, que atiende tarde y mal sus tareas no por dejadez, sino por la propia rigidez de sus modos de actuación. Es un dato conocido que las prescripciones procedimentales, convenientemente aprovechadas, pueden convertirse en un arma de paralización de grandes proyectos. Y esto se verifica tanto en el procedimiento administrativo como en la jurisdicción contenciosa.

---

(17) Son iluminadoras, en este sentido, las ideas recogidas por la Comisión *Schlichter* en su informe final, que fue luego la base para la elaboración de las reformas concretas. Allí se reconoce que el mercado alemán ha perdido atractivo, entre otros factores, por la internacionalización de la economía y el progreso de las telecomunicaciones y del tráfico de información (§§ 102 y ss.), y por la complejidad de las autorizaciones administrativas que hay que obtener, de alto coste temporal (§§ 126 y ss.). Las nuevas condiciones del mercado permiten hoy trasladar la producción a aquellas partes del mundo que ofrecen unos costes más reducidos (en mano de obra y materias primas). En concreto, el informe se refiere a China, India, Vietnam y, en cierta medida, a Latinoamérica. Además, en otra escala, el fenómeno se reproduce en la Unión Europea, donde el mercado interior es ya una realidad.

(18) A la esquizofrenia a que se puede llegar con el meticuloso entendimiento de este principio hizo referencia Alejandro NIETO hace unos años en *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 148. El resultado es que «*las magnificadas ataduras del Estado de Derecho no alcanzan a las grandes decisiones que más afectan a los ciudadanos*». Para que la Administración pueda ordenar, p. ej., una pequeña plantación de pinos y no de eucaliptos, hay que remontarse a la Constitución para ver si es el Estado o una Comunidad Autónoma la que tiene competencia para determinarlo; luego hay que comprobar que existe una ley "habilitante", y de allí pasar al decreto y normas inferiores correspondientes. Ahora bien, para decidir la devaluación de la peseta, la tarifa de los servicios fundamentales, el precio del pan y de la gasolina, la reconversión industrial o el sostenimiento público de los bancos deficitarios, basta una disposición fulminante del Poder ejecutivo que trastorna en una noche la economía de los ciudadanos y aun la del país».

El principio de legalidad (el cumplimiento del Derecho) se ha convertido en el fin del Derecho, marginando el servicio objetivo al interés general que corresponde a la Administración. Según este autor, el origen de esta *hipótesis de la legalidad* —del todo trasnochada, pero plenamente vigente en nuestro país— arranca precisamente del liberalismo decimonónico alemán (pág. 162).

Para alcanzar ese propósito, que no sólo se persigue en el campo de los permisos y autorizaciones, se ha pretendido potenciar el efecto terminante y resolutorio de los actos administrativos. El precio de esa eficacia es la consiguiente merma de las garantías de los ciudadanos en la vía administrativa y judicial (restricciones en los efectos suspensivos de la impugnación de actos administrativos, en los recursos frente a sentencias de lo contencioso...), cuya legitimidad es en algunos puntos discutible (19).

De otra parte, también se favorece la acción administrativa en la medida en que se simplifica la técnica autorizatoria. Y es que la principal beneficiaria de las nuevas prescripciones es precisamente la iniciativa económica pública. El objetivo al que apunta el legislador es el de favorecer ante todo grandes inversiones y proyectos en Alemania, y esas obras de infraestructura o de reforma de las mismas suelen ser llevadas a cabo, directa o indirectamente, por la Administración, en sus distintos niveles (20).

Este punto exige algunas aclaraciones adicionales. En Alemania la realización de esos proyectos de envergadura (obras públicas en su mayoría), que se consideren importantes desde el punto de vista de la ordenación del territorio, precisa la aprobación de una autorización administrativa especial, que se ventila en un complicado procedimiento, caracterizado por un minucioso trámite de participación pública, en el que intervienen tanto las Administraciones y órganos administrativos implicados (21) como los particulares afectados. El procedimiento concluye, tras la oportuna valoración de todos los intereses públicos y privados en juego, con un acto administrativo de autorización. Este acto, en virtud del denominado *Konzentrationswirkung*, aglutina todos los permisos, licencias, aprobaciones y controles jurídico-públicos necesarios (*öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen y Planfeststellungen*). A las determinaciones de ese acto administrativo se sujeta todo el conjunto de relaciones jurídico-públicas entre el titular del plan y los afectados por él.

Para proyectos de menor magnitud, en los que no es preciso hacer uso

---

(19) Quizás es esta faceta la que resulta más delicada y reviste mayor interés, al plantear grandes interrogantes en punto a su legalidad e, incluso, constitucionalidad. Se ha llegado a hablar, en este sentido, de una protección jurídica de segunda clase para los ciudadanos. El informe de la Comisión *Schlichter*, § 1001, insiste en este sentido en que el acortamiento del proceso contencioso no debe significar un recorte de la *protección jurídica material*. Como si se tratara de un elemento independiente y ajeno a la manipulación de la tutela jurídica formal.

(20) Es el caso de un vertedero municipal con su planta de eliminación de residuos, de una nueva línea de ferrocarril estatal, del nuevo trazado de una autopista... De todas formas, también se incluyen aquí las grandes inversiones industriales de carácter privado, o la construcción por un particular de un aeródromo. Este tipo de construcciones de grandes dimensiones parece que van a ser potenciadas por las sucesivas oleadas de privatización del sector público. P. ej., la reciente construcción y explotación de un canal de unión entre el Rhin (*Rhein*), el Danubio (*Donau*) y el Meno (*Main*) es obra de una SA.

(21) P. ej., en la construcción de una nueva carretera, o de un canal navegable, se dan cita tanto el organismo público titular del proyecto (*Vorhabensträger*) como la autoridad administrativa competente para tramitar el procedimiento según el territorio al que afecte el trazado de la carretera (*Planfeststellungsbehörde*, que puede ser la de un *Land*) y el Ministerio federal competente en materia de tráfico.

de la expropiación forzosa, en lugar de seguir ese *Planfeststellungsverfahren* (procedimiento de comprobación del plan) (22), basta con la aprobación de una *Plangenehmigung* (autorización del plan) (23), de acuerdo con un procedimiento más sencillo. En tercer lugar, y para inversiones o reformas de mínima importancia, basta el denominado *Anzeigungsverfahren* (procedimiento de comunicación o anuncio). Estos cauces vienen regulados con carácter general en la Ley de procedimiento administrativo (VwVfG), que los contempla como procedimientos especiales. Esa regulación se complementa con las disposiciones de la legislación sectorial sobre planeamiento (*Fachplanungsgesetze*).

El carácter ambicioso de esas tramitaciones formales y la arraigada cultura ciudadana de participación (y con frecuencia de oposición) en las iniciativas que afectan a sus intereses han convertido la aprobación de un *Planfeststellung* en un instrumento incómodo y desproporcionado, provocador de retrasos indebidos (24). Pues bien, la reforma legal pretende allanar este áspero camino, lo que equivale a decir, en un gran número de supuestos, simplificar y quitar obstáculos a la actividad planificadora de la Administración. Este propósito tiene especial actualidad respecto de los nuevos *Länder*, porque el Estado tiene interés en homogeneizar con rapidez el nivel de desarrollo e infraestructuras en toda la República Federal. De hecho, este camino de agilización ya se había abierto hace unos años para ese concreto ámbito territorial (25).

La doctrina ha respondido con escepticismo al entusiasmo reformista del legislador. A pesar de compartir el punto de partida (necesidad de di-

(22) Este complejo procedimiento se caracteriza por una serie de trámites formales de información pública, de audiencia y participación de todos los interesados, en los que se discuten todas las posibles objeciones al proyecto. Como describe Hans MEYER, «El procedimiento administrativo en la República Federal de Alemania», en *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, obra coordinada por Javier BARNES y coeditada por Civitas y la Junta de Andalucía, 1993, pág. 301, «se compone de cinco fases: la presentación de la solicitud, regulada con todo detalle; la obtención de la información oportuna por medio de la audiencia de los interesados y de cuantos puedan verse afectados por el plan, incluyendo, en su caso, a otras Administraciones; una audiencia oral denominada *vista para deliberar*; así como el parecer o dictamen elaborado por el órgano que ha practicado la audiencia que envía a la Administración que ha de aprobar el plan».

(23) En algunos supuestos, como la construcción de un aeropuerto, puede ser necesario incluso aprobar primero una *Plangenehmigung*, que tiene carácter preparatorio, y luego propiamente la *Planfeststellung*.

(24) En el informe de la Comisión *Schlichter*, § 123, se reconoce con preocupación que este tipo de procedimientos, en un amplio porcentaje, no se aprueba en el plazo previsto. Tomando el ejemplo de Nordrhein-Westfalen, y el caso de la *Bundesimmissionsschutzgesetz* (Ley de emisiones al medio ambiente), resulta que en 1980 sólo el 63 por 100 de los procedimientos de autorización se terminaban dentro de seis meses. Además, ese porcentaje descende hasta el 52 por 100 en 1988. Y paralelamente aumenta el de los casos cuya tramitación excede de un año del 9 al 17 por 100. El resultado es que la obtención de una autorización que legalmente no debe exceder de seis meses requiere una media de 5 a 10 meses cuando no hay participación pública, y de 9 a 12 meses cuando sí la hay.

(25) Deben citarse a este respecto la *Ley de aceleración del planeamiento de vías de comunicación* (*Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz*), de 16 de diciembre de 1991, y la *Ley de simplificación de planes* (*Planungsvereinfachungsgesetz*), de 17 de diciembre de 1993.

namizar los cauces de la acción administrativa), se pone en duda el acierto en cuanto a los aspectos reformados (26), y se remite con desilusión a un momento posterior (todavía es pronto para apreciar las consecuencias de las nuevas prescripciones) para corroborar esa primera —y quizás prematura— valoración de ineficacia.

La entrada en vigor de estas nuevas medidas precede a dos novedades legislativas importantes en el Derecho administrativo español: la introducción de una serie de correcciones de algunos aspectos especialmente fallidos en la relativamente reciente LAP de 1992, de un lado, y sobre todo la reciente aprobación de la nueva LJCA mediante Ley 29/1998, de 13 de julio, por otro. De ahí la oportunidad del tema que se pretende exponer, y del que pueden extraerse algunas experiencias interesantes.

## II. PRINCIPALES NOVEDADES DE RÉGIMEN JURÍDICO

### A) *La reforma del procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas (VwVfG)*

Con esta reforma se pretende fundamentalmente, como ya se ha dicho, atender las quejas de la economía sobre la longitud y la complejidad del camino que conduce a las diversas autorizaciones, permisos y aprobaciones administrativos necesarios para la puesta en marcha de un proyecto empresarial o industrial. Lo primero que llama la atención es que las nuevas previsiones no se implantan en la legislación sectorial, sino en la propia VwVfG, dando a entender que la agilización alcanza a todos los diversos planes y autorizaciones administrativos, aun cuando las diversas leyes especiales sobre proyectos e infraestructuras estipulen un grado menor de simplificación (27).

Las novedades incorporadas se reducen, junto a alguna mención exhortativa que el legislador dirige a la Administración y que no deja de tener un valor ornamental (28), a tres puntos fundamentales: se retocan dos

(26) Winfried KLUTH, «Die Auswirkungen der 6. VwGO-Novelle auf das Wirtschaftsrecht», en *Wirtschaftrechtliche Beratung*, 10/1997, pág. 512. Se achaca a la reforma el haberse planeado de espaldas a la realidad administrativa del momento. Por poner un ejemplo, se adoptan medidas restrictivas de la segunda instancia en lo contencioso, con la intención de descongestionar los escalones superiores de la jurisdicción, cuando el retraso principal, al contrario que en nuestro país, se produce en las instancias inferiores.

(27) Al menos así lo entiende Bernhard STÜER, «Die Beschleunigungsnovellen 1996», en *DVBt*, núms. 4/5, 1997, pág. 327, para quien estas previsiones no tendrían mero carácter supletorio. Parece que esta postura contradice el principio general de que, a falta de otra previsión, la *lex specialis* prevalece sobre la general. Lo que sí está claro es que las nuevas prescripciones sólo tendrán vigencia cuando se aplique la Ley federal de procedimiento. En el ámbito de los *Länder* sólo tendrán vigencia estas reformas en la medida en que sean recogidas en sus propias Leyes de procedimiento.

(28) Es el caso del § 10.2 VwVfG para todo procedimiento en general, y del § 71.b VwVfG para los procedimientos de autorización en particular. Según el primero, el procedimiento administrativo ha de conducirse de manera sencilla, práctica y rápida (*einfach, zweckmässig y zügig*); cuestión distinta es el alcance real y efectivo de este genérico principio.

procedimientos especiales previstos en la VwVfG para la aprobación de autorizaciones (*Planfeststellung* y *Plangenehmigung*) y se introducen correcciones sobre el tratamiento general de los vicios de forma y de procedimiento.

a) En concreto y en primer lugar, se introduce, bajo el título de *Agilización del procedimiento de autorización*, todo un capítulo con reglas específicas que, si bien no constituyen en sí un nuevo procedimiento especial (29), vienen a modular el llamado *procedimiento administrativo formal*, cuando éste tiene por objeto la aprobación de una autorización para la ejecución de un proyecto en el marco de una actividad económica del solicitante (nuevos §§ 71.a-e VwVfG) (30).

