

# LAS VERWALTUNGSAUFGABEN: LAS FUNCIONES O TAREAS ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN

JOSEBA K. FERNÁNDEZ GAZTEA<sup>1</sup>  
Universidad de Navarra

## Cómo citar/Citation

Fernández Gaztea, J. K. (2023).  
Las *Verwaltungsaufgaben*: las funciones o  
tareas administrativas en el Derecho público alemán.  
*Revista de Administración Pública*, 221, 93-120.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.03>

## Resumen

La ausencia de un concepto de funciones o tareas administrativas delata la escasa relevancia doctrinal del dato primario de que el sentido de la ejecución de normas por la Administración es cumplir funciones, satisfacer tareas. La discusión acerca del modo de afrontar este vacío pasa por estudiar dicho concepto allí donde ya está consolidado. Es el caso del derecho público alemán a través de su noción de *Verwaltungsaufgaben*. El análisis revela que las *Verwaltungsaufgaben* tienen por misión, además de legitimar, describir, y ser parámetro de control del poder público, configurar la actividad administrativa. El análisis invita también a entablar una discusión en ambas jurisdicciones acerca de la relación entre las funciones o tareas administrativas y los presupuestos fundamentales de la actividad de la Administración.

## Palabras clave

Funciones administrativas; tareas administrativas; funciones del Estado; *Verwaltungsaufgaben*; *Staatsaufgaben*.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de una estancia de investigación en el Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht de Heidelberg, Alemania. Mi profundo agradecimiento al profesor Francisco B. López-Jurado, por su impulso, apoyo y paciencia. Los errores son míos.

**Abstract**

The absence of a concept of administrative functions or tasks reveals the scarce doctrinal relevance of the primary fact that the sense of the public Administration executing rules is to fulfill functions, to satisfy tasks. The discussion on the way to address this gap involves studying this concept there where it is already consolidated. It is the case of German public law through its notion of *Verwaltungsaufgaben*. The analysis reveals that the mission of the *Verwaltungsaufgaben* is not only to legitimize, describe, steer, and be a parameter to control public power, but also to shape administrative activity. The analysis also invites to open a discussion in both jurisdictions on the relationship between the administrative functions and the fundamental pre-conditions of the activity of the Administration.

**Keywords**

Administrative functions; Administrative tasks; functions of the State; *Verwaltungsaufgaben*; *Staatsaufgaben*.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO DE ELABORACIÓN DOCTRINAL DE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN, EN PARTICULAR LAS FUNCIONES O TAREAS DEL ESTADO, LAS STAATSAUFGABEN: 1. Las *Staatsaufgaben*: las funciones o tareas del Estado. III. LA DISCUSIÓN SOBRE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN. IV. LOS RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN SOBRE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN: 1. Listado, clasificación, evolución y asunción de las *Verwaltungsaufgaben*. 2. El análisis de R. Wahl. 3. La práctica judicial. V. CONCLUSIÓN.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Las funciones o tareas administrativas<sup>2</sup> cuentan con difícil acomodo en nuestro derecho. Ciertamente, la doctrina ha empleado el concepto italiano tradicional de función pública<sup>3</sup> para identificar el ejercicio de autoridad<sup>4</sup>. Ha des-

---

<sup>2</sup> Se emplean los dos términos indistintamente como traducción del término alemán *Verwaltungsaufgaben*, si bien es cierto que existe un matiz. En determinados contextos cuando se recurre a «tarea», se quiere enfatizar más la materialidad, individualidad y carácter obligatorio de la acción que un órgano lleva a cabo, mientras que cuando se hace a «función» se está hipostasiando en torno a un propósito muchas acciones distintas, convirtiendo al conjunto de tareas en una unidad. Se justifica la traducción escogida a lo largo del siguiente apdo. II 1.

<sup>3</sup> Véase E. Malaret i García (1998), «Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto», *RAP*, 145, págs. 49-88, pág. 77, nota 91 bis; J. Agudo González (2013), «Función Pública y Servicio público: Análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 86, págs. 13-48, pág. 40; J. Agudo González (2018), *La función administrativa de control: Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa*, Cizur Menor: Aranzadi, pág. 70.

<sup>4</sup> El sentido más habitual de *funzione* utilizado en España era el que le daba Alessi: poder de actuación jurídico de un cargo que se concreta en actuaciones esencialmente distintas

cartado elaborar una función abstracta de administrar como elemento definitorio del derecho administrativo<sup>5</sup> y ha distinguido diversos modos de actividad administrativa<sup>6</sup>. Siguiendo la Constitución, la doctrina también ha señalado que la función última de toda actuación administrativa es el interés general<sup>7</sup>. Pero las funciones en sí consideradas, las tareas concretas que las Administraciones llevan a cabo para satisfacer los intereses generales, no son el objeto de un concepto que en los planos teórico, sistemático y dogmático<sup>8</sup> subraye el hecho crucial de que, en virtud de norma, la Administración debe asegurar el almacenamiento estratégico de gas natural<sup>9</sup>, satisfacer las demandas de agua de la población<sup>10</sup>, procurar alcanzar el mayor nivel de salud posible<sup>11</sup>, conservar el

---

de las actuaciones que producen efectos meramente materiales; véase R. Alessi (1974), *Principi di diritto amministrativo – Tomo I – I soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa*, 3ª ed., Milano: Giuffrè, pág. 88. En Italia esta noción restringida o enfática del término *funzione* ha sido ya superada por una noción de función de carácter descriptivo que constituye el criterio de reparto de tareas entre los elementos de una organización. Véase, M. S. Giannini (a cura di A. M. Centurione, ed.) (2000), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano: Giuffrè, 2ª ed. actualizada, págs. 5, 581-583, 593.

<sup>5</sup> E. García de Enterría (1960), «Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, X, 2-3, págs. 317-341; E. García de Enterría (2020), *Curso de Derecho administrativo – Tomo I*, 19ª ed., Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, págs. 27-28. Véase también G. Fernández Farreres (2014), *Sistema de Derecho Administrativo I*, 2ª ed., Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, pág. 47.

<sup>6</sup> L. Jordana de Pozas (1951), «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español», *RAJ*, 4, págs. 11-28, pág. 27.

<sup>7</sup> A. Nieto (1991), «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española – Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría – Tomo III*, págs. 2185-2253, pág. 2211; L. Parejo Alfonso (2022), *Lecciones de Derecho administrativo*, 12ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 514.

<sup>8</sup> La diferencia entre la teoría como ejercicio que tiene que ver con ideas abstractas alejadas del derecho positivo, la sistemática como formación de un sistema coherente del ordenamiento jurídico positivo libre de contradicciones irreductibles, y la dogmática como organización y elaboración abstracta del material jurídico para su aplicación práctica por medio de la inducción, deducción y elaboración conceptual, se explica en J. Barnes (2021), «Presentación: la gramática del Derecho administrativo», en E. Schmidt-Aßmann, *La dogmática del Derecho Administrativo*, traducción de J. Barnes et al., Sevilla: Global Law Press – Editorial Derecho Global, págs. XXIII-LIV, págs. XXVIII-XXIX.

<sup>9</sup> Art. 2 del RD 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.