Dentro de esas medidas, se contempla una amplia obligación de asesoramiento e información —incluso por escrito cuando resulte proporcionado— por parte de los órganos administrativos sobre las posibilidades de acelerar los oportunos trámites, así como sobre las ventajas y desventajas que de esas opciones se siguen (§ 71.c VwVfG). Lo más novedoso es que estas recomendaciones deben proporcionarse ya antes de presentar la solicitud formal de autorización, de manera que el futuro solicitante pueda conocer previamente qué comprobantes y documentación debe aportar, qué pruebas periciales pueden ser admitidas, de qué manera puede anticiparse la participación pública (*Öffentlichkeit*) para aliviar el posterior procedimiento, y qué presupuestos de hecho de la autorización deben ser esclarecidos o probados previamente en un proceso judicial. Estas innovaciones tienden, pues, a contemplar las relaciones entre Administración e inversor no ya como de mero control, sino incluso de cooperación. En cualquier caso, con este nuevo precepto se vendría a configurar un derecho del ciudadano a ser oportunamente asesorado y, de modo paralelo, parece que se abriría la posibilidad de exigir responsabilidad administrativa por las infracciones de ese deber por parte del órgano administrativo.

Además, se establece, para el caso de que se presente finalmente la solicitud, el deber de comunicar de inmediato al solicitante si la misma está completa, así como la duración previsible de la tramitación. Esta previsión, con independencia de que carezca de efectos vinculantes para la Administración, tiene su trascendencia; el ciudadano tiene siempre la impre-

(29) En este sentido se pronuncia Hartmut MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11.<sup>a</sup> ed., Beck, Munich, 1997, pág. 455.

(30) Debo aclarar que en Alemania existe un *procedimiento administrativo general o informal*, que ni siquiera debe tramitarse por escrito y que tiene carácter subsidiario (se aplica cuando la Ley no prevé que se siga un procedimiento específico). Junto a él, la VwVfG contempla una serie de procedimientos especiales: el denominado *procedimiento formal* o *förmliche Verfahren* (§§ 63 y ss.) y el *procedimiento de comprobación del plan o Planfeststellungsverfahren* (§§ 72 y ss.), que se desarrollan necesariamente por escrito y que van aumentando en complejidad. A ellos habría que añadir el *procedimiento de resolución de recursos* o *Rechtsbehelfverfahren* (§ 79), cuya regulación se remite, curiosamente, a la Ley de la jurisdicción contenciosa (§§ 68 y ss. VwGO). Pues bien, el llamado *procedimiento formal* es el aplicable a supuestos como la expropiación forzosa (§§ 104 y ss. BauGB) o la autorización de instalaciones (§ 10 BImSchG).

sión, al dirigirse a un órgano administrativo, de accionar el mecanismo de una organización tan voluminosa como despersonalizada y hermética, en el que es imprevisible saber si su petición será atendida o no y en qué espacio de tiempo (31).

En segundo lugar, se introduce en la tramitación de estas autorizaciones el denominado *trámite de estrella* (§ 71.d VwVfG), que consiste en la posibilidad de que el órgano administrativo competente convoque, a la vez y con un mismo plazo, a todas las otras instancias administrativas que hayan de intervenir en la tramitación para que manifiesten su postura. De ahí la denominación empleada, ya que, como en una estrella, todas las puntas convergen hacia el centro de la misma, atraídas por la competencia del órgano principal interviniente. Consumido tal plazo, no sólo no será posible la introducción de nuevos intereses públicos en el procedimiento—salvo que éstos ya sean conocidos de por sí por la propia autoridad administrativa, o debieran ser conocidos o sean decisivos para la legitimidad de la decisión final—, sino que además ese efecto preclusivo se extiende también al eventual proceso contencioso posterior (32).

Por último, y a petición del solicitante, puede convocar la autoridad administrativa una reunión de todos los órganos administrativos implicados con aquél para debatir a la vez diversos extremos de la solicitud. Esta es la llamada *Antragskonferenz* (§ 71.e VwVfG). Esta medida, tomada del § 6 UVPG (33), puede ser de gran utilidad en la coordinación de actuaciones cuando se combina con el anterior *trámite de estrella*.

b) En segundo lugar, se retoca el denominado *procedimiento de comprobación del plan* (*Planfeststellungsverfahren*) en tres puntos principales: se rigidifica su trámite de audiencia y participación pública, a fin de evitar excesivas dilaciones; se flexibilizan las consecuencias de los defectos de tramitación, y se reduce su ámbito de aplicación.

1. En cuanto al trámite de audiencia e información pública (*Anhörungungsverfahren*), la Ley introduce plazos preclusivos para la participación de todos aquellos que tienen derecho a intervenir y hacer alegaciones (ór-

---

(31) Precisamente, el Proyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pretende incluir una prescripción parecida en el artículo 42.4, conforme al cual «en todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente». La proyectada innovación ha sido aplaudida por el Consejo de Estado en su Dictamen de 22 de enero de 1998, donde se advierten ciertas omisiones del precepto (órgano competente para efectuar la comunicación, contenido exacto de la misma, su valor informativo o probatorio, los efectos de su omisión o de su contenido erróneo).

(32) STUER, *op. cit.*, pág. 328.

(33) *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* o *Ley de evaluación del impacto medio ambiental*, de 12 de febrero de 1990.

ganos administrativos y terceros interesados). Así, se fija ahora un plazo de un mes, desde la presentación completa del proyecto, para que el órgano competente, primero, incite a todas las instancias administrativas cuya esfera de actuaciones sea afectada por aquél a pronunciarse al respecto y, segundo, disponga que el proyecto sea expuesto en todos los municipios afectados (§ 73.2 VwVfG). Los órganos administrativos afectados dispondrán entonces para pronunciarse de un plazo máximo de tres meses (§ 73.3.a VwVfG), de carácter preclusivo (34). Por su parte, los municipios afectados deberán poner el proyecto a disposición de todos los interesados antes de que transcurran tres semanas desde su recepción y por el plazo de un mes (§ 73.3 VwVfG). A continuación se abre propiamente el trámite de alegaciones para los terceros interesados por espacio de dos semanas. Este plazo ya constaba en la anterior redacción de la Ley, pero ahora se indica expresamente que, una vez consumido, no podrán presentarse más objeciones al proyecto, salvo que se funden en un *título especial de derecho privado* (§ 73.4 VwVfG).

Una vez consumidos estos plazos, la Ley prevé un trámite de discusión del proyecto, dirigido por el órgano competente en el procedimiento, en el que participan tanto los órganos administrativos afectados como los particulares interesados y terceros que hayan formulado objeciones. La novedad aquí reside de nuevo en la introducción de un plazo para que la discusión tenga lugar; a la sazón, tres meses desde la conclusión del plazo de presentación de objeciones (§ 74.6 *in fine* VwVfG).

2. En segundo lugar, se dulcifica el régimen de los vicios en la tramitación, de manera que sólo tendrán trascendencia aquellos que sean decisivos para la solución final. Según el nuevo § 75.1.a, la valoración defectuosa de un interés público o privado afectado por el proyecto sólo será relevante cuando resulte evidente que aquél hubiese influido en la valoración final. Y no queda ahí la cosa, sino que además, cuando el vicio sea relevante, sólo conducirá a la anulación del acto administrativo cuando no pueda ser subsanado mediante una determinación complementaria del plan (*Planergänzung*) o un procedimiento complementario (*ergänzendes Verfahren*) (35). La anulación de la tramitación se contempla así como remedio último y extremo (36), que se reserva a los vicios que se traducen en una alteración de la

---

(34) Con las mismas salvedades arriba señaladas para el *procedimiento estrella*, es decir, que podrán tenerse en cuenta los intereses públicos que, aun no alegados, sean conocidos por el órgano administrativo que dirija la tramitación, o debieran serlo, o sean decisivos para la legitimidad de la decisión final.

(35) Este doble filtro para la relevancia jurídica de una valoración defectuosa ya había sido implantado por la *Ley de simplificación del procedimiento para planes de vías de comunicación o Planungsvereinfachungsgesetz (PlVereinfG)*, de 17 de diciembre de 1993, y en algunas leyes especiales: *Ley general de ferrocarriles (AEG)*, *Ley federal de carreteras (FStrG)*, *Ley federal de vías de navegación (WaStrG)*, *Ley de navegación aérea (LuftG)* y *Ley federal de transporte de viajeros (PBefG)*. Ahora se extiende esta regla con carácter general a cualquier *Feststellung* o *Festgenehmigung* que haya de aprobarse.

(36) Hasta ahora la jurisprudencia había procurado evitar que se malbaratase toda la tramitación realizada, permitiendo que los propios Tribunales sanasen algunos vicios me-

concepción global del plan (como la necesidad de cambiar el trazado previsto de la carretera, pongamos por caso).

3. Además de levantar estos diques de tiempo para la celebración de trámites y de impedir que toda la tramitación pueda echarse a perder por culpa de algún vicio no esencial, el legislador ha liberado algunos casos de la carga de seguir este procedimiento tan formalizado. Así, en lugar de la *resolución o acuerdo de comprobación del plan (Planfeststellungsbeschluss*, que es el acto administrativo con el que se resuelve el anterior procedimiento) puede simplemente otorgarse, en los casos que no presenten especiales dificultades, una *autorización del plan (Plangenehmigung)*. Esta opción presenta como gran ventaja el que se prescinde del trámite de participación pública antes referido. Además, en cuanto a sus efectos, la *autorización del plan* se equipara con la *comprobación del plan*, a excepción del *enteignungsrechtlichen Vorwirkung (preefecto expropiatorio)* (37). En concreto, la reforma permite conceder este tipo de autorización cuando, primero, no se vean perjudicados (*beeinträchtigt*) de modo directo derechos de terceros, o bien manifiesten por escrito los interesados su conformidad a que su propiedad u otros derechos sean afectados, y, segundo, los órganos administrativos en cuyo ámbito de competencias interfiera el plan hayan intervenido o participado sin plantear graves objeciones (38). Además, se libera este supuesto de la carga de interponer recurso administrativo (*Vorverfahren*) previo al contencioso.

Pero es que incluso es posible prescindir de un procedimiento formal —y evitar la aprobación de un *Planfeststellung* o de un *Plangenehmigung*— cuando se trate de casos irrelevantes o de escasa significación (*unwesentliche Bedeutung*). Se entiende que así acontece cuando concurren dos circunstancias: que no sean afectados intereses públicos o conste en las oportunas resoluciones administrativas que éstos no se oponen al plan, y que ni

---

dante la introducción de condiciones (*Auflagen*) en el *Planfeststellung*, siempre que éstas mantuvieran intacta la estructura esencial del plan. Vid. al respecto STÜER, *op. cit.*, pág. 331, para quien esta sanación judicial de defectos se corresponde con lo que la nueva regulación denomina *Planergänzung*. Lo novedoso de la reforma estaría en admitir también un *ergänzendes Verfahren*, que permitirá añadir *ex post* dictámenes o informes y diligencias complementarias (p. ej., un estudio de impacto ambiental) para esclarecimiento de los hechos o para la valoración de los intereses en juego.

(37) Viene a ser algo así como la declaración de utilidad pública o de interés social de nuestro Derecho. Así, el *Planfeststellung* es capaz de imponerse a los propietarios afectados por el proyecto, en el sentido de que sus terrenos quedan vinculados a una posterior expropiación, que se declara necesaria. De este efecto carece el *Plangenehmigung* —salvo que afecte a terrenos de extensión insignificante, como refiere la Sentencia del BVerwG de 15-XII-95 [4 A 19.95] respecto de una superficie de 26 m<sup>2</sup>—, que, por tanto, sólo puede dictarse cuando no haya particulares que hayan de ser expropiados para la ejecución del proyecto, o hayan prestado su consentimiento para tal intervención. Esta diferencia se justifica precisamente por estar el *Planfeststellung* precedido por el trámite de información pública.

(38) STÜER, *op. cit.*, págs. 328-329, aclara que la conformidad de los particulares interesados sólo se exige respecto de los propietarios que, en caso de aprobación del plan, se verían afectados mediante expropiación, y no para cualquier interesado. Además, respecto de los órganos administrativos sólo se exigiría que no hayan manifestado su oposición radical al proyecto.

siquiera se vean afectados (*beeinflusst*) derechos de terceros, o bien se hayan cerrado los acuerdos correspondientes con los afectados por el plan.

c) Una de las preocupaciones principales del legislador, a la hora de agilizar el procedimiento administrativo, ha sido el flexibilizar el régimen de sanación de defectos en la tramitación, así como el dulcificar sus repercusiones en los posteriores recursos administrativos o jurisdiccionales (39). Es preciso subrayar que este nuevo régimen no se aplica sólo al ámbito de las autorizaciones y permisos oficiales, sino que se trata de medidas de alcance general para el procedimiento administrativo *in genere*.

Según el § 45 VwVfG, las infracciones de forma o de procedimiento, siempre que no produzcan la nulidad del acto administrativo (40), son irrelevantes cuando posteriormente quede reparada la solicitud defectuosa, la falta de fundamentación, la participación de un interesado, el necesario acuerdo de un órgano colegiado o la intervención de otro órgano administrativo (41). Pues bien, la novedad está en que la subsanación es ahora admisible hasta la terminación de la vía judicial, lo cual implica un amplísimo margen de reacción de la Administración (42). Hasta ahora, sólo era posible reparar los defectos formales hasta la resolución del *Vorverfahren* (43) y, en

---

(39) Con carácter general, sobre los vicios de procedimiento en el Derecho alemán, puede consultarse en nuestro idioma el artículo de Friedhelm HUFEN, *La sistemática de las irregularidades procedimentales*, en «Documentación Administrativa», núms. 235-236 (1993), págs. 335 y ss., monográfico sobre el Derecho administrativo alemán.

(40) Un acto administrativo es nulo, según explica el § 44.1 VwVfG, en la medida en que sufre un defecto especialmente grave, el cual resulta notorio o evidente en la apreciación razonable de todas las circunstancias a considerar. Por su parte, el párrafo segundo completa el ámbito de la nulidad con seis supuestos concretos que en todo caso la producen, con independencia de que concurran las condiciones de la definición anterior. La enumeración comprende desde el acto administrativo dictado por escrito que no es reconocido por el propio órgano administrativo emisor, hasta aquel acto que vaya contra las buenas costumbres. Finalmente, el párrafo tercero agrupa cuatro casos en que no se produce la nulidad del acto administrativo.

(41) Según Hans MEYER, *op. cit.*, pág. 312, y a excepción de la subsanación de la solicitud (que también permite en nuestro sistema el artículo 71 LAP, en un plazo de diez días, ampliables a quince), no se entiende muy bien por qué se permite la rectificación de errores en los otros supuestos, pues la razón de ser de esas actuaciones radica precisamente en su posibilidad de influir sobre la decisión final. De nada sirve su remedio *a posteriori*, una vez que la Administración ya ha decidido. Curiosamente, la jurisprudencia viene siendo benévola con la Administración en este punto, llegando a decir que la subsanación tardía de la falta de audiencia de un interesado serviría simplemente para que éste *exprese su parecer*. El Derecho administrativo alemán, concluye este autor, pone su acento en el producto final del procedimiento y no en su tramitación misma.

(42) Tanto de la literalidad del precepto como de la propia elaboración del mismo se desprende que las facultades de subsanación de defectos formales en fase judicial son lo más amplias posible y alcanzan incluso al proceso de casación (*Revisionsinstanz*).

(43) El *Vorverfahren* (literalmente, *procedimiento previo*) es la vía administrativa de recurso, que viene, curiosamente, regulada en los §§ 68 y ss. VwGO, en cuanto requisito previo a la vía contenciosa. Con el *Vorverfahren* se trata de descargar en la medida de lo posible a la jurisdicción contenciosa, permitiendo que la Administración compruebe la legalidad y oportunidad del acto administrativo dictado. Puede encontrarse una exposición detallada de esta regulación en el artículo de Martin BULLINGER y Mariano BACIGALUPO, *Los recursos administrativos en la República Federal de Alemania*, en «Documentación Administrativa», núm. 221 (1990), págs. 13 y ss.

los casos en que éste no es necesario (44), hasta la interposición del recurso contencioso. Semejante ampliación ha exigido paralelos retoques de la Ley de lo contencioso, que fueron introducidos unas semanas después por la sexta Ley de reforma de la misma, como luego se mencionará.

Pero es que además, conforme al § 46 VwVfG, los defectos de forma o procedimiento aún no corregidos y la falta de competencia territorial no podrán ser el único fundamento para la anulación del acto administrativo «cuando resulte evidente que esa infracción no ha influido en la decisión del asunto». Ya no es necesario satisfacer la amplia condición recogida en la anterior redacción, que exigía que «no se hubiera podido adoptar otra decisión en el asunto». Ahora no se trata de que no haya otras posibles soluciones, sino de que la decisión sobre el fondo no habría cambiado a pesar de no haberse cometido la infracción (45). Se ha venido a ampliar así el ámbito de aplicación de este precepto —que antes sólo abarcaba el caso de los actos reglados— al campo de los actos discrecionales. De todas formas, y tal como indica STÜER, el juicio sobre la relevancia final que ha tenido un vicio de tramitación no es del todo fácil de determinar respecto de actos administrativos discrecionales (46).

Además, la mayoría de los *Länder* han aprobado en este punto disposiciones semejantes. De esta manera queda reforzada la estabilidad de los actos administrativos, cuyos defectos formales pueden ser fácilmente subsanados, y que además son inexpugnables en una posterior impugnación a la alegación de estas deficiencias. Sin embargo, las nuevas reglas abren algunos interrogantes en relación con su constitucionalidad y con su eficacia práctica. En efecto, la generosa indulgencia del legislador para con los vicios de forma y de procedimiento relativiza en exceso la vinculación jurídica de la Administración a las prescripciones de forma, al retirarse la sanción de ilegalidad cuando aquélla no se ajusta a éstas. Resulta dudoso si esta nueva orientación conduce realmente a la flexibilización del procedimiento administrativo o a la dejadez de la Administración a la hora de respetar las formas estipuladas en el ordenamiento jurídico, con la excusa de que en todo caso la resolución final habría sido idéntica. Además, la com-

---

(44) Esos casos vienen recogidos en el § 68.1 VwGO. Así ocurre cuando la Ley lo indica expresamente (como en el caso de las *Plangenehmigung*, § 74.6.3 VwVfG), cuando el acto administrativo se haya dictado por órganos administrativos de los *Länder* o de la Federación que carezcan de superior jerárquico (salvo excepciones legales) y cuando de la resolución estimatoria o desestimatoria del recurso se deriva una *Beschwer* (gravamen o perjuicio). *Beschwer* es un presupuesto jurídico para interponer un recurso, consistente en que una decisión produce efectos desfavorables para quien la recurre. Puede ser material (si en ella se contiene alguna desventaja para el recurrente) o formal (cuando, simplemente, no se ha concedido lo que se solicitó). Además, tampoco es necesario recurrir en vía administrativa en los supuestos de *silencio administrativo* del § 75 VwGO, cuando la Administración no resuelve en plazo. *Vid.* sobre este tema el artículo citado en la nota anterior, págs. 21 a 23, donde se añaden algunos supuestos jurisprudenciales de exclusión de la vía administrativa previa.

(45) Tal como expone MEYER, *op. cit.*, pág. 313, en realidad esta solución —que ya se planteó incluso durante la tramitación de la Ley de procedimiento alemana, y que fue rechazada en el *Bundestag*— era la que ya venía aplicando la jurisprudencia.

(46) STÜER, *op. cit.*, pág. 330.

binación de estas disposiciones con las introducidas en el proceso contencioso (en especial la del § 87.1.7 VwGO, que permite al Tribunal invitar a la Administración a rectificar un defecto formal antes de llegar a la fase oral del juicio) podría atentar contra el principio de la independencia judicial, en la medida en que obligan a los Tribunales a actuar como un colaborador de la Administración. El Poder Judicial está para controlar al Ejecutivo, no para caminar con él agarrado del brazo en la misma dirección. Al obligar a los Tribunales a cooperar con la Administración en sus intereses se está socavando su independencia.

B) *La Ley de protección frente a emisiones nocivas para el medio ambiente (BImSchG)*

El Derecho del medio ambiente ha conocido en Alemania un extraordinario desarrollo. Fruto de la preocupación por la conservación de la naturaleza es la llamada *Ley de emisiones*, que regula principalmente la instalación y supervisión de instalaciones industriales. Estas se dividen, según la intensidad de sus efectos nocivos para el medio ambiente y la debida eliminación de desechos, en instalaciones sujetas y no sujetas a autorización (*genehmigungsbedürftige* y *nicht genehmigungsbedürftige Anlagen*). Mediante esta reforma se pretende agilizar el otorgamiento de este permiso específico de compatibilidad con el medio ambiente (*immissionsschutzrechtlicher Genehmigung*) y proporcionar así una mayor seguridad jurídica a empresarios e inversores sobre la viabilidad de sus proyectos. Las novedades introducidas en la Ley se centran en tres puntos principales.

a) En primer lugar, se ha introducido la posibilidad de iniciar las obras de construcción durante la propia tramitación de las autorizaciones (§ 8.a BImSchG) (47). Este permiso provisional puede concederse siempre que se verifiquen tres condiciones. Primero, que en principio pueda contarse con que la resolución final será favorable a la autorización. Segundo, que haya un interés público o al menos un interés legítimo del solicitante en el comienzo anticipado de la instalación. Y tercero, que el solicitante se comprometa a indemnizar todos los posibles daños ocasionados con la instalación hasta que se dicte la resolución definitiva, así como a restablecer las cosas a su estado inicial, en caso de que la decisión final sea denegatoria de la autorización.

El cumplimiento de estas obligaciones puede garantizarse mediante

---

(47) La legislación anterior ya contemplaba algunas medidas de agilización de las autorizaciones. Como es frecuente que los proyectos de instalación revistan cierta envergadura y complejidad, la BImSchG prevé, junto a la clásica autorización plena o sin reserva (*Vollgenehmigung*), las figuras especiales de la autorización parcial (*Teilgenehmigung*, que resuelve de modo vinculante y final, pero circunscrita a una parte de lo solicitado) y de la resolución preliminar (*Vorbescheid*, que es la que certifica, también con carácter vinculante, que se verifican algunos de los presupuestos de la autorización, en espera de que se terminen de comprobar los demás).

fianza. Además, el órgano administrativo competente cuenta en estos casos con una serie de mecanismos que garantizan su control de la situación. En concreto, el comienzo anticipado de las obras es revocable en todo momento y, al igual que la autorización definitiva, puede condicionarse mediante cláusulas accesorias (48). El órgano administrativo puede imponer condiciones (*Auflage*) al titular del proyecto para el inicio de las obras antes de obtener la autorización final e, incluso, puede prever simplemente la posibilidad de introducir esas condiciones con posterioridad. Hasta ahora sólo cabía anticipar los efectos de la *Genehmigung* en el caso de cambios esenciales en instalaciones ya autorizadas y, además, sólo cabía invocar como justificación un interés público, y no un mero interés legítimo del interesado.

La Ley permite también que se autorice con carácter anticipado la entrada en funcionamiento de instalaciones que hayan sufrido cambios esenciales, cuando se trate de adaptaciones exigidas por la propia BImSchG o por algún Reglamento de desarrollo de esta Ley (§ 8.a.3).

b) En segundo lugar, se ha intentado facilitar la impugnación de la resolución denegatoria de la autorización administrativa. El solicitante puede interponer frente a la misma una *Verpflichtungsklage* (o acción de obligación) (49), que se resuelve en vía administrativa de recurso (*Widerspruchsverfahren*). A este respecto, conviene subrayar que la *immissionsschutzrechtliche Genehmigung* no es de otorgamiento discrecional sino reglado, de manera que el particular de que se trate tiene derecho a obtenerla cuando reúne los requisitos necesarios prescritos en la BImSchG (50).

Pues bien, la nueva normativa incorpora una especie de previsión de silencio administrativo negativo en el § 14.a, conforme al cual el solicitante puede interponer recurso contencioso-administrativo cuando no se haya resuelto la impugnación administrativa en el plazo de tres meses desde su presentación. Se exceptúan los casos en que, por especiales circunstancias, pueda aplicarse un plazo inferior.

---

(48) Las cláusulas accesorias (*Nebenbestimmungen*) son modulaciones de la eficacia de los actos administrativos, que pueden introducirse cuando así lo prevé una norma o cuando se quiera asegurar que los requisitos legales para dictar un acto administrativo van a ser cumplidos. El § 36 VwVfG contempla hasta cinco modalidades: *Befristung* (plazo de eficacia), *Bedingung* (condición objetiva), *Widerrufsvorbehalt* (reserva de revocación), *Auflage* (carga o condición subjetiva, en el sentido de que el acto administrativo se condiciona al cumplimiento de una obligación por parte de los beneficiarios del acto administrativo de hacer, soportar u omitir una actividad) y *Auflagevorbehalt* (reserva de posterior introducción de cargas para el beneficiario del acto administrativo).

(49) En el Derecho alemán se diferencian las *Anfechtungsklagen* o acciones de impugnación, por las que se recurre un acto administrativo del que se deriva algún perjuicio para el interesado, de estas *Verpflichtungsklagen*, que son las acciones dirigidas contra un órgano administrativo para que dicte un acto administrativo con un contenido concreto, al cual tiene derecho el administrado.