<sup>10</sup> Art. 40.1 del RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

<sup>11</sup> Art. 1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

patrimonio cultural<sup>12</sup>..., etc. Esto evidencia la preeminencia de una perspectiva enfocada en la ejecución de las normas y su control que relega a un segundo plano el dato de que el sentido de los preceptos que se ejecutan es el de cumplir unas funciones o satisfacer unas tareas, llevar a cabo unas políticas públicas, prestar unos servicios. El concepto de interés general tampoco subraya la importancia de estas funciones por su amplitud, misticismo y complejidad<sup>13</sup>.

Se abre así un camino a explorar<sup>14</sup>. Antes, sin embargo, es necesario analizar la idea allí donde ya está consolidada: en la jurisdicción alemana. Ese es el objeto de este artículo. A lo largo del mismo, se analiza el contexto teórico dentro del cual se reflexiona acerca de las funciones o tareas administrativas, las *Verwaltungsaufgaben* (apdo. II); se exponen las posiciones de la doctrina sobre de la cuestión (apdo. III); se da cuenta de la elaboración de la aplicación práctica de las *Verwaltungsaufgaben* (apdo. IV), y se concluye con una valoración de este concepto (apdo. V).

## II. EL MARCO DE ELABORACIÓN DOCTRINAL DE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN, EN PARTICULAR LAS FUNCIONES O TAREAS DEL ESTADO, LAS STAATSAUFGABEN

En Alemania, las *Verwaltungsaufgaben* son otro elemento de la explicación del Estado y sus poderes porque están englobadas en un concepto más amplio que se refiere a las funciones y tareas del Estado: las *Staatsaufgaben*<sup>15</sup>. Si bien en ocasiones se las considera separadamente<sup>16</sup>, las *Verwaltungsaufgaben* están esen-

<sup>12</sup> Art. 1.1 de la Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural.

<sup>13</sup> J. Rodríguez Arana (2012), *Interés general, Derecho administrativo y Estado de Bienestar*, Madrid: Syntagma – Iustel, pág. 12.

<sup>14</sup> Excepcionalmente ha hecho mención a las *Verwaltungsaufgaben* L. Parejo Alfonso (2000), «El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos», *RAP*, 153, págs. 217-250, pág. 237.

<sup>15</sup> Véase esta afirmación en D. Ehlers (2010), «Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat», en H. U. Erichsen y D. Ehlers (eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14ª ed., Berlin, New York: de Gruyter, pág. 26, párr. 39; M. Burgi (2022), «Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Lichte von Europäisierung und Globalisierung – Zugleich ein Plädoyer für einen unterschätzten Analyserahmen», en W. Kahl y U. Mager (eds.), *Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, págs. 37-61, pág. 38.

<sup>16</sup> Véase R. Wahl (1993), «Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht», en W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann y G. F. Schuppert (eds.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen*, Baden-Baden: Nomos, págs. 177-218.

cialmente vinculadas a la reflexión sobre los fines y funciones del Estado<sup>17</sup>. Como se puede deducir de las explicaciones que siguen, las elaboraciones doctrinales de las *Verwaltungsaufgaben* se hacen eco de una reflexión previa sobre la transformación del Estado<sup>18</sup>.

En dicha reflexión se recurre a otros conceptos que es necesario mencionar primero. En el nivel máximo de abstracción se encuentran los denominados fines del Estado o *Staatszwecke*<sup>19</sup>; p. ej., el fin de proteger la vida y bienes de los integrantes de la nación, o el de perseguir el bien común. Inmediatamente les siguen, ya en el terreno del derecho positivo, los conocidos como principios, u objetivos del Estado tal como se deducen de la Constitución. Son los *Staatsziele*<sup>20</sup>; lo que

<sup>17</sup> Esta conexión es patente en E. Schmidt-Aßmann (2003), *La teoría general del Derecho administrativo como sistema* (traducción de J. Barnes *et al.*), Madrid: INAP y Marcial Pons, págs. 168-179; S. Baer (2022), «Verwaltungsaufgaben», en A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band I*, 3ª ed., München: C. H. Beck, págs. 979-1024, pág. 980, párr. 1, pág. 987, párr. 17.

<sup>18</sup> Véase el siguiente apdo. III.

<sup>19</sup> Los fines del Estado o *Staatszwecke* eran el objeto de la *Staatszwecklehre*, núcleo en su día de la teoría del Estado o *Staatslehre*. La *Staatszwecklehre* se ocupaba de la cuestión de la legitimidad y de los límites del poder del Estado. Abarcaba tanto el análisis metafísico de la esencia y fines del Estado en abstracto (los fines absolutos del Estado), como el análisis de los fines del Estado a partir de un número limitado de Estados de distintos momentos históricos (los fines relativo-concretos del Estado). Por influencia del Romanticismo, desde el momento mismo de su apogeo en el siglo XIX se empezó a cuestionar su utilidad desde la consideración de que el Estado no tiene ningún fin, sino que es un fin en sí mismo. Véase H. Hug (1954), *Die Theorien vom Staatszweck*, Winterthur: P. G. Keller; K. Hespe (1964), *Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatswissenschaft des 19. Jahrhunderts*, Köln y Berlin: Grote; H. P. Bull (1977), *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2ª ed., Kronberg: Athenäum, págs. 17-34; H. C. Link (1990), «Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 48, págs. 7-49, págs. 10-14; J. Isensee (2006), «Staatsaufgaben», en J. Isensee y P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band IV – Aufgaben des Staates*, Heidelberg: C. F. Müller, págs. 117-160, págs. 120-123, párrs. 6-11.

<sup>20</sup> Los Staatsziele son principios rectores, directivas o mandatos de optimización que definen un programa vinculante para los poderes del Estado y que generalmente requieren de la ley para su concreción. Se entiende que, como se refleja en algunas constituciones de los Länder (por ejemplo, en el art. 3(3) de la de Sajonia-Anhalt), constituyen un deber de emplear los mejores esfuerzos, de procurar por todos los medios. Véase P. Häberle (1986), «Verfassungstaatliche Staatsaufgabenlehre», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 111, 4, págs. 595-611, pág. 598; R. Wahl (1990), «Staatsaufgaben im Verfassungsrecht», en T. Ellwein y J. J. Hesse (eds.), *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden: Nomos, págs. 29-53, págs. 29-30; K. P. Sommermann (1997), *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 5; K. A. Schwarz (2022), «Grundfragen», en K. Stern, H. Sodan y M. Möstl (eds.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund – Band I – Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien*

vendría a ser, p. ej., el principio o cláusula de Estado social en la Constitución española<sup>21</sup>, o la protección de los fundamentos de la vida y los animales en la Ley Fundamental<sup>22</sup>. Estos objetivos de carácter general y programático se materializan a través de las tareas del Estado o *Staatsaufgaben*; p. ej., redactar y aprobar leyes, asegurar la estabilidad presupuestaria o defenderse de una agresión exterior. Las *Verwaltungsaufgaben* son un subconjunto de estas últimas que se refiere a las tareas administrativas<sup>23</sup>; p. ej., supervisar el tráfico rodado, gestionar una cuenca fluvial o cuidar los bosques.