(50) Problema distinto es la estimación de si concurren o no esos requisitos. Por el contrario, sí que hay margen de discrecionalidad para otorgar estas autorizaciones de compatibilidad con la normativa de emisiones respecto de los planes. En este sentido, STGER, *op. cit.*, pág. 337.

c) Otro punto reformado es el de la autorización de las alteraciones o transformaciones de una instalación que ya estuviese en funcionamiento. Ese título no es necesario cuando no se requirió permiso para la instalación inicial (*nicht genehmigungsbedürftige Anlagen*). A partir de ahora se prescinde del control administrativo cuando se trate de alteraciones no esenciales de las *genehmigungsbedürftige Anlagen* (§ 15 BImSchG) (51). Eso sí, se prevé un sencillo procedimiento para que el órgano administrativo competente determine si es o no esencial la alteración. Tal procedimiento se inicia con el anuncio o aviso (*Anzeige*) del titular del proyecto, acompañado de la oportuna documentación, al menos un mes antes del inicio de las reformas, puesto que tal es el plazo máximo que tiene la Administración para pronunciarse al respecto. A falta de respuesta en plazo se presume que ésta es positiva. En caso de ser necesaria la autorización se seguirá el procedimiento ordinario para su otorgamiento (§ 10) o el simplificado (§ 19), según corresponda. Este ha de resolverse en el plazo de tres meses, ampliable a seis, cuando sea necesario publicar el proyecto de transformación (§ 16.2 y 3).

### C) *La reforma de la jurisdicción contenciosa (VwGO)*

Esta Ley de reforma, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 1997, es seguramente la más importante de las seis que ha sufrido ya la Ley reguladora de lo contencioso-administrativo en Alemania (VwGO) (52) y su sentido es netamente restrictivo de las garantías de los ciudadanos respecto del control y revisión de los actos administrativos desfavorables para sus intereses. La razón está en el extraordinario número de recursos que suscita en Alemania la realización de un proyecto de envergadura (dotación de infraestructuras, levantamiento de una planta industrial...) (53) y en el carácter suspensivo que imponen esos recursos respecto de la ejecución del acto administrativo de autorización. La combinación de esos dos elemen-

---

(51) Conforme al § 16.1, se califican de esenciales las alteraciones en la ubicación, la disposición o estructura y el funcionamiento (*Lage, Beschaffenheit y Betrieb*) que puedan producir consecuencias perjudiciales y sean relevantes a efectos de satisfacer los requisitos iniciales de la autorización. Tampoco el recambio o sustitución de una instalación ya autorizada, o de una parte de ella, precisa nueva autorización (§ 16.5).

(52) Entre nosotros, el estudio más detallado de esta materia corresponde a Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, coeditado por Civitas y el Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

(53) Sobre los peligros que encierra la extensión indiscriminada de la acción popular para la protección de intereses difusos en materias como el medio ambiente ha advertido Ramón MARTÍN MATEO entre nosotros. En su *Manual de Derecho ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1995, pág. 84, señala que «la asignación pacífica de ilimitadas posibilidades de acción a los ciudadanos individualmente, puede producir avalanchas de recursos que paralicen los Tribunales. De hecho hay precedentes significativos, como sucedió en Alemania, donde se plantearon miles de recursos por los opositores a la construcción de un nuevo aeropuerto». El estudio más pormenorizado por parte de este autor de la legitimación en el contencioso ambiental se encuentra en su *Tratado de Derecho ambiental*, vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991, págs. 177 a 203.

tos conduce a que costosísimos proyectos de inversión permanezcan detenidos, generando cuantiosas pérdidas y desincentivando nuevas inversiones. De ahí que se hayan introducido ciertos recortes en beneficio de la agilidad del proceso.

Detrás de las nuevas prescripciones se esconde, pues, la preocupación por el bloqueo —y consiguiente ineficacia— de la jurisdicción contenciosa, a la que es necesario descargar de trabajo. En principio, podría decirse que se padece la misma enfermedad que nuestro sistema, pero esta afirmación debe ser matizada en tres sentidos. Primero, la estadística demuestra que las dimensiones del problema son completamente diferentes. *Retraso judicial* no parece significar lo mismo en Alemania que en España (54). En segundo lugar, las raíces del problema no son equiparables. Mientras en nuestro país debe hablarse, ante todo, de un déficit escandaloso de magistrados especialistas en lo contencioso (55), en Alemania el atasco se origina por la rigidez del sistema al servicio de los intereses de los ciudadanos, de tal manera que es posible *atar* las manos de la Administración. Por último, a diferencia de nuestro país, en el que la congestión es generalizada (56), en

(54) Las estadísticas son apabullantes. Mientras la resolución de un pleito puede llevar seis años en nuestro TS, el BVerwG —que es el órgano alemán equivalente— necesita poco más de un año para resolver una *Revision* (análoga a nuestro recurso de casación). De todas formas, quiero incidir en que las estadísticas con que hoy contamos en nuestro país son insuficientes, puesto que no saben especificar en unidades de tiempo los retrasos que hoy sufrimos (únicamente el CGJP, en su *Libro blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, pág. 255, especifica que el retraso inicial mínimo en toda la jurisdicción contenciosa es de 28,65 meses) y, sobre todo, porque carecen del necesario estudio analítico por materias o tipos de asuntos, lo cual permitiría conocer dónde está realmente el problema del colapso judicial y qué soluciones se han de adoptar.

(55) Resulta muy ilustrativa la crítica a la situación casi agónica formulada por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. *Sobre la situación de la justicia administrativa y sobre su reforma (réquiem por un proyecto de ley)*, en «Otrosí», diciembre 1995, págs. 5 y ss. Con crudos términos, el jurista advierte que «la situación actual de esta Jurisdicción es verdaderamente lamentable. Muy simplemente: la más lamentable de todo el panorama general, ya escasamente brillante, de toda la Justicia española». El origen del estancamiento procesal de los recursos está en relación directa con la falta de los magistrados necesarios. Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA proporciona unos datos escalofriantes, que acreditan que, en los últimos quince años, los recursos se han multiplicado por seis, mientras que el número de magistrados se ha mantenido prácticamente congelado (261 en 1995, según la Memoria del Consejo General del Poder Judicial, sin contar los magistrados suplentes, que son casi siete veces menos que los jueces administrativos en Alemania).

Este artículo fue objeto de réplica por el magistrado Alfonso SABAN GODOY (*La necesaria reforma de la justicia contencioso-administrativa, réplica al profesor García de Enterría «Otrosí»*, enero-febrero 1996, págs. 9 y ss.) y por otros tres catedráticos (Jesús LEGUINA VILLA, Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Luis ORTEGA ALVAREZ, *¿Parón a la reforma de la justicia administrativa?*, «Otrosí», marzo-abril 1996, págs. 6 y ss.). De todas formas, en ambos casos se vuelve a partir de la decrepita situación de la justicia administrativa. Puede también consultarse la contundente contestación de GARCÍA DE ENTERRÍA en el número de junio de la misma revista: *Sobre la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa (una réplica)*, págs. 6 y ss.

(56) En efecto, la situación es desalentadora en todos sus niveles. Desde la Sala 3.<sup>a</sup> del TS, donde se aprecia cierto repunte dentro de su escandaloso retraso, pasando por la Sala de lo Contencioso de la AN (que se mantiene en torno a los 22.000 asuntos pendientes, gracias a que anualmente se vienen a resolver unos 12 ó 13.000 recursos, que son más o menos los que vienen a entrar en ese período), hasta las 21 Salas de lo Contencioso de los distintos TSJ, donde la situación es alarmante. Aquí el índice de litigiosidad no ha de-

la República Federal el problema reside en las instancias inferiores. Así, mientras la Corte Federal (BVerwG) presenta una situación bastante desahogada (57), la acumulación de trabajo se encuentra en los OVG (58) y,

jado de crecer (de los 37.000 asuntos nuevos planteados en 1985 se ha pasado a 72.000 en 1992, y a 117.000 en 1996), por lo que la obturación procesal es igualmente creciente (las casi 120.000 causas pendientes a fines de 1992 han aumentado hasta 224.000 en 1996). La situación es especialmente delicada en el TSJ de Madrid, donde al terminar 1996 había cerca de 54.000 pleitos esperando ser atendidos. Estos datos están extraídos de la Memoria aprobada por el Pleno del CGPJ el 23 de abril de 1997, publicada junto con el discurso de apertura del año judicial en el TS, Madrid, 1997.

(57) Desde 1984 el número de recursos pendientes ante el BVerwG al finalizar el año ha sido inferior a 2.000, y desde entonces se ha ido reduciendo —con algunos altibajos—, hasta las 1.092 causas pendientes a finales de 1996 (como punto de referencia, téngase en cuenta que en ese año 96 entraron en el Tribunal 3.800 recursos). De esos recursos, la gran mayoría son recursos de queja (*Beschwerden*: 2.722, de los 3.981 procesos resueltos), seguidos de los recursos de casación (*Revisionen*: 543). Estos datos están tomados del informe del *Statistisches Bundesamt*, «Rechtspflege», Fachserie 10, Reihe 2 (*Gerichte und Staatsanwaltschaften*), Ed. Metzler-Poeschel, 1996.

Por comparación, téngase que nuestro TS (Sala 3.ª) viene a poner al año unas 12.000 sentencias y que, aun así, al término de 1996 había 24.772 pleitos pendientes. Como dato positivo cabe apuntar que, desde 1993, se están resolviendo más asuntos de los que entran. La razón está en la reforma procesal de 1992, que instauró el recurso de casación en materia contenciosa, desplazando al de apelación, con lo que se ha reducido sustancialmente el número de asuntos nuevos ingresados (que pasó de unos 20.000 en 1992 a 12.000 en 1993). En términos globales puede hablarse de un ligero avance, todavía insuficiente, pues las 28.905 causas pendientes al finalizar 1992 han quedado en las 24.772 mencionadas, al concluir 1996.

(58) Estos órganos son equiparables a los TSJ españoles, en la medida en que hay uno para cada *Land*, y en ese territorio constituyen la instancia judicial superior. Los *Oberverwaltungsgerichte* tienen competencia para conocer de algunos asuntos en primera instancia. Por esta vía les llegan pocos asuntos (entre 1.000 y 1.300 recursos al año, de los cuales la mitad aproximadamente son recursos contra Reglamentos y Planes urbanísticos), aunque se va acumulando cierto retraso en su resolución (en 1991 se comenzó el año con 1.616 asuntos pendientes, mientras que en 1996 ya eran 2.126). En términos de tiempo, la duración media de un proceso en primera instancia ante un OVG es inferior al año y medio (17,3 meses). Esa media es especialmente elevada en algunos *Länder*, como Hamburgo (30 meses), Hessen (27 meses) o Berlín (24 meses). Además, debe tenerse en cuenta que la duración de las causas es muy desigual. De media en Alemania, un 15 por 100 de estos recursos se resuelven en menos de tres meses, pero también hay un número considerable (13 por 100) que exige más de dos años, y otro 12 por 100 que tardan más de tres (cifra que en Berlín alcanza el alarmante nivel del 43 por 100).

Mayor volumen de trabajo tienen los OVG en cuanto tribunales de apelación. Es cierto que hasta 1993 el número de recursos pendientes al finalizar el año estaba más o menos estabilizado en torno a los 20.000 asuntos (21, 23, 20...). Ese número crece sensiblemente en los últimos años, situándose en 30.000 a finales de 1996. Además, este dato debe ser desglosado según los distintos *Länder*, pues el número insignificante de causas pendientes en algunos de ellos (185 en Bremen, 233 en Brandenburg, 237 en Mecklenburg-Vorpommern) contrasta con los casi 7.000 de Bayern y de Nordrhein-Westfalen. En cualquier caso, debe subrayarse que en esos Estados el mayor número de recursos se equilibra también con el mayor número de causas resueltas en ese período, de manera que el agravio comparativo no es tan acentuado (en esos *Länder* más saturados se fallaron, en 1996, 7.320 y 8.058 sentencias, respectivamente). De todas formas, si se analiza este escalón desde el punto de vista temporal, se comprueba que la tramitación de los recursos de apelación se sitúa en Alemania dentro de unos márgenes razonables. Sólo en los casos de Berlín y de Saarland (comparativamente poco importantes) rebasa la duración media de un proceso de apelación la frontera de un año (13 meses). Gran parte de los recursos se resuelven en menos de tres meses (el 64 por 100 en Sachsen-Anhalt, el 61 por 100 en Sachsen, el 50 por 100 en Nieder-Sachsen, y en Rheinland Pfalz, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen y Schleswig-Holstein en torno al 45 por 100).

sobre todo, en los VG, que son sin duda los órganos judiciales que soportan el peso de la jurisdicción (59).

Creo que vale la pena destacar que el *paso atrás* que experimenta la jurisdicción de lo contencioso en Alemania (rigidificación del acceso a la misma) se corresponde en muchos puntos con el *paso adelante* que se aspira a dar en nuestro país con la nueva LJCA, e incluso con el estado de cosas hasta ahora existente. En cierto sentido, puede decirse que en aquel país *están de vuelta* en lo que nosotros consideramos una conquista indispensable. Valga el ejemplo de las restricciones a la segunda instancia jurisdiccional en el orden contencioso; mientras en España se espera la llegada de los polémicos Juzgados de lo contencioso, que permitirán en algunas materias un doble escalón de recurso, en Alemania se ha introducido un filtro de control de los recursos frente a sentencias, como veremos a continuación, que convierten en extraordinaria la segunda instancia.