A pesar del esfuerzo por definir y deslindar estos términos entre sí<sup>24</sup>, su significado no es uniforme<sup>25</sup>. Son inexactos, y cada uno de ellos es fruto de la lógica y necesidades del momento histórico que lo vio nacer<sup>26</sup>. Por ejemplo, algún autor equipara *Staatsziele* y *Staatsaufgaben*<sup>27</sup>, mientras que algún otro reclama que algunos fines (*Zwecke*) y objetivos (*Ziele*) coinciden<sup>28</sup>.

## 1. LAS STAATSAUFGABEN: LAS FUNCIONES O TAREAS DEL ESTADO

Por razón de que las *Verwaltungsaufgaben* son *Staatsaufgaben*<sup>29</sup>, las segundas merecen atención especial. Lo que de ellas se diga es trasladable a las *Verwaltungsaufgaben*.

El Tribunal Constitucional Federal define las *Staatsaufgaben* como las funciones o tareas desempeñadas por el Estado a través de su organización conforme

---

*der Verfassung*, 2ª ed., München: C. H. Beck, párr. 13; M. Möstl (2022), «Art. 87e», en R. Herzog, R. Scholz, M. Herdegen y H. H. Klein (eds.), *Dürig / Herzog / Scholz Grundgesetz Kommentar*, 99ª edición, München: C. H. Beck, párr. 182.

<sup>21</sup> Art. 1.1 CE.

<sup>22</sup> Art. 20a LF.

<sup>23</sup> Ehlers (2010, pág. 26, párr. 39).

<sup>24</sup> Véase Wahl (1990, pág. 29-30).

<sup>25</sup> W. Brugger (1989), «Staatszwecke im Verfassungsstaat», *NJW*, 39, págs. 2425-2434, pág. 2427; Link (1990: 19); H. P. Bull (2002), «Wandel der Verwaltungsaufgaben», en K. König (ed.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, págs. 77-97, pág. 78. Muestra de discordancia terminológica es el hecho de que este mismo autor añade un término que no se encuentra fácil en el resto de autores: directivas constitucionales o *Verfassungsdirektiven*.

<sup>26</sup> El término *Staatszweck* surge de la reflexión europea sobre la justificación de la existencia del Estado. El término *Staatsziel*, en cambio, se acuña con la entrada en vigor de la Ley Fundamental. Véase Isensee (2006, págs. 117-160, pág. 120, párr. 6).

<sup>27</sup> Como explica Bull, es el caso de von Frisch, autor que iguala los fines del Estado con sus tareas. Véase Bull (1977, págs. 27-28, nota 95). Véase Bull (2002: 78).

<sup>28</sup> Isensee observa que el bien común y la seguridad pública son a la vez *Staatszweck* y *Staatsziel* del Estado. Véase Isensee (2006, pág. 120, párr. 6). Brugger, emplea indistintamente el término fin (*Zweck*) para referirse a los objetivos (*Ziele*); véase Brugger (1989, pág. 2427).

<sup>29</sup> Véase esta afirmación en Ehlers (2010, pág. 26, párr. 39); Burgi (2022, pág. 38).

a la Constitución<sup>30</sup>. Se diferencian de los objetivos del Estado o *Staatsziele*, aunque no de un modo absolutamente claro. En principio, las *Staatsaufgaben* no se formulan mediante mandatos de optimización de alcance muy amplio como los *Staatsziele*<sup>31</sup> —compárese el *Staatsziel* «la realización de una Europa Unida»<sup>32</sup>, con la *Staatsaufgabe*, «controlar las aduanas»—, sino que son órdenes más concretas<sup>33</sup> dirigidas a los órganos del Estado<sup>34</sup> para ejecutar los *Staatsziele*<sup>35</sup>. Pero nada impide que las *Staatsaufgaben* se definan también de modo amplio hasta el punto de constituir en sí todo un programa que abarque actuaciones diferentes (p. ej., proteger la salud de la población)<sup>36</sup>. Pueden ser actuales o potenciales<sup>37</sup>. La norma que las configura lo puede hacer con carácter dispositivo u obligatorio<sup>38</sup>.

El término *Staatsaufgabe* se acuñó para marcar distancias con la doctrina de los fines del Estado y traer la discusión al terreno del derecho positivo<sup>39</sup>. Es distinto al de función del Estado o *Staatsfunktion*, que se refiere generalmente a cada uno de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial)<sup>40</sup>, y al de funciones o tareas públicas (*öffentliche Aufgaben*), que se refiere a cualquier cometido que interese a la colectividad; una locución con connotaciones sociológicas que es más amplia que la de *Staatsaufgaben* y que las comprende porque se refiere no solo a las tareas del Estado<sup>41</sup>, sino también a las que llevan a cabo la sociedad a través de entidades no estatales, como, p. ej., la prensa o los sindicatos<sup>42</sup>. El uso de *Staatsaufgaben* se consolidó a finales del siglo XIX<sup>43</sup>. Su significado —igual que el de *Verwaltungsaufgaben*— es muy similar a «encargo» (*Auftrag*), con el

<sup>30</sup> Burgi (2022, pág. 38).

<sup>31</sup> Isensee (2006: 126, párr. 16)

<sup>32</sup> Preámbulo y art. 23(1) LF.

<sup>33</sup> Bull (1977, pág. 44-45).

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 46.

<sup>35</sup> G. Küchenhoff y E. Küchenhoff (1951), *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart y Köln: Kohlhammer, págs. 86-87, en referencia a la pluralidad de *Staatsaufgaben* como medio para hacer realidad los *Staatszwecke*; Wahl (1990, págs. 30, 40).

<sup>36</sup> K. Lenk (1985), «Verwaltungspolitik als Aufgabenpolitik», *DÖV*, 38, 3, págs. 85-91, pág. 85.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 125, párr. 13.

<sup>38</sup> Bull (2002, págs. 80-81).

<sup>39</sup> Se le atribuye esta diferenciación a R. Schmidt en Bull (1977, pág. 28).

<sup>40</sup> Isensee (2006, pág. 129, párr. 23).

<sup>41</sup> Isensee (2006, pág. 124, párr. 12); H. Butzer (2006), «Sicherungsauftrag», en J. Isensee y P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band IV – Aufgaben des Staates*, Heidelberg: C. F. Müller, págs. 161-202, pág. 166, párr. 8.

<sup>42</sup> Häberle (1986, pág. 603). Un capítulo dedicado específicamente a esta delimitación es H. Peters (1965), «Öffentliche und staatliche Aufgaben», en R. Dietz y H. Hübner (eds.), *Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag 21. Januar 1965*, München y Berlin: C. H. Beck, págs. 877-895.

<sup>43</sup> El texto más antiguo que se ha encontrado con la expresión *staatliche Aufgabe* es P. Laband (1876), *Das Staatsrecht des deutschen Reiches – erster Band*, Tübingen: Laupp, pág. 83. Más



que tiene una conexión etimológica evidente, y a «cometido» u «obligación» (*Obliegenheit*)<sup>44</sup>. Se ha traducido al castellano el nominativo plural *Aufgaben* por «tareas»<sup>45</sup> o «funciones»<sup>46</sup>, por lo que es razonable traducir *Staatsaufgaben* como tareas o funciones del Estado, y *Verwaltungsaufgaben* como tareas o funciones administrativas.