En fin, las novedades introducidas atañen de modo especial al procedimiento de control de normas de rango reglamentario, a la subsanación de vicios formales, a la representación en juicio, a la limitación del efecto suspensivo anudado al recurso contencioso y a las restricciones operadas en los recursos contra sentencias (apelación y queja).

a) *La impugnación de Reglamentos y Planes urbanísticos (Normenkontrollverfahren)*. Al igual que en nuestro sistema, la impugnación directa de normas de rango reglamentario se ha de plantear, sin recurso administrativo previo, ante la jurisdicción contenciosa (60). Frente a las prescripciones hasta ahora vigentes, se han introducido tres importantes restricciones.

En primer lugar, un plazo. El recurso ha de interponerse en un plazo de dos años desde la publicación del Reglamento, cuando hasta ahora no

---

(59) Cada *Land* cuenta con varios VG (*Verwaltungsgerichte*), que son órganos colegiados y no unipersonales, como los juzgados de lo contencioso previstos en la Ley española de demarcación y planta judicial y en la nueva LJCA. Pues bien, en 1993, los VG tenían más de 210.000 asuntos pendientes al comenzar el año, cifra que aumentó hasta más de 290.000 al finalizar el mismo. La causa de tal incremento es el alto índice de conflictividad en ese país; sólo en ese año 1993 se interpusieron 380.000 nuevos recursos ante los distintos VG. Por contra, y para el mismo período, el volumen de asuntos que llegan a la instancia de apelación (encomendada a los OVG) no sólo es mucho más pequeño (unos 23.000 recursos en trámite al comenzar el año, a los que se añaden otros 26.000 interpuestos durante 1993), sino que además se consigue que no crezca el número de causas pendientes (que a finales del año no llegaba a 22.000). Estos datos se han extraído del informe del *Statistisches Bundesamt*, «Rechtspflege», Fachserie 10, Reihe 2.S.1 (*Gerichte und Geschäftsentwicklung*), Ed. Metzler-Poeschel, 1993.

(60) De acuerdo con el § 47.1 VwGO, el *Oberverwaltungsgericht (OVG)* —equivalente a nuestros TSJ— resuelve sobre la impugnación de Ordenanzas locales aprobadas en materia urbanística (es decir, los Planes urbanísticos, que en Alemania tienen rango normativo) y de otras normas de rango inferior a las leyes de los *Länder*, en la medida en que el ordenamiento jurídico de éstos así lo determine. Sobre la impugnación judicial de planes puede consultarse el artículo de Werner HOPPE, *Planificación*, en «Documentación Administrativa», núms. 235-236 (1993), págs. 233 y ss., en especial a partir de la pág. 238.

Téngase en cuenta que el Proyecto de Ley de reforma parcial de la LAP vendría a introducir, en los artículos 107.3 y 116.1, la posibilidad de interponer un recurso administrativo de reposición, con carácter potestativo.

había límite temporal ninguno. Aparte de que no por adoptar esta medida se reduce necesariamente el número de recursos (61), no se entiende por qué se ha de limitar, aunque sea con un plazo mucho más holgado del que fija el Derecho español (62), este dispositivo de control objetivo de la legalidad. La propia Administración debe ser la primera interesada en expulsar del ordenamiento toda disposición ilegal, con independencia del período de tiempo que se haya venido aplicando. Además, como es bien conocido, la práctica ilumina con frecuencia el verdadero alcance de una disposición, de manera que sólo con el tiempo se pone de relieve su posible ilegalidad (63).

En segundo lugar, se restringe la legitimación para interponer este recurso a quienes la nueva norma lesione en un derecho subjetivo o vaya a hacerlo en un tiempo no lejano —con la anterior redacción bastaba que se derivase una desventaja (64)—. En consecuencia, a partir de ahora no podrán protegerse por esta vía intereses legítimos, como pueda ser el del propietario de un terreno frente a las determinaciones de un plan urbanístico que no incluya su propiedad, pero sí las colindantes (65). Ni siquiera podrá recurrir el dueño de un inmueble afectado directamente por un plan por la pérdida de meras expectativas u oportunidades, sino sólo cuando con el nuevo planeamiento empeore objetivamente la situación de su propiedad, porque sólo entonces podrá acreditar la lesión de un derecho subjetivo formal. Se ha equiparado así este supuesto de la impugnación directa de normas, en punto a la legitimación, con las acciones ordinarias de impugnación (*Anfechtungsklage*) en el proceso contencioso.

Finalmente, se ha eliminado la posibilidad de que el OVG dirija una

---

(61) Según KLUTH, *op. cit.*, pág. 514, la previsión de un plazo *invita* a recurrir preventivamente toda nueva disposición que se dicte, bajo la amenaza de no poder hacerlo posteriormente, con lo que se produce el efecto contrario al perseguido por el legislador.

(62) En un principio, la Comisión *Schlichter* propuso incluso limitar el plazo a un año. Cfr. § 1006 de su informe.

(63) También en Alemania se complementa este recurso con lo que entre nosotros se denomina impugnación indirecta de Reglamentos o recurso *per saltum*. En el marco de una *Anfechtungsklage* o de una *Verpflichtungsklage* puede resolverse en un incidente que una disposición es ilegítima y no debe aplicarse. La sentencia sólo tiene efectos *inter partes*, con independencia de que cree entre los jueces una *communis opinio* sobre la ilegalidad de una disposición.

En nuestro sistema la nueva Ley de lo Contencioso adopta medidas muy importantes para garantizar los efectos generales de las sentencias que, en virtud de una impugnación indirecta de una disposición general, declaren ilegal su contenido. Concretamente, el artículo 27 obliga al Tribunal, en caso de ser competente, a anular de modo formal la norma de rango reglamentario y, en caso de no serlo, a plantear la oportuna cuestión de ilegalidad. De esta forma se superan los inconvenientes de sujetar a un plazo el llamado recurso directo contra reglamentos.

(64) Como recoge KLUTH, *op. cit.*, pág. 514, nota 25, la jurisprudencia entendía por desventaja todo menoscabo de intereses individuales jurídicamente protegidos que no sea del todo insignificante («*nicht gänzlich unbedeutende Beeinträchtigung rechtlich geschützter Individualinteressen*»).

(65) Según STGER, *op. cit.*, pág. 333, sí puede llegar a tener legitimación suficiente el propietario de un fundo colindante para impugnar un plan urbanístico cuando acredite que éste ha infringido el *deber de consideración de la vecindad o colindancia* (*das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme*).

consulta al BVerwG sobre la interpretación de la norma impugnada, cuando la cuestión tuviese importancia fundamental o el Tribunal *a quo* quisiera separarse del criterio seguido por una sentencia de otro OVG o de un Tribunal superior. En consecuencia, queda eliminado también el correspondiente recurso de queja (*Beschwerde*) para el caso de que no se sometiese la cuestión al BVerwG. Con ello se ha simplificado esta parcela, de manera que, como en los casos ordinarios, será posible presentar recurso de revisión frente a la sentencia que resuelve sobre el fondo del asunto.

b) *Subsanación de errores formales*. Como se explicó *supra*, las facultades de la Administración para rectificar vicios formales o de tramitación de los actos administrativos han sido ampliadas de tal manera que ha sido preciso modificar también la Ley de lo contencioso para acomodar sus prescripciones a esta nueva orientación. Así, el § 87.1 autoriza al Presidente o al Magistrado ponente del Tribunal de lo contencioso para que, antes de la vista oral —que de ordinario tiene lugar en Alemania en esta jurisdicción—, conceda al órgano administrativo un plazo no superior a tres meses para la subsanación de defectos formales o de procedimiento, siempre que, a su juicio, esta rectificación no entorpezca o retrase la tramitación de la causa. En principio, parece que el ejercicio de esta facultad tiene como presupuesto la no aplicabilidad del § 46 VwVfG, es decir, que el defecto de que se trate no sea irrelevante, en el sentido de que haya repercutido sobre la solución final del asunto.

En el caso de que no se haya aprovechado la anterior posibilidad, el nuevo § 94 *in fine* VwGO permite que el propio juicio oral se suspenda, a solicitud de las partes, para que se proceda a la oportuna subsanación de un defecto formal, en la medida en que sea conveniente en aras de la concentración procesal.

Más problemática resulta la previsión añadida al § 114 *in fine* VwGO, pues no se trata de una medida de acomodación a la reforma practicada en el procedimiento administrativo, sino que constituye un cuestionable paso adelante. De acuerdo con el mismo, los órganos administrativos pueden, dentro de un proceso contencioso, completar con sus apreciaciones discrecionales (*Ermessenserwägungen*) los actos por ellos dictados. En otras palabras, se habilita a la Administración para matizar o especificar *ex post* la fundamentación de un acto administrativo.

Debe presumirse, lógicamente, que esa facultad de completar se abre a partir de una fundamentación ya suficiente de por sí, pero que el órgano administrativo ve conveniente aclarar. El problema está, como ha denunciado KLUTH (66), en utilizar esta previsión para reparar un acto administrativo viciado por falta de fundamentación o por fundamentación insuficiente.

---

(66) KLUTH, *op. cit.*, págs. 512 y 513. Según este autor, y aparte de las dificultades prácticas que esta previsión puede suscitar cuando, respecto de un acto discrecional, no coincida el órgano que lo dictó con el órgano que resolvió el recurso administrativo, la interpretación oficial que desde el Ministerio se quiere hacer del nuevo precepto pugnaría con la reciente y clara jurisprudencia del BVerwG.

ciente. Tal añadido dista de ser la rectificación de un requisito formal del acto administrativo, exigido por el § 39 VwVfG, por cuanto su falta constituye un vicio material del mismo, que afecta a su contenido.

c) *Representación en juicio.* Con la reforma que venimos comentando se amplía la obligación de comparecer en juicio con asistencia letrada. Desde ahora es necesario el asesoramiento de un abogado o de un profesor universitario de Derecho (67) para litigar no sólo ante el BVerwG, sino también ante los distintos OVG. Además, esta exigencia no se circunscribe al juicio oral, sino a toda la tramitación procesal. En cuanto a la primera instancia, que se desarrolla normalmente ante los VG, sigue sin ser obligatoria la figura del abogado.

Por su parte, las personas jurídicas de Derecho público y los órganos administrativos mantienen su privilegio (*Behördenprivileg*) de poder ser representados por un funcionario o un empleado laboral, siempre que tengan completa su formación jurídica (68).

d) *Limitación del efecto suspensivo de los recursos.* Con la reforma se ha reducido de modo importante el efecto suspensivo que en principio conlleva la impugnación de un acto, tanto en vía administrativa (*Widerspruch*) como en vía jurisdiccional (*Anfechtungsklage*) (69). La regla es, pues, la opuesta a la de nuestro sistema, donde los recursos no arrastran ese efecto suspensivo por el hecho de su interposición. De esta forma, se presenta el peligro de impugnaciones sin perspectivas de éxito, que persiguen únicamente el retrasar la ejecución de un acto administrativo. Pues bien, para paliar el riesgo asumido con estas desviaciones, y aunque se mantiene formalmente el principio de la no ejecución de los actos administrativos hasta que sean firmes (§ 80.1 VwGO), se han introducido tres significativos recortes.

En primer lugar, se autoriza a que mediante Ley de la Federación o de

---

(67) La representación en juicio mediante Profesor es absolutamente novedosa para nuestro Derecho. La Ley sólo exige la condición de Profesor en una universidad alemana, es decir, estar en posesión de la capacidad docente. El § 67 VwGO añade algunas previsiones para casos específicos, que exceptúan esa exigencia de abogado ante el OVG. Así, en materia de previsión y de ayuda social de víctimas y mutilados de guerra pueden comparecer en juicio como representantes legítimos los miembros y empleados de las asociaciones de víctimas de la guerra, en la medida en que lo prevean sus Estatutos o se confiera el correspondiente poder. Cuando el pleito trate de cuestiones tributarias, cabe la representación ante el OVG mediante asesores fiscales e interventores de cuentas (*Steuerberater* y *Wirtschaftsprüfer*). En los pleitos de personal y de mutualidades de funcionarios, se permite la representación mediante miembro o empleado de un sindicato, de acuerdo con sus Estatutos o con el poder dictado al efecto.

(68) Los estudios de Derecho concluyen en Alemania con el denominado *Assessorexam*, que es un examen de Estado que proporciona el título de jurista (*Volljurist*) e incluso acredita la capacidad para ser juez o funcionario público (*Befähigung zum Richteramt*). En los nuevos *Länder* la citada prueba se denomina *Diplomjuristen in höheren Dienst*.

(69) Sobre el régimen general de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos en Alemania, antes de la presente reforma de 1996, puede consultarse el artículo de Mariano BACIGALUPO, *El sistema de tutela cautelar en el contencioso-administrativo alemán tras la reforma de 1991*, en el núm. 128 de esta REVISTA (1992), págs. 413 y ss.

los *Länder* se excluya el efecto suspensivo respecto de actos administrativos de autorización que afecten a inversiones o a la creación de puestos de trabajo (§ 80.2, apartado tercero).