En la medida que los objetivos del Estado (*Staatsziele*) legitiman su acción, y en la medida que las funciones o tareas específicas son necesarias para la consecución de esos objetivos, no es forzado considerar que estas últimas —las *Staatsaufgaben*— son el dato material-objetivo de partida que justifica el poder del Estado. Ni la Ley Fundamental, ni la teoría del Estado ofrecen una narrativa clara y directa acerca de la legitimación de este poder<sup>47</sup>; una manifestación como la de la Constitución suiza de que la actividad del Estado debe fundamentarse en el interés público<sup>48</sup>, o una consagración de la Administración al servicio de los intereses generales como la de la Constitución española no se encuentran en la Ley Fundamental. Pero sí que es cierto que cuando la doctrina alemana se pregunta acerca de la justificación del poder público, hace alusión, junto a las menciones al bien común, a los objetivos del Estado<sup>49</sup>. Se extiende así indirectamente a las

---

referencias a textos de esta época con esta expresión se pueden encontrar en Bull (1977: 28, nota a pie de página 104).

<sup>44</sup> Consulta realizada en: <https://www.duden.de/>.

<sup>45</sup> Se traduce el término *Aufgaben* para referirse a las tareas de la Administración en Schmidt-Aßmann (2003, pág. 179, párr. 77); L. Parejo Alfonso (2006), «La idea de la reforma del Derecho Administrativo General. Su planteamiento en España», en J. Barnes (ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla: Global Law Press – Editorial Derecho Global, págs. 177-202, pág. 191; L. Parejo Alfonso (2021), *Lecciones de Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 522.

<sup>46</sup> Se traduce el término *Staatsaufgaben* por funciones del Estado en R. Wahl (2013), *Los últimos cincuenta años de derecho administrativo alemán* (traducción de J. C. Mardomingo, revisión de J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago), Madrid: Marcial Pons, pág. 10.

<sup>47</sup> Véase el tratamiento en Zippelius (2007), *Allgemeine Staatslehre*, 15<sup>a</sup> edición, München: C. H. Beck, págs. 97-113; P. Badura (2010), *Staatsrecht – Systematisierung und Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 4<sup>a</sup> ed., München: C. H. Beck, págs. 3-5.

<sup>48</sup> Traducción propia del art. 5.2 de la Constitución Federal de la Confederación Helvética («Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen [...]»).

<sup>49</sup> K. Stern (1984), «Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht», *Bitburger Gespräche*, 27, págs. 5-24, pág. 6; F. X. Kaufmann (1994), «Diskurse über Staatsaufgaben», en D. Grimm (ed.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos, págs. 15-42, pág. 18. El desarrollo más completo que se ha encontrado es el de la extensa obra colectiva *Handbuch des Staatsrechts*. El orden de los primeros capítulos del cuarto tomo de la última edición refleja como, cuando se trata de la legitimación del Estado, pronto aparecen sus objetivos y, con ellos, sus tareas. El primer capítulo se titula «El bien común en el Estado constitucional», el segundo «Objetivos, reservas y límites de la acción del Estado», el tercero «Las funciones o tareas del Estado (Staatsaufgaben)». Véase J. Isensee y P. Kirchhof (eds.)

*Staatsaufgaben*, y también a las *Verwaltungsaufgaben*, una función legitimadora<sup>50</sup>, y se afirma que la actividad del Estado se legitima mediante la satisfacción de tareas<sup>51</sup>. Sería de interés investigar en qué medida y por qué en Alemania se vincula la legitimidad del poder público a algo tan material como las tareas, a la vez que se tiene cierto recelo de la idea de bien común (*Gemeinwohl*) y equivalentes<sup>52</sup>. No ocurre así en otras jurisdicciones, donde se legitima el poder con razonamientos más transcendentales y abstractos como el de que el interés general de la voluntad general es la piedra angular del poder público<sup>53</sup>.

Las *Staatsaufgaben* son —en segundo lugar— elemento imprescindible para caracterizar al Estado<sup>54</sup>, puesto que no hay modo de figurar este si no es exponiendo qué es lo que debe hacer en concreto. Son necesarias para dar cuenta de los sectores de la vida social en los que actúa. Son imprescindibles porque a través de ellas se definen los distintos paradigmas de Estado y se testimonia la constante evolución de su actividad<sup>55</sup>. La decisión de retratar el Estado como Estado policía, de derecho, social, de bienestar, prestacional, garante, cooperador o director<sup>56</sup>, comienza por un análisis de las funciones del Estado, incluidas las de la Administración. El conjunto de tareas o funciones se puede asemejar al *big data* que hay que analizar si se quiere entender su actividad en un momento concreto o a lo largo del tiempo. Cuando así se quiera proceder, y haya que concretar cuáles son las funciones o tareas del Estado, habrá que empezar por la Constitución, pero continuar con el resto del ordenamiento jurídico<sup>57</sup>. Es más, ni existe reserva a favor de la Ley Fundamental respecto a la fijación de funciones o tareas del Estado, ni existe límite a su número<sup>58</sup>. Las hay

---

(2006), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band IV – Aufgaben des Staates*, Heidelberg: C. F. Müller.

<sup>50</sup> Bull (1977: 6).

<sup>51</sup> «[...] der arbeitende Staat legitimiert sich durch Aufgabenerfüllung [...]» (el Estado en acción se legitima por la realización de tareas), en Baer (2022: 980, párr. 1).

<sup>52</sup> Ossenbühl dejaba constancia de cómo uno tenía que manejar la noción de bien común con sumo cuidado si no quiere mancharse ideológicamente; de cómo se ha capitulado del propósito de formar un consenso en torno a su contenido, y de lo patente que era la discrepancia entre su teorización y puesta en práctica. Véase F. Ossenbühl (1983), «Umweltschutz und Gemeinwohl in der Rechtsordnung», *Bitburger Gespräche*, 26, págs. 5-23, pág. 6.

<sup>53</sup> Es así en el caso de Francia. Véase Conseil d'État, *Rapport public 1999 – Jurisprudence et avis de 1998 – L'intérêt général*, pág. 245.

<sup>54</sup> Häberle (1986, pág. 611).

<sup>55</sup> M. W. Hebeisen, *Staatszwecke, Staatsziele, Staatsaufgaben – Leistungen und Grenzen einer juristischen Behandlung von Leitideen der Staatstätigkeit.*, Zürich: Rüegger, 1996, pág. 7.

<sup>56</sup> Traducción elegida para *Steuerungsstaat*. Sus rasgos se definen en Kaufmann (1994, pág. 34).

<sup>57</sup> Es rotunda la afirmación de que en la Ley Fundamental no hay casi normas que se establezcan funciones o tareas del Estado: «Es gibt im Grundgesetz fast keine Staatsaufgaben-normen», en Wahl (1990, pág. 32).

<sup>58</sup> *Ibid.*, pág. 35.

de carácter implícito. Por ejemplo, en un análisis comparado de los catálogos constitucionales de *Staatsaufgaben* de países de lengua alemana se explicaba que en el caso de Austria la generación de energía eléctrica o la adopción de medidas para la prevención de inundaciones no son reconducibles a una disposición legal concreta que obligue a su realización<sup>59</sup>. A todas las previstas en la normativa interna hay que sumar las funciones o tareas asignadas por el derecho de la UE y el derecho internacional<sup>60</sup>.

En tercer lugar, las *Staatsaufgaben* deberían servir de parámetro para analizar la actividad del Estado por ser simultáneamente fin y límite. Las tareas revelan qué es lo que los órganos del Estado deben hacer, convirtiéndose así en un elemento esencial para su comprensión y control, más en caso de que la actividad en cuestión no se pueda reconducir fácilmente a un precepto concreto que ordene su ejecución. Hoy, sin embargo, la doctrina se resigna a certificar que las *Staatsaufgaben* no han sido capaces de condicionar la práctica jurídico-pública<sup>61</sup>. Generalmente se recurre a ellas más para justificar y explicar el Estado que para orientarlo y controlarlo.

Enumerar las *Staatsaufgaben* es más complejo que hacerlo con los objetivos o *Staatsziele*, porque son muchas, están dispersas por toda la normativa y están en constante evolución. Definen la frontera entre sociedad y Estado<sup>62</sup> y, por eso, un catálogo no puede dejar de ser más bien amplio y orientativo. Los listados varían según el autor<sup>63</sup>. A lo que se suma el hecho de que algunos emplean categorías tan generales (p. ej., la protección de la democracia) que se puede entender que están refiriéndose a *Staatsziele* en lugar de *Staatsaufgaben*<sup>64</sup>. Un ejemplo de enumeración es la de un trabajo que es referencia en la materia<sup>65</sup>. Su autor identificaba como las principales *Staatsaufgaben* las siguientes: la garantía de los fundamentos de la subsistencia del individuo; la garantía de los

<sup>59</sup> B. Raschauer (2008), «Staatsaufgaben», en VV. AA., *Festschrift für Wilhelm Brauner zum 65. Geburtstag – Rechtsgeschichte mit internationaler Perspektive*, Wien: Manzsche, págs. 527-540, págs. 530-533.

<sup>60</sup> Bull (1977, pág. 50). Es importante un estudio reciente que trata de inducir el reparto de este tipo de tareas entre los distintos órganos del Estado: A. Berger (2016), *Die Ordnung der Aufgaben im Staat*, Tübingen: Mohr Siebeck.

<sup>61</sup> Isensee (2006, pág. 118 párr. 1).

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 125, párr. 14.

<sup>63</sup> Se puede apreciar esta disparidad de criterios en Bull (1977, págs. 213-218).

<sup>64</sup> Véase U. Mager (2022), «Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung – Einleitende Bemerkungen», en W. Kahl y U. Mager (eds.), *Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, págs. 9-36, pág. 10. Se refiere a cuatro *Staatsaufgaben* difíciles de distinguir de lo que se entiende por *Staatsziele*: asegurar la existencia del Estado como garante de la paz y la ausencia de violencia; proteger la vida y el medio ambiente como fundamento de la vida como responsabilidad de cara al futuro; garantizar la libertad ciudadana y la justicia social, y proteger la democracia.

<sup>65</sup> Bull (1977).

fundamentos económicos de la colectividad; la garantía de las posibilidades de desarrollo individual; el orden de la vida en común, y la necesidad de garantizar ese orden. Cada una de estas las subdividía, a su vez, en una pluralidad de *Staatsaufgaben* más concretas.

### III. LA DISCUSIÓN SOBRE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN<sup>66</sup>

Desde la segunda mitad del siglo xx no ha dejado de reclamarse intermitentemente más atención para las *Verwaltungsaufgaben*. La petición no ha pasado desatendida, como demuestra el hecho de que han sido objeto de discusión en varios encuentros de la Asociación de Profesores Alemanes de Derecho Público<sup>67</sup>. Pero no acaba de satisfacerse del todo, motivo por el cual es de esperar que se editen publicaciones de interés sobre la cuestión.

En el comienzo de esta discusión fue esencial la aportación de Badura<sup>68</sup>, hecha en el contexto de la reflexión sobre cuál sería el futuro del derecho administrativo en el ordenamiento que se implantaba después de la guerra<sup>69</sup>. A ella tendrían que volver los que se interesaran después por las *Verwaltungsaufgaben*. La intención de este autor era actualizar el método y conceptos de derecho público a la evolución que había experimentado el Estado<sup>70</sup>. A partir de la

<sup>66</sup> Es importante el recorrido histórico contenido en Wahl (1993, págs. 180-184).

<sup>67</sup> En varias ocasiones la discusión ha girado más o menos directamente en torno a las funciones de la Administración o del Estado: 1970, Speyer (la satisfacción de tareas de la Administración por sujetos privados); 1971, Regensburg (la dogmática del derecho administrativo a la luz de las funciones actuales de la Administración); 1972, Salzburg (las funciones de las Comunidades Europeas en el Estado federal alemán); 1977, Basel (las entidades locales frente a las tareas públicas actuales); 1979, Berlin (la función del Estado de protección del medio ambiente); 1994, Halle (la privatización de las funciones o tareas de la Administración), y 2002, St. Gallen (la participación de sujetos privados en las funciones o tareas públicas y la responsabilidad pública).

<sup>68</sup> Véase la que fue su disertación inaugural en la Universidad de Göttingen en P. Badura (1966), *Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck); P. Badura (1967), *Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates – Methodische Überlegungen zur Entstehung des wissenschaftlichen Verwaltungsrechts*, Göttingen: Otto Schwarz.

<sup>69</sup> J. P. Schaeffer (2016), *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts – Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 126.

<sup>70</sup> Esta inquietud se aprecia ya en el título de su disertación doctoral: la metodología de la nueva teoría del Estado (*Die Methoden der neuen Staatslehre*). Hay una frase que merece ser transcrita por lo esclarecedora que es: «El objetivo es mostrar de qué modo la reorientación de los objetivos del Estado de Derecho liberal al social afecta a la metodología y conceptos de la teoría del Derecho administrativo» («[...] soll versucht werden zu zeigen, in welcher

constatación de que el Estado social había superado al liberal, urgía a evitar el vaciado de propósito de las formas jurídicas operado por la doctrina liberal<sup>71</sup>, y a colocar en un lugar central a las *Verwaltungsaufgaben*. Propugnaba un método enfocado en el *telos* social de la norma-jurídico positiva<sup>72</sup>, en lugar de uno de sello positivista que pasa por alto el propósito o función de las normas<sup>73</sup>. Se trataba de alinear el método jurídico-público con la obligación de configurar un Estado social, y evitar de este modo reducir el derecho a la sola misión de proteger la libertad individual.