En segundo lugar, los *Länder* podrán también eliminar el efecto suspensivo de los recursos interpuestos frente a aquellas medidas que conciernan a la ejecución, por parte de aquéllos, del Derecho de la Federación (§ 80.2 *in fine*).

Finalmente, en cuanto a la duración del efecto suspensivo, el nuevo § 80.b establece que éste finalice no sólo con la firmeza o inimpugnabilidad del acto administrativo, sino también, en el caso de que se haya desestimado en primera instancia la impugnación del acto, a los tres meses de consumido el plazo de formalización de la demanda del recurso procedente. Por tanto, la regla de la suspensión se invierte en esos casos en la segunda instancia de lo contencioso. De todas formas, la ley permite al apelante que solicite en esa segunda instancia la prolongación del efecto suspensivo (70).

e) *Caducidad de la instancia*. La Ley de reforma ha introducido esta medida para limitar la dilatación excesiva de la sustanciación de las causas judiciales. Literalmente, lo que ha introducido el legislador es una *presunción de desistimiento* cuando el reclamante no sigue o impulsa el procedimiento en un plazo de tres meses desde el oportuno requerimiento del Tribunal (§ 92.2 VwGO). En realidad, entiendo que se trata de un supuesto de caducidad de la instancia, por cuanto se pone fin al proceso con fundamento en el hecho objetivo de la inactividad del recurrente, y no por su deseo expreso de abandonar el litigio. Lo que ocurre es que hasta ahora el Derecho alemán desconoce la figura de la terminación por caducidad y, en cambio, sí que contemplaba el fenómeno del desistimiento del actor, que es posible hasta el momento mismo de la firmeza de la sentencia.

Para que se tenga por terminado el proceso es necesario que en el requerimiento judicial previo se haya advertido al reclamante de los efectos que acarrearía su inactividad. Transcurrido el plazo de tres meses, el Tribunal declarará mediante auto que la acción se tiene por desistida.

f) *Trámite de admisibilidad de los recursos de apelación y queja*. Esta es quizás una de las medidas con más trascendencia, puesto que se traduce en la restricción de la segunda instancia judicial, hasta ahora garantizada sin límite material alguno en el orden contencioso. En efecto, con la refor-

---

(70) Los nuevos *Länder* cuentan con reglas específicas al respecto. En esos territorios rige la Ley de limitación de recursos en la jurisdicción contenciosa (*Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*), de 22 de abril de 1993, que ha sido modificada por la presente Ley de reforma de la jurisdicción contenciosa. En concreto, se ha ampliado hasta finales del año 2002 la vigencia de la exclusión del efecto suspensivo de la impugnación administrativa o contenciosa por parte de terceros, en toda una serie de supuestos que tienen que ver con procedimientos de autorización de planes. El propósito de la ley es claramente el de favorecer la inversión y la dotación de infraestructuras en el territorio de la antigua DDR.

ma se ha convertido el recurso de apelación (*Berufung*) frente a sentencias dictadas en primera instancia en un recurso extraordinario, en el sentido de que se han tasado los motivos susceptibles de impugnación. Sólo en supuestos de especial trascendencia resulta ahora accesible la segunda instancia. Ahora bien, el control que se ejerce en este escalón, una vez admitido el recurso, es plenario, puesto que los OVG entran a conocer todos los elementos de hecho y de derecho. Para controlar que el recurso se ajusta a alguno de los motivos legales de impugnación se ha introducido un nuevo trámite de admisibilidad, previo al recurso de apelación propiamente dicho, denominado *Zulassungsberufung* (§§ 124 y 124.a). La misma transformación ha experimentado el recurso de queja (*Beschwerde*, que es el recurso procedente frente a Autos —*Beschlüsse*— que no entran en el fondo de un asunto), para el que se diseña un trámite de admisión análogo (*Zulassungsbeschwerde*, § 146.4), con sujeción a los mismos motivos.

Los motivos que legitiman el recurso de apelación son, sustancialmente, los del recurso de casación, en Alemania denominado *Revision* (motivos 3, 4 y 5), a los que se añaden dos nuevos (motivos 1 y 2). En concreto, cabe apelación cuando:

1. Existan serias dudas sobre el acierto de la sentencia impugnada.
2. La causa judicial revista especiales dificultades de hecho o de derecho (71).
3. La cuestión debatida tenga una importancia fundamental (72).
4. La sentencia impugnada se separe del criterio seguido por otra decisión del OVG, del BVerwG, de la Sala Común de los Tribunales Federales Supremos o del TC federal (BVerfG), apoyándose precisamente en esa discrepancia.
5. Se alegue un vicio de procedimiento cuyo conocimiento corresponda al Tribunal de apelación, que pueda haber sido relevante para el contenido de la sentencia.

La solicitud de que se admita a trámite un recurso de apelación ha de presentarse en el plazo de un mes desde que se notificó la oportuna sentencia, por medio de abogado o de profesor de universidad, y se resuelve por el OVG mediante Auto (*Beschluss*). En caso de que se admita la apelación se inicia, a su vez, el plazo de un mes para la formalización de la demanda, que puede ser ampliado antes de ser consumido por el Presidente del Tribunal, a petición del apelante.

---

(71) Según Johann BADER, «Das sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung», en *DÖV*, 11/1997, págs. 445 y ss., este específico motivo es políticamente desacertado e inconstitucional, puesto que al tener una redacción tan genérica no garantiza que el acceso a la segunda instancia sea *uniforme* (*gleichmässig*).

(72) De la redacción de estos apartados 2 y 3 se sigue la exclusión del recurso de apelación en los asuntos que se hayan resuelto por un juez único o sin llegar a celebrarse vista oral. En efecto, conforme al § 6.1 VwGO, en esos dos supuestos la Sala de un VG debe delegar en un único Juez la decisión de un asunto.

D) *La Ley de ordenación de las reservas de agua (WHG)*

Esta norma se ocupa del régimen jurídico de las aguas superficiales, de las aguas territoriales y de las aguas subterráneas, y está presidida igualmente por la preocupación de preservar este recurso natural de contaminaciones excesivas. Como se aprecia, la perspectiva es bastante diferente a la de nuestro país, donde se encuentra en primer plano el problema de la distribución y aprovechamiento de un recurso natural escaso. Con la actual reforma se modifican cuatro puntos principales: el desagüe de las aguas residuales, la autorización de las instalaciones de tratamiento de las mismas, la aprobación de proyectos de construcción de canales o conducciones de agua, y el régimen de los terrenos destinados a inundación.

a) *Vertidos de aguas residuales.* La Ley de ordenación de aguas ha modificado la redacción de las condiciones que permiten el vertido de aguas residuales en cauces de aguas superficiales. El principio es que, conforme al § 7.a WHG, tal actividad sólo puede ser autorizada cuando la cantidad de sustancias nocivas se reduce tanto como es posible, según el *estado de la técnica*. Este concepto (*Stand der Technik*), que sustituye al antes empleado de *las reglas de la técnica generalmente reconocidas (allgemein anerkannte Regeln der Technik)* (73), viene definido en la propia Ley como «el estado de desarrollo de los procedimientos, instalaciones o sistemas de gestión, técnica y económicamente realizables, que resulten apropiados en la práctica como mejor técnica disponible para limitación de emisiones» (74). De todas formas y más en concreto, se habilita al Gobierno federal para que, con la aprobación del *Bundesrat* (Senado), fije mediante reglamento las exigencias que se corresponden con ese estado de la técnica, así como los requisitos que han de cumplir los desagües ya existentes cuando las medidas de acomodación al nuevo régimen resulten desproporcionadas.

Reglas específicas se aplican a los vertidos indirectos de aguas residuales —que son aquellos que, tras el oportuno tratamiento previo, se conducen hacia una planta o instalación purificadora pública, que son de titularidad municipal— para evitar que lleguen hasta ellas aguas con sustancias peligrosas. De tal manera que, a partir de cierto umbral, puede exigirse una autorización específica para realizar vertidos indirectos. Tales prescripciones se complementan con las Ordenanzas municipales reguladoras

---

(73) Con este concepto se venían designando los criterios técnicos básicos, apoyados en los conocimientos científicos y en la experiencia práctica. Se trata de un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido se remite a lo que determinen los técnicos responsables con conocimiento de causa en la materia. Sobre este listón mínimo, el «estado de la técnica» constituiría un nivel superior de protección que puede imponerse por decisión política, para preservar el medio ambiente de la explotación desconsiderada de recursos naturales.

(74) Para STCER, *op. cit.*, pág. 339, la reforma no se limita a permutar esos términos, sino que además diluye sus contenidos. La expresión *mejor técnica disponible*, empleada en la definición, es a su vez manejada y definida por la Directiva 96/61/CE, sobre prevención y control integrados de la contaminación, en su artículo 2.11.

de sus respectivas instalaciones de tratamiento de aguas (en ellas se regula el límite máximo de vertidos contaminantes, graduación de las tasas a satisfacer por el servicio...).

*Eliminación de aguas residuales.* El siguiente paso en el proceso es la purificación de las aguas contaminadas vertidas en los cauces públicos (75). A tal efecto, la Ley ya atribuía a los *Länder* la competencia de regular a qué corporaciones de Derecho público (municipios) corresponde la obligación de eliminar las aguas residuales, y con qué requisitos obliga a terceros. Ahora se les atribuye también la regulación de las condiciones en que esos obligados pueden encomendar a terceros tal actividad (76). La delegación ha de ser siempre por un plazo limitado de tiempo y con carácter revocable.

b) *Los permisos de comprobación de idoneidad (Eignungsfeststellung) y según el tipo de construcción (Bauartzulassung).* La WHG contempla un permiso especial (llamado de *comprobación de idoneidad*) para las instalaciones dedicadas tanto al tratamiento de materias nocivas para el agua como a la transformación de esas sustancias y al almacenamiento y envasado de abonos líquidos. Se pretende garantizar así que ni la construcción, ni el montaje, ni la estructura, ni el mantenimiento, ni el funcionamiento de las instalaciones puedan ocasionar la contaminación de las aguas o un cambio perjudicial de sus propiedades. Además, se prevé un permiso específico para la fabricación en serie de esas instalaciones, de partes de ellas o de dispositivos técnicos de protección (*technische Schutzvorkehrungen*), que al concederse para cada tipo de construcción se denomina *Bauartzulassung*. Pues bien, con la reforma se reorganizan los casos exceptuados del permiso denominado *Eignungsfeststellung* (77), y se amplían los supuestos en que no es necesario ninguno de los dos mencionados (78).

---

(75) De acuerdo con el § 18.a.1 WHG, las aguas residuales han de ser eliminadas de tal forma que no menoscaben el bien común (*Wohl der Allgemeinheit*). Ahora puede éste exigir, además, la eliminación de las aguas residuales domésticas mediante instalaciones descentralizadas. Esta tarea comprende, en general, las actividades de recogida, conducción, tratamiento, desagüe y filtrado de las aguas, así como el drenado del lodo activado o de clarificación de esas aguas.

(76) Como condiciones básicas exige la Ley (§ 18.a.2.a) que el tercero sea competente y acreditado, que quede asegurado el cumplimiento de la obligación delegada y que ningún interés público preferente se oponga a la delegación.

(77) No es necesaria una *comprobación de idoneidad* (§ 19.h.1) respecto de instalaciones, parte de ellas o dispositivos técnicos de protección que sean de tipo sencillo o corriente, ni tampoco cuando las materias nocivas para el agua:

a) Se almacenen de modo pasajero o transitorio en depósitos para su transporte, y tales recipientes y embalajes satisfagan las prescripciones y exigencias del transporte en medios públicos.

b) Sean objeto de manipulación.

c) Estén a disposición para el uso cotidiano de laboratorios en la cantidad que sea indispensable.

(78) Según el § 19.h.3 WHG, no se requiere ningún permiso especial cuando las instalaciones, partes de ellas o los dispositivos técnicos de protección:

c) *Los procedimientos de comprobación de plan y de autorización (Planfeststellungsverfahren y Genehmigungsverfahren)*. La Ley exige la aprobación de una *comprobación de plan* cuando un proyecto tiene por objeto la creación, supresión o transformación esencial de un cauce de agua o de sus riberas, y éstas no tengan carácter temporal (79). A esas obras se equipara, a estos efectos, la construcción de diques o presas empleados para el desagüe de las crecidas e inundaciones (80).

Con la reforma se introducen (§ 31.3) algunos supuestos en que no es necesario seguir un *Planfeststellungsverfahren*, sino que es suficiente un *procedimiento de autorización (Genehmigungsverfahren)*. Se trata, primero, de las construcciones de mínima importancia; segundo, de construcciones que carezcan de repercusiones negativas de consideración sobre los bienes protegidos por la Ley de evaluación del impacto ambiental; y, tercero, de construcciones que persigan incluso una mejora esencial de esos bienes jurídicos aludidos (81).