Este autor conectó su posición con el interés que algunos autores habían mostrado por las tareas públicas, a la vez que denunció lo que él entendía era el formalismo positivista de O. Mayer<sup>74</sup>. En concreto, detectó en las instituciones de Fleiner<sup>75</sup> una primera separación de ese formalismo porque este había identificado la institución pública (*öffentliche Anstalt*<sup>76</sup>) como entidad dependiente de la autoridad, pero bajo cuyo manto se llevaban a cabo actuaciones de tipo social<sup>77</sup>. Empezaban a crearse unas entidades que satisfacían necesidades y que, más allá de actuar con carácter jurídicamente vinculante, tenían por misión cambiar la realidad material. Lo distintivo no era su forma jurídica, sino más bien el propósito que tenían que satisfacer<sup>78</sup>. La aportación de Badura estaba basada en literatura de finales del siglo

---

Weise die Neuorientierung der Staatszwecke vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat auf Methode und Begrifflichkeit der verwaltungsrechtlichen Theorie einwirkt».); véase Badura (1966, pág. 3).

<sup>71</sup> Badura (1966: 3, 11). La consideración de que el método de O. Mayer era formalista, en Badura (1967: 54-56).

<sup>72</sup> El autor no partió de fines del Estado meta-jurídicos (*Staatszwecke*), sino de aquellos contenidos en las normas positivas. Véase Badura (1966: 23).

<sup>73</sup> Badura (1967: 58).

<sup>74</sup> Badura (1966: 16-21). Esto va acompañado de la mención al método sociológico de L. von Stein, el cual —explica el autor— demanda incorporar a la ciencia del Derecho administrativo las necesidades vitales del administrado.

<sup>75</sup> F. Fleiner (1911), *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

<sup>76</sup> Se entiende por *öffentliche Anstalt* una organización pública institucionalizada que goce de subjetividad jurídica —no necesariamente de personalidad jurídica—, distinta de una corporación o fundación, y destinada a la satisfacción de una tarea pública particular; por ejemplo, la institución de crédito creada para la reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) o la cadena de televisión ZDF (*Zweite Deutsche Fernsehen*). Las *Anstalten* son una de las tres formas organizativas de Derecho público (Corporación, Fundación e institución o *Anstalt*). Véase H. J. Papier (2010), «Recht der öffentlichen Sachen», en H. U. Erichsen y D. Ehlers (eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14ª ed., Berlin, New York: de Gruyter, págs. 855-880, pág. 873, párrs. 28-29.

<sup>77</sup> *Ibid.*, págs. 19-20.

<sup>78</sup> *Ibid.*

xix<sup>79</sup> y de la primera mitad del siglo xx<sup>80</sup>. La interpretación que proponía conectaba con el método sociológico<sup>81</sup> y con algún autor aislado que había advertido que obviar los fines de la actividad administrativa había llevado a la generalización, en todos los sectores, de las formas jurídicas de policía del Estado liberal<sup>82</sup>.

No pasaría mucho tiempo antes de que se pusiera en entredicho este razonamiento. En la reunión de 1971 de la Asociación de Profesores Alemanes de Derecho Público se afirmó que el valor de las *Verwaltungsaufgaben* no era jurídico, sino meramente heurístico y hermenéutico<sup>83</sup>. No cabía reconocerle a las *Verwaltungsaufgaben* un hueco en el centro del sistema de derecho administrativo como el que corresponde a los actos jurídicos de la Administración (las denominadas *Handlungsformen*), porque no se pueden deducir consecuencias jurídicas de una noción que meramente diferencia entre actividades. Se cuestionaron algunas proposiciones clave de la argumentación de Badura. Por ejemplo, se argumentó que, a diferencia de lo que había escrito él, los fines sí eran clave en la construcción dogmática de O. Mayer<sup>84</sup>; que la dogmática alemana nunca había perdido de vista los objetivos y tareas de la actividad administrativa<sup>85</sup> puesto que el criterio de interpretación que tradicionalmente prevalecía era el teleológico<sup>86</sup>; que la noción clave de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) era un concepto sociológico pero no jurídico<sup>87</sup>, y que la lectura que Badura había hecho de los escritos de Köttgen a lo largo de su razonamiento era equivocada porque el segundo no había dotado de un contenido especial a la noción de tareas de la Administración; ni siquiera había sido esa la intención de Köttgen<sup>88</sup>.

Se comentó después que la crítica de Badura «[...] es acertada solo hasta cierto punto. En concreto, solo en la medida en que haga referencia a la utilidad directa para resolver un caso concreto de la relación que existe entre una actuación en concreto y la tarea o función»<sup>89</sup>. Como se explica en el siguiente apartado, Wahl explicitaría la conexión que existe entre las *Verwaltungsaufgaben* y los presu-

<sup>79</sup> J. Ulbrich (1884), *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechts*, Prag: Tempsky. Citado en Badura (1966: 20).

<sup>80</sup> A. Köttgen (1936), *Deutsche Verwaltung*, Mannheim: Deutsches Druck- und Verlagshaus. Citado en Badura (1966: 20).

<sup>81</sup> Badura (1966: 17).

<sup>82</sup> K. Wolzendorff (1920), *Geist des Staatsrechts*, Leipzig: Verlag der neue Geist. Citado en Badura (1967, pág. 58).

<sup>83</sup> O. Bachof (1972), «Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 30, págs. 193-244, pág. 229.

<sup>84</sup> *Ibid.*, págs. 220-222.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pág. 222.

<sup>86</sup> *Ibid.*, págs. 222-223.

<sup>87</sup> *Ibid.*, pág. 227.

<sup>88</sup> *Ibid.*, pág. 228.

<sup>89</sup> Wahl (1993, pág. 182). En el mismo sentido, Wahl (2013: 74).

puestos de la acción administrativa, poniendo así en valor el concepto. A esto hay que añadir que se sigue reconociendo la importancia de las *Verwaltungsaufgaben*, como refleja el que existan posteriores llamadas a su elaboración<sup>90</sup>, o el hecho de que una obra de referencia como son los *Grundlagen des Verwaltungsrechts* le dedique los dos capítulos de su parte tercera (Capítulos 13 y 14)<sup>91</sup>.

La atención que reciben hoy las *Verwaltungsaufgaben* se la prestan, sobre todo, autores que participan de algún modo de la corriente congregada en torno a la denominada «Nueva Ciencia del Derecho administrativo»<sup>92</sup>. En una hojeada de varios manuales se puede ver que las *Verwaltungsaufgaben* no son materia habitual en la enseñanza<sup>93</sup>; las páginas que le dedica Ehlers a los objetivos y tareas de la Administración son más bien una excepción<sup>94</sup>. Y es indicativo también el hecho de que en un monumental tratado de Derecho administrativo, hoy en fase de elaboración<sup>95</sup>, se espera que las *Verwaltungsaufgaben* aparezcan en el séptimo volumen de los doce proyectados». Aparte de las ponencias de Link y Ress<sup>96</sup> y de las obras colectivas

<sup>90</sup> Burgi (2022, pág. 44).

<sup>91</sup> A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (eds.) (2022), *Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band I*, 3ª ed., München: C. H. Beck, págs. 979-1111.

<sup>92</sup> En este sentido, Burgi (2022: 44). Una breve descripción de lo que es puede encontrarse en E. Schmidt-Aßmann (2021), *La dogmática del Derecho Administrativo*, traducción de J. Barnes *et al.*, Sevilla: Global Law Press – Editorial Derecho Global, pág. 50, nota a pie de página del editor 173: «Para el lector no alemán, cabe notar que el movimiento de reforma y el postulado de un “nuevo Derecho Administrativo” surgió de las conferencias y seminarios sobre el tema celebrados entre 1990 y 2000. Fue iniciado por W. Hofmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann y A. Voßkuhle. No se trata de un círculo cerrado, sino de un grupo abierto de expertos en Derecho Administrativo, que trabaja en pro de una apertura metodológica, por una mayor elaboración de las consecuencias de la europeización y por la internacionalización del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo sirve en primer lugar para dirigir a la administración y en consecuencia también para proporcionar la tutela jurídica necesaria frente a la administración. El nuevo Derecho Administrativo, dicho de otra manera, pretende completar la perspectiva tradicional —que ha puesto su eje en la tutela del individuo frente a la Administración—, esto es, la perspectiva del control, con la perspectiva de la acción administrativa (que mira a la dirección y eficacia de ésta y no sólo de su control) [...]». Véase también M. Fehling (2017), «Die “neue Verwaltungsrechtswissenschaft” –Problem oder Lösung. Innovation durch Kanonisierung?», *Die Verwaltung*, Beiheft 12, págs. 65-104; Schaeffer (2016). Véase también J. Barnes (2003), «Presentación de la traducción», en E. Schmidt-Aßmann (2003, págs. XVII-XXVII).

<sup>93</sup> Se han revisado tres: S. Störr y R. Schröder (2021), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2ª ed., Stuttgart: Kohlhammer; S. Detterbeck (2022), *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 20ª ed., München: C. H. Beck; R. Schmidt (2022), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 23ª ed., Grasberg bei Bremen: Dr. Rolf Schmidt.

<sup>94</sup> Ehlers (2010, págs. 23-27).

<sup>95</sup> W. Kahl y M. Ludwigs (2021), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Heidelberg: C. F. Müller.

<sup>96</sup> Publicadas en la colección *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 48.

editadas por Ellwein<sup>97</sup> y Grimm<sup>98</sup> en los años noventa, el debate sobre los fines y tareas del Estado y la Administración se ha dado en el movimiento de la reforma del Derecho administrativo. Dos factores<sup>99</sup> que ya inervaban la discusión sobre las *Verwaltungsaufgaben* de los años setenta permiten entender cómo la lógica de este movimiento realza el valor de las funciones o tareas de la Administración: de un lado, la percepción de que el Estado, y con él sus funciones, ha evolucionado, y del otro, el intento por realzar el carácter teológico del derecho.

Respecto al primero, a la evolución del Estado, los escritos de la reforma afirman que su propósito es adaptar el derecho administrativo para que pueda satisfacer una necesidad de dirección (*Steuerungsbedarf*)<sup>100</sup>. El movimiento asume como propia esta necesidad, pero —esto es relevante—, lo hace teniendo en cuenta la reflexión en las ciencias sociales acerca de los cambios que experimenta la toma de decisiones en la posmodernidad en los planos nacional e internacional<sup>101</sup>, todos ellos caracterizados por un grado de cooperación política y administrativa desconocido hasta la fecha<sup>102</sup>. La presencia, y con ella la asunción, de esta narrativa de cambio en los procesos de toma de decisiones se aprecia en que se usa en estos escritos el denominado concepto-puente de gobernanza o *governance*<sup>103</sup>. Uno de los promotores del movimiento —Schmidt-Aßmann— lo asumía como punto de

<sup>97</sup> T. Ellwein y J. J. Hesse (1990) (eds.), *Staatwissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung*, Baden-Baden: Nomos.

<sup>98</sup> D. Grimm (ed.) (1990), *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, Baden-Baden: Nomos; D. Grimm (ed.) (1994), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos.

<sup>99</sup> Se hace referencia solo a algunos aspectos que pueden aclarar el motivo de su interés por las Verwaltungsaufgaben. Una explicación exhaustiva se puede encontrar en A. Voßkuhle (2022), «Neue Verwaltungsrechtswissenschaft», en A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band I*, 3ª ed., München: C. H. Beck, págs. 3-70.

<sup>100</sup> W. Hoffman-Riem (1990), «Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 115, 3, págs. 400-447, pág. 402. Véase también Schmidt-Aßmann (2003, pág. 30, párr. 37).

<sup>101</sup> Se pueden listar algunos de los síntomas: la creciente incertidumbre respecto a la responsabilidad de cada uno de los actores que participan en la toma de decisiones; la mayor relevancia del proceso frente a la resolución en esta toma de decisiones; la progresiva complicación de estos procesos causados, a su vez, por la complicación de los procesos de generación de conocimiento; la incertidumbre respecto a las redes que operan más allá de los procesos políticos institucionalizados; el progresivo levantamiento del velo de la soberanía estatal; la progresiva implantación de la lógica extraterritorial, etc. Véase K. H. Ladeur (2021), «Governance, Theory of», en A. Peters (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <https://xurl.es/vkshx>.

<sup>102</sup> Schmidt-Aßmann (2003, pág. 37, párr. 46).

<sup>103</sup> G. F. Schuppert (2007), «Governance Reflected in Political Science and Jurisprudence», en D. Jansen (ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht: Springer, págs. 31-55, págs. 33-35.



partida analítico<sup>104</sup>, a la vez que hacía por mantener clara y vigente la diferencia entre gobernanza y dirección (*Steuerung*)<sup>105</sup>.

La orientación del derecho administrativo hacia la función de dirección que ensaya el movimiento de la reforma va de la mano del segundo de los factores: el intento por realzar el carácter teleológico del derecho. La reforma «[...] se inscribe en un debate mucho más amplio, que conecta y guarda relación con la temática de los fines y de las tareas de la Administración moderna [...]»<sup>106</sup>. El aspecto final o teleológico está en el núcleo mismo de su reorientación hacia la dirección<sup>107</sup>, y esto da razón de que, ya en el primer tomo de la colección de escritos de este movimiento, uno de los capítulos se dedicara a las tareas o funciones de la Administración<sup>108</sup>. El propio Schmidt-Aßmann les dedicó el capítulo tercero en su teoría general<sup>109</sup>, y la obra colectiva que hoy condensa el mayor esfuerzo de todo el movimiento —los *Grundlagen des Verwaltungsrechts*— les dedica los dos capítulos de su tercera parte, como ya se ha señalado<sup>110</sup>. Este interés por los fines o tareas va unido también al interés por la acción administrativa misma, introduciendo una «perspectiva de la acción» que combina la atención a la actuación jurídica con más atención a la acción administrativa material<sup>111</sup> y que se fija en su eficacia y efectividad<sup>112</sup>.

#### IV. LOS RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN SOBRE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN EN EL DERECHO PÚBLICO ALEMÁN

Se puede describir lo escrito sobre las *Verwaltungsaufgaben* como una teorización que excede con mucho una mera división sectorial de la actividad administrativa y que explica cuáles son las tareas que lleva a cabo la Administración, sus tipos, cómo evolucionan y de qué diferentes modos se asumen. Parte de la doctrina trabaja hoy para que las *Verwaltungsaufgaben* trasciendan esta predominantemente faceta teórica e incidan de hecho en la práctica jurídica; es decir, que no sean solo objeto de la *Verwaltungsrechtswissenschaft* (de la reflexión jurídi-

<sup>104</sup> Schmidt-Aßmann (2021, págs. 56-57, 283-285).

<sup>105</sup> *Ibid.*, pág. 57, en especial las notas 207 y 208.

<sup>106</sup> Schmidt-Aßmann (2003, págs. 33-34, párr. 43).

<sup>107</sup> P. Huber (1999), «Die Stellung der Verwaltung im Gewaltenteilungsgefüge unter den Bedingungen heutiger Verwaltungsaufgaben», en H. Bauer, R. Hendl, P. Huber, B. Popowska y T. Rabska (eds.), *Entwicklungstendenzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts und des Städtebaurechts*, Stuttgart y otras ciudades: Boorberg, págs. 73-108, pág. 75; Schaeffer (2016, pág. 123);

<sup>108</sup> Véase Wahl (1993).

<sup>109</sup> Schmidt-Aßmann (2003, págs. 127-188).

<sup>110</sup> A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (2022, págs. 979-1111).

<sup>111</sup> Schmidt-Aßmann (2021, pág. 54).

<sup>112</sup> *Ibid.*, pág. 26.

co-científica administrativa), sino que lo sean también del *Verwaltungsrecht* (del Derecho administrativo, de su aplicación)<sup>113</sup>.

La elaboración se asienta sobre las premisas de que la Administración se legitima a sí misma cuando se dirige a la consecución de esas tareas<sup>114</sup>, y de que el concepto de funciones o tareas de la Administración tiene relevancia. Estos dos presupuestos explican el hecho de que se reclame una teorización completa de las *Staatsaufgaben* y de las *Verwaltungsaufgaben*<sup>115</sup>, y de que se siga volviendo a ellas<sup>116</sup>.

## 1. LISTADO, CLASIFICACIÓN, EVOLUCIÓN Y ASUNCIÓN DE LAS VERWALTUNGSAUFGABEN

La pregunta de cuáles son las funciones o tareas administrativas no la responde la doctrina con un catálogo exhaustivo. Más bien, se identifican determinadas áreas o sectores de la vida social de modo amplio en diferentes grupos de tareas (p. ej., digitalización, protección frente al terrorismo, protección del medio ambiente<sup>117</sup>...). Al igual que con las tareas del Estado, no se listan individualmente porque estas tienden a ser innumerables, están dispersas por todo el ordenamiento, y, además, porque varían constantemente<sup>118</sup>. Se entiende que lo que es de interés realmente es, respecto de cada uno de los objetivos del Estado, interpretar qué actuaciones son las que el ordenamiento considera tareas de la Administración para el cumplimiento de ese objetivo, así como el procedimiento de ejecución<sup>119</sup>. Se añade que el fenómeno de integración europea implica incorporar una serie de tareas adicionales que se deducen del ordenamiento jurídico de la Unión<sup>120</sup>.

<sup>113</sup> W. Kahl y U. Mager (eds.) (2022), *Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung*, 1 Baden-Baden: Nomos.

<sup>114</sup> Lo explicado sobre el carácter legitimador de las funciones o tareas del Estado, las *Staatsaufgaben*, sirve para las que son propias de la Administración, las *Verwaltungsaufgaben*. Véase el apdo. II. 1 anterior.

<sup>115</sup> Schmidt-Aßmann (2003:169); R. Herzog (2006), «Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit», en J. Isensee y P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band IV – Aufgaben des Staates*, Heidelberg: C. F. Müller, págs. 81-116, 82, párr. 1; Wahl (1993: 181); Wahl (2013, págs. 73-74).

<sup>116</sup> Ejemplo de ello es Kahl y Mager (2022).

<sup>117</sup> Burgi (2022, pág. 38).

<sup>118</sup> Baer (2022, pág. 985, párr. 12); Burgi (2022, págs. 37, 41). Este último autor recuerda que la constante variación de las tareas de la Administración es un tópico en la sociología. Un breve recorrido por las distintas tareas que ha ido afrontando la Administración alemana desde 1945 en Bull (2002, págs. 86-87).

<sup>119</sup> *Ibid.*, pág. 981, párr. 4.

<sup>120</sup> Se centra específicamente en estas tareas el texto de U. Kischel y H. Wißmann (eds.) (2017), *Grenzüberschreitende Verwaltungsaufgaben – Referate des XIX. Deutsch-polnischen Verwaltungskolloquiums vom 14.-17. September 2015 in Münster*, Stuttgart: Boorberg.

Las *Verwaltungsaufgaben* se pueden clasificar<sup>121</sup>:

- en función de su duración, distinguiéndose así entre las que no están sujetas a plazo y las que lo están. Dentro de estas últimas, se diferencia entre las que son de corta y larga duración. Típicamente, las de carácter fundamental se derivan de la Constitución y no tienen plazo (p. ej., asegurar la libertad, mantener el Estado). Ejemplo de una tarea de largo plazo es la construcción y mantenimiento de infraestructuras para prevenir catástrofes. Ejemplo de una de corto es todo aquello que haya que hacer para paliar una catástrofe en concreto. La duración tiene implicaciones de tipo organizativo y presupuestario, pero que no son tan evidentes como pueda parecer a primera vista, p. ej., la larga duración de una tarea no puede excluir la flexibilidad de la estructura organizativa. En principio, una tarea de corta duración admitiría financiación rápida y flexible, mientras que una de más larga duración y explicitada en la ley requiere incluirse en los presupuestos vía tramitación parlamentaria<sup>122</sup>;
- en función de sus destinatarios. Las tareas administrativas pueden tener por destinatario un grupo de personas definido de modo abstracto, o bien unos destinatarios definidos de modo concreto. El modo de definir el destinatario tiene relación con las disposiciones que fijan dicha tarea. Por ejemplo, si se trata de procurar el procesamiento de los desperdicios de todo un municipio, la norma fijará su atención más en la tipificación de las conductas y menos en el destinatario. Si, por el contrario, la tarea requiere individualizar los destinatarios de la acción de la Administración (p. ej., los que vayan a percibir una prestación concreta), la norma hará por fijar una serie de requisitos que permitan identificarlos<sup>123</sup>;
- en función del reparto de responsabilidades para su financiación, realización y respuesta en caso de mal funcionamiento. Se ha indicado que existen distintas modalidades para repartir estas responsabilidades, pero no se han especificado<sup>124</sup>;
- en función de su ámbito espacial. De modo similar a con el criterio de reparto de responsabilidades, el ámbito territorial de ejecución de las tareas afecta a los costes, y, por tanto, guarda conexión con la problemática de la financiación de la tarea en cuestión; una problemática que afecta de lleno a las tareas que han de llevar a cabo las entidades locales<sup>125</sup>;
- en función de si la tarea se define desde fuera de la Administración o por la propia Administración, de modo que se distingue entre aquellas tareas

<sup>121</sup> Esta clasificación está desarrollada en Baer