En cualquier caso, con independencia del procedimiento a seguir, no se deben autorizar las construcciones que menoscaben el bien común y, en particular, las que creen peligro de inundaciones de manera importante, duradera y no compensable, o impliquen destruir superficies de reserva natural (en especial vegas).

d) *Los terrenos o zonas de inundación (Überschwemmungsgebiete)*. Según el § 32.1 WHG, son las superficies que se encuentran entre los cauces de las aguas superficiales y sus diques o límites de sus riberas, así como aquellas zonas que se destinan a ser inundadas o atravesadas por las aguas

---

a) Puedan ser usados según la Ley de productos para la construcción (*Bauprodukten-gesetz*), de 10 de agosto de 1992, u otras prescripciones de trasposición de Directivas comunitarias en esta materia y lleven legítimamente el distintivo comunitario (CE).

b) Cuando esté asegurado el respeto a las exigencias del Derecho de aguas según la normativa sobre el uso de productos para la construcción.

c) Cuando se cumpla la normativa en materia de protección frente a emisiones.

(79) Tal como explica STÜER, *op. cit.*, pág. 340, por *creación* la Ley se refiere a las construcciones destinadas a durar (como un lago, un canal, el cauce de un arroyo, una piscifactoría, o *polders* de contención de las inundaciones), por *supresión* al rellenado o tapado de un cauce, y por *transformación esencial* al traslado de un curso fluvial, la formación de un pantano, la profundización de un cauce...

El principio que preside la materia, conforme al nuevo § 31.1 WHG, es el del mantenimiento del estado natural o cuasinatural de las aguas, e incluso el del retorno al estado natural en que se encontraban, en la medida de lo posible y mientras al bien común no interese lo contrario. Así puede ocurrir —especifica el precepto— en el caso de una central hidroeléctrica. Algunas consecuencias de ese principio vienen luego desarrolladas en el apartado 5 del precepto para orientar la aprobación o no de la autorización que corresponda.

(80) Existe también un control administrativo específico para el aprovechamiento de las aguas que, como en nuestro país, se desdobra en permiso (*Erlaubnis*) y concesión (*Be-willigung*), según la intensidad del uso que se hace de las aguas. Se regulan en los §§ 7 y 8 WHG.

(81) Esos bienes, enumerados en el § 2.1 de la *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, son los que indica la Directiva CE 85/337, sobre evaluación del impacto ambiental. A la sazón, de un lado, los hombres, animales, plantas, suelo, agua, aire, clima y medio natural, así como sus interacciones, y, de otro, los bienes materiales y culturales.

cuando hay una crecida, o a descargar o a retener las inundaciones. Conforme a las nuevas previsiones, corresponde a los *Länder* la determinación de qué terrenos deben ser destinados a estos fines y el dictar las normas de protección de estas zonas (82). La Ley erige como principio rector en la materia el de mantener los *Überschwemmungsgebiete* en su función de contención de las aguas, e incluso el de recuperar ese estado para terrenos que anteriormente cumplieron ese cometido (§ 32.2).

### III. CONSIDERACIÓN FINAL

1. La *opción por la celeridad* de los procedimientos y procesos no es en Alemania cuestión puntual, que se circunscriba a la reforma legal aquí expuesta, ni moda pasajera o superficial. El legislador tiene el firme propósito de seguir caminando en esa línea y así lo demuestran los nuevos planes de reforma que se están estudiando. Sin ir más lejos, muchas de las propuestas recogidas en el informe final de octubre de 1997 de la comisión *Schlanker Staat*, constituida por el Gobierno federal para estudiar el modo de *adelgazar* el Estado, reclaman una mayor agilización de los procedimientos administrativos de autorización, y pueden traducirse pronto en innovaciones normativas. Entre otras medidas, allí se propone potenciar el *efecto de concentración* anudado a las autorizaciones, la interpretación amplia del concepto *procedimiento administrativo que tiene por objeto autorizar una empresa económica* que maneja el § 71.a VwVfG (al objeto de evitar la tramitación de todo un *Planfeststellungsverfahren*), dar un trato privilegiado a la hora de obtener autorizaciones a las empresas que se someten a una *Öko-Audit* o *ecoauditoria*, e introducir la figura del *Projektmanager*, como coordinador oficial de todos los implicados en la aprobación de un proyecto. El *manager* o gestor del proyecto (83) es un agente público, que no tiene el cometido de resolver o decidir sobre el otorgamiento de la autorización, sino el de conciliar todos los intereses en juego hasta alcanzar una propuesta de resolución consensuada entre las partes intervinientes.

En líneas generales, da la impresión de que toda esta política legislativa desdice en la práctica la rimbombante proclamación constitucional, en el artículo 20.a de la Ley Fundamental, de la protección del medio ambiente como principio rector de la política del Estado, recientemente

---

(82) Las medidas de los respectivos *Länder* han de concertarse para que no repercutan negativamente en el territorio de otros *Länder*. En caso de no alcanzarse la conformidad de las partes implicadas deberá mediar el Gobierno federal (§ 32.3).

(83) Se trata de un recurso ya empleado en algunas ocasiones. MARTIN BULLINGER, *La Administración, al ritmo...*, cit., págs. 109 y ss., da cuenta de su utilización en Francia para la puesta en marcha del Museo Nacional de Orsay, en París, o la instalación del parque privado de atracciones Eurodisney. A tal fin se designaron comisarios especiales (a veces denominados delegados ministeriales o *délégué interministériel*). En Alemania cabe poner el ejemplo de la instalación de una factoría de la Daimler Benz en Rastatt. Para el autor, esta figura se separa algo del *mediator* norteamericano, en cuanto que ese papel conciliador viene asumido por un experto en la materia de que se trate, al que se le exige una posición neutral.

introducida. En ese *Estado ambiental o ecológico* la rebaja en el nivel de exigencia para la aprobación de un proyecto industrial o de infraestructuras repercute, sin duda, en la defensa y conservación del medio ambiente, que queda expuesto a mayores peligros. Por otra parte, la reforma legal expuesta es coetánea con la intensificación del control de instalaciones industriales en la Unión Europea. Me refiero a la trascendental Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación («DOCE» de 10-X-96) (84). En sus artículos 4 y ss. (85), la Directiva contempla un permiso para instalaciones industriales que, p.ej. y entre otros aspectos, exige que se otorgue por escrito. Del tenor de esa regulación resultaría cuestionable la posibilidad de iniciar las obras de instalación antes de la obtención del mismo, como ha pasado a permitir el § 8.a BISchG.

2. Las soluciones buscadas por el legislador alemán en punto a la abreviación de la actividad administrativa autorizatoria no parece que sean directamente extrapolables al sistema español, salvo en aspectos puntuales como los expuestos trámite de estrella o la *Antragskonferenz*, que al impulsar el estudio conjunto de los proyectos favorecen el contraste de opiniones entre las partes implicadas y pueden traducirse en saludables ahorros de tiempo. Ni la regulación normativa de estos supuestos ni la cultura ciudadana existente (sensibilidad hacia la conservación del medio y de participación pública en defensa de la naturaleza) (86) son parangona-

---

(84) Hasta este momento era cierto, tal como apunta STÖER, *op. cit.*, pág. 337, que el Derecho comunitario era menos exigente que el Derecho interno alemán, puesto que la construcción de instalaciones era discrecional, y sólo se sometía a autorización la entrada en funcionamiento de las mismas. La nueva Directiva incorpora aspectos que parecen inspirados en la normativa alemana, como es la distinción, a efectos de permisos, entre alteraciones esenciales y no esenciales de las instalaciones (art. 12.2), el enfoque integrado en la concesión de permisos (art. 7, sobre la coordinación de la intervención de distintas autoridades competentes) o el concepto de *mejor técnica disponible* (definido en el art. 2.11 de la Directiva). Como análisis general de la nueva normativa puede consultarse el artículo de Germán VALENCIA MARTÍN, *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*, en «CISS, Noticias de la Unión Europea», núm. 153 (1997), págs. 139 y ss., donde se ensalza el nuevo enfoque integrado, al menos respecto del otorgamiento de las autorizaciones de emisiones, vertidos y residuos.

(85) El plazo de trasposición del artículo 4 (concesión de permisos para instalaciones nuevas) concluye en octubre de 1999. Respecto de las instalaciones existentes (art. 5), ese período se amplía hasta octubre del 2007.

(86) En la literatura española, Tomás Ramón FERNÁNDEZ ha defendido en *Derecho, medio ambiente y desarrollo*, «REDA», 24 (1980), pág. 9, la figura del planeamiento territorial como instrumento jurídico operativo de la política ambiental, cuya idoneidad radica en su «capacidad de comprender, integrar, coordinar y funcionalizar» otras técnicas jurídicas para el desarrollo de esa política. En especial, el planeamiento abre un cauce óptimo para la participación ciudadana, clave en cuestiones medioambientales, aunque en nuestro país no se haya explotado toda su virtualidad (págs. 14 a 16). *Vid.* también a este respecto los libros de A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Participación ciudadana e legislación ambiental comunitaria*, Santiago de Compostela, 1997, y de Eduardo Javier RUIZ VIEYTES, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Ararteko, Guipúzcoa, 1990, especialmente págs. 163 y ss. Tal como expone este último (págs. 201 y 204), todo el tema de la participación se reduce luego en la práctica al trámite de información pública previsto para la aprobación de planes, que en el caso de las grandes obras o construcciones viene encarnado por las evaluaciones de impacto ambiental.

bles al grado de desarrollo alcanzado por la República Federal. Es más, parece que en nuestro país el control de la contaminación, en sus diversas manifestaciones, ha de ser más exigente y efectivo.

En cambio, la reforma alemana sí que pone de relieve uno de los problemas clave de nuestra burocratizada sociedad finisecular, el cual, corregido y aumentado, también es padecido por nuestro propio sistema jurídico. Me refiero a la situación de nuestra Administración de Justicia. De nada sirven grandilocuentes y lapidarias proclamas constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva cuando la realidad de nuestra organización judicial es esperpéntica. Y no tanto por problemas de técnica jurídica (necesidad de complicados arreglos de corte ingenieril para aliviar el flujo de asuntos que desbordan a los Tribunales) (87) o de personal (ineptitud, impericia o pereza de quienes tienen encomendada la tarea de administrar justicia), sino porque el propio sistema no se adecua a las necesidades del momento. No se puede pedir al Poder Judicial lo que no puede dar. Y es que, de un lado, el índice de litigiosidad ha crecido enormemente en los últimos años (espectacularmente, si nos remontamos décadas, como evidencia el volumen de los tomos del Aranzadi) (88) y, de otro, el modelo procesal apenas ha evolucionado desde sus orígenes modernos. En concreto, el proceso contencioso adopta en lo sustancial el esquema civilista decimonónico, diseñado para unas necesidades (disputa de títulos nobiliarios, titularidad de tierras y mayorazgos) que nada tienen que ver con los pleitos comunes que hoy día se plantean (89).

El problema de la ineficacia de la garantía judicial es de tal magnitud, y sus repercusiones son de tal gravedad, que no se gana gran cosa con reformas legislativas que luego, en la práctica, no tienen nunca la repercusión esperada en la disminución del número de demandas y, en cambio, sí pueden reducir significativamente garantías jurídicas que ha sido muy cos-

---

(87) Valga como ejemplo el caso del nuevo procedimiento abreviado, contemplado en el artículo 78 de la nueva LJCA. En principio, bienvenido sea este cauce procesal, con el que los Juzgados de lo Contencioso podrán tramitar ciertos recursos con mayor celeridad (el escrito de demanda se presenta directamente y se prevé la celebración de un juicio oral en un plazo de sesenta días, tras los cuales el Juez dictará sentencia), pero puede darse casi por seguro que más pronto o más tarde también estos procedimientos abreviados terminarán por colapsarse. Ocurre algo así como con las nuevas carreteras con las que se pretende aliviar el tráfico en zonas de congestión, que son rápidamente absorbidas al poco de su inauguración por la avalancha de conductores. Buen precedente tenemos, en este sentido, en la aplicación que ha tenido el procedimiento de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, recientemente incorporado al nuevo texto de la LJCA (arts. 114 a 122).

(88) Como constata el CGPJ, en su *Libro blanco*, op. cit., pág. 254, «en la última década el volumen de asuntos formalizados ante los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha multiplicado por cuatro» (aunque también es cierto que los asuntos resueltos han experimentado un crecimiento similar).

(89) Resulta lógico, en consecuencia, que en el nuevo Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contenciosa se mire a la jurisdicción laboral, que por su flexibilidad ha demostrado ser eficaz en la composición de conflictos laborales. No es que el tipo de proceso diseñado en la LJCA de 1956 sea excesivamente complicado, pero es que hay muchos asuntos menores, como las multas de tráfico o liquidaciones tributarias sencillas, que podrían despacharse de modo muy ágil y rápido.

toso conquistar. En las circunstancias actuales ni siquiera sería remedio la ampliación generosa del número de jueces (y de magistrados especialistas de lo contencioso en particular), por la sencilla razón de que para superar el colapso procesal que hoy sufrimos habría que multiplicar por mucho el actual número de juzgadores. Y ése es un precio que la Hacienda del Estado no se puede permitir (aparte de que ese crecimiento de la Administración de Justicia debería ser armónico y progresivo, puesto que los jueces hay que seleccionarlos y formarlos a conciencia).

Pienso que hoy es necesario instrumentar nuevos cauces de resolución de conflictos, que no pasen por el rígido y anquilosado modelo de recursos judiciales, que resulta inacabable. La velocidad se ha convertido, por imperativo de la sociedad en la que vivimos, en un valor fundamental, que quizás haya de primar sobre otros que se han conservado sacralizados. La justicia tardía no es Justicia. En conclusión, bienvenidas sean las reformas procesales, el crecimiento de las plantillas judiciales... en cuanto factores que puedan mejorar algo la sonrojante situación de nuestra jurisdicción, pero hace falta apuntar más lejos y plantear la renovación de fórmulas de composición de intereses, y la potenciación de mecanismos como la mediación y el arbitraje.

#### BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA BESCHLEUNIGUNG

- BADER, Johann, «Das sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung», en *DÖV*, 11/1997, págs. 442 y ss.
- BAUMEISTER, Peter, «Die Novellierung der §§ 48, 49, 49a VwVfG», en *NVwZ*, 1/1997, págs. 19 y ss.
- BONK, Heinz Joachim, «Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz», en *NVwZ*, 4/1997, págs. 320 y ss.
- BRACHER, Christian-Dietrich, «Nachholung der Anhörung bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens? Zur Verfassungsmässigkeit von § 45 Abs. 2 VwVfG», en *DVBl*, 8/1997, págs. 534 y ss.
- BROHM, Winfried, «Beschleunigung der Verwaltungsverfahren. Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?», en *NVwZ*, 1991, págs. 1025 y ss., traducido por Jaime NICOLÁS, *Sobre la aceleración de los procedimientos administrativos. ¿Una mayor disciplina o una consensuación de la acción administrativa?*, en «Documentación Administrativa», núms. 235-236 (1993), págs. 377 y ss.
- BULLESBACH, Rudolf, «Möglichkeiten der Beschleunigung von parallelen Genehmigungsverfahren», en *DÖV*, 17/1995, págs. 710 y ss.
- BULLINGER, Martin, *Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben. Ein Beitrag zur zeitlichen Harmonisierung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, Ed. Nomos, serie Verwaltung 2000, Baden-Baden, 1991.
- *Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)*, en «REDA», 69/1991, págs. 5 y ss.
- «Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft», en *Juristen Zeitung*, 1991, págs. 53 y ss., traducido por Jaime NICOLÁS como *La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania*, en «Documentación Administrativa», núm. 234 (1993), págs. 85 y ss., y en «Revista (mexicana) de Administración Pública», 91/1996, págs. 139 y ss.
- DECKER, Andreas, «Die Fiktion der Klagerücknahme nach § Abs. 2 VwGO n.F.», en *BayVBl*, 22/1997, págs. 673 y ss.

- DEGENHART, Christoph, «Genehmigungsfreies Bauen und Rechtsschutz des Nachbarn», en *NJW*, 22/1996, págs. 1433 y ss.
- ECKERT, Lucia, *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 1997.
- ERFMEYER, Klaus, «Die Befugnis der Behörde zum Erlass von Folgebescheiden nach rechtskräftigem Urteil über den Erstbescheid. Direkte Anwendbarkeit der §§ 48 und 49 VwVfG und Einschränkung des Verwaltungsaktwiederholungsverbot», en *DVBZ*, 1/1997, págs. 27 y ss.
- EWER, Wolfgang, «Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe. Zulässiges und geeignetes Mittel zur Beschleunigung behördlicher und gerichtlicher Verfahren», en *NVwZ*, 2/1994, págs. 140 y ss.
- EYERMANN, *VwGO. Kommentar*, 10<sup>a</sup> ed., Beck, Munich, 1998.
- FLUCK, Jürgen, «Änderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen nach §§ 15, 16 BImSchG in der Fassung der Beschleunigungsnovelle», en *VA*, 2/1997, págs. 265 y ss.
- FRANSSEN, Everhard, «Beachtliche Verkürzung der Verfahrensdauer bei den Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Starke Erhöhung der Eingangszahlen. Plädoyer für eine Einführung der Zulassungsberufung», en *DVBZ*, 7/1994, págs. 390 y ss.
- GROPL, Christoph, «Das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 2. Mai 1996. Abschied vom Grundsatz des Verbots des rückwirkenden Aufhebung rechtmässiger Verwaltungsakte», en *VA*, 1/1997, págs. 23 y ss.
- HANSMANN, Klaus, «Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren», en *NVwZ*, 2/1997, págs. 105 y ss.
- «Änderungen von genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne des Immissionsschutzrechts», en *DVBZ*, 24/1997, págs. 1421 y ss.
- HATJE, Armin, «Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozess als Mittel der Verfahrensbeschleunigung», en *DÖV*, 12/1997, págs. 477 y ss.
- HEGELE, Dorothea, «Aufbaubeschleunigung in Sachsen», en *DÖV*, 6/1995, págs. 231 y ss.
- HOFFMANN, Gert, «Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: zum Bericht einer Expertenkommission der Bundesregierung», en *DÖV*, 6/1995, págs. 237 y ss.
- HÜTTENBRINK, Jost, «Das Recht auf fehlerfreie Abwägung als subjektiv-öffentliches Recht im Sinne der Antragsbefugnis gemäss § 47 Abs. 2 VwGO n.F.», en *DVBZ*, 21/1997, págs. 1254 y ss.
- JAHN, Ralf, «Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und Straffung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes», en *GewA*, 4/1997, págs. 129 y ss.
- KAUCH, Petra, *Verfahrensbeschleunigung bei der Planung von Fernstrassen und Abfallentsorgungsanlagen*, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, núm. 156, Münster, 1994.
- KERSTING, Andreas, «Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Deregulierung: Vierte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht vom 19-21.6.96», en *NVwZ*, 9/1996, págs. 873 y ss.
- KLENKE, Reinhard, «Vorbefassung von Richterinnen und Richtern mit dem Rechtsstreit als Ansatzpunkt für Befangenheit?. Zur Vereinbarkeit des Gerichtsbescheids mit Art. 6 Abs. 1 EMRK nach der 6. VwGO-Novelle», en *DÖV*, 4/1998, págs. 155 y ss.
- KLUTH, Winfried, «Die Auswirkungen der 6. VwGO-Novelle auf das Wirtschaftsrecht», en *Wirtschaftrechtliche Beratung*, 10/1997, págs. 512 y ss.
- KOCH, Hans Joachim, «Vereinfachung des materiellen Umweltrechts», en *NVwZ*, 3/1996, págs. 215 y ss.
- KRUMSIEK, Rolf, y FRENZEN, Peter, «Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Eine Bestandsaufnahme», en *DÖV*, 24/1995, págs. 1013 y ss.

- KUHLA, Wolfgang, y HÜTTENBRINK, Jost, «Endstation Einzelrichter. Kritische Betrachtung der Entwürfe von Bundesrat und Bundesregierung zur 6. VwGO-Novelle», en *DVBl*, 12/1996, págs. 717 y ss.
- KUTSCHEIDT, Ernst, «Die wesentliche Änderung industrieller Anlagen», en *NVwZ*, 2/1997, págs. 111 y ss.
- LOTZ, Klaus Werner, «Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung. Intentionen des Gesetzgebers und Fragen der Praxis», en *BayVBl*, 9/1997, págs. 257 y ss.
- MAMPEL, Dietmar, «Vorläufiger Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte mit Doppelwirkung nach dem 6. VwGOÄndG», en *DVBl*, 19/1997, págs. 1155 y ss.
- MICHLER, Hans-Peter, «Die Änderung der 4. BImSchV und die Zulassung von Abfallverwertungsanlagen», en *NVwZ*, 10/1997, págs. 977 y 978.
- OPPERMANN, Dagmar, «Verfahrensbeschleunigung auf Kosten der Verwaltungsgerichtbarkeit. Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nach der VwGO? Ein Beitrag zur aktuellen Reformdebatte», en *Die Verwaltung*, 4/1997, págs. 517 y ss.
- REDEKER, Konrad, «Schlankere Verwaltungsgerichtbarkeit?», en *NJW*, 27/1994, págs. 1707 y 1708.
- «Neue Experimente mit der VwGO?», en *NVwZ*, 6/1996, págs. 521 y ss.
- «Die Heilungsvorschriften der 6. VwGO-Novelle», en *NVwZ*, 7/1997, págs. 625 y ss.
- REDEKER, Konrad, y VON OERTZEN, Hans-Joachim, *VwGO*, Kohlhammer, 12.<sup>a</sup> ed., 1997.
- REPKEWITZ, Ulrich, «Beschleunigung der Verkehrswegplanung», en *VA*, 1/1997, págs. 137 y ss.
- ROMBACH, Paul, *Der Faktorzeit im umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren*, Ed. Nomos, serie Verwaltung 2000, Baden-Baden, 1994.
- ROTH, Wolfgang, «Der Berufungszulassungsgrund der *erstlichen Zweifel* im verwaltungsgerichtlichen Verfahren», en *VA*, 3/1997, págs. 416 y ss.
- RUFFERT, Matthias, «Suspensiv-effekt und Wirtschaftsstandort Deutschland: Vorläufiger Rechtsschutz nach dem 6. VwGOÄndG», en *NVwZ*, 7/1997, págs. 654 y ss.
- RUGE, Ulrich, «Asylverfahrensgesetz 1993. Bewährung in der verwaltungsgerichtlichen Praxis», en *NVwZ*, 8/1995, págs. 733 y ss.
- SCHÄFER, Kurt, «Die Beschleunigungsnovellen zum Immissionsschutzrecht», en *NVwZ*, 6/1997, págs. 526 y ss.
- SCHENKE, Wolf-Rüdiger, «Reform ohne Ende - Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)», en *NJW*, 2/1997, págs. 81 y ss.
- SCHLICHTER, Otto, «Investitionsförderung durch flexibel Genehmigungsverfahren. Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der unabhängigen Expertkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren», en *DVBl*, 4/1995, págs. 173 y ss.
- SCHLICHTER, Otto, y otros, *Investitionsförderung durch flexibel Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 1994.
- SCHMIESZEK, Hans-Peter, «Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)», en *NVwZ*, 12/1996, págs. 1151 y ss.
- SCHMITZ, Heribert, y WESSENDORF, Franz, «Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz. Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland», en *NVwZ*, 10/1996, págs. 955 y ss.
- SCHOCH, Friedrich; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, y PIETZNER, Rainer, *VwGO. Kommentar*, Beck, Munich, 1997.
- SEIBERT, Max-Jürgen, «Die Zulassung der Berufung», en *DVBl*, 15/1997, págs. 932 y ss.
- SPANNOWSKY, Willy, «Entwicklungen im Bereich des Verwaltungsrechtsschutzes bei städtebaulichen Massnahmen der Gemeinden und bei städtebaulichen Verträgen», en *GewA*, 1/1998, págs. 1 y ss.

- STELKENS, Paul, «Verwaltungsgerichtbarkeit im Umbruch. Eine Reform ohne Ende?», en *NVwZ*, 4/1995, págs. 325 y ss.
- STÜER, Bernhard, «Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Deregulierung. Bericht über die Vierten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht», en *DVBl*, 15/1996, págs. 847 y ss.
- «Die Beschleunigungsnovellen 1996», en *DVBl*, núms. 4/5, 1997, págs. 326 y ss.
- *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung, Genehmigung, Rechtsschutz*, Beck, Munich, 1997.
- «Fachplanung und Wirtschaftsstandort Deutschland. Rechtsfolgen fehlerhafter Planung», en *NWVBl*, 5/1998, págs. 169 y ss.
- TETTINGER, Peter J., «Rechtliche Grundlagen einer *Verwaltung des Mangels* in den neuen Bundesländern», en *DÖV*, 6/1993, págs. 236 y ss.
- TIETJE, Christian, «Die Heilung von Begründungsmängeln nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Eine Neubewertung im Lichte der jüngsten Änderungen vom VwVfG und VwGO», en *DVBl*, 3/1998, págs. 124 y ss.
- TÜNNESEN-HARMES, Christian, «Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und seine praktische Bedeutung für die Betriebe genehmigungspflichtiger Anlagen», en *GewA*, 2/1997, págs. 48 y ss.
- ULE, Carl Heymann, «Effektiver Rechtsschutz in einer funktionsfähigen Rechtspflege», en *DVBl*, 17/1982, págs. 821 y ss.
- WEINREICH, Dirk, «Integration versus Flexibilisierung der umweltrechtlichen Zulassungsverfahren: Menü oder *à la carte?*», en *NVwZ*, 10/1997, págs. 949 y ss.
- WICKEL, Martin, «Die Auswirkungen des neuen § 16 BImSchG auf den Vollzug der dynamischen Grundpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG», en *DÖV*, 16/1997, págs. 678 y ss.
- WULFHORST, Reinhard, «Erfahrungen mit den Beschleunigungsgesetzen aus der Sicht der Exekutive», en *VA*, 1/1997, págs. 163 y ss.
- ZÖTTL, Johannes, «Die Mitteilung über die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit einer Anlagenänderung», en *NVwZ*, 3/1998, págs. 234 y ss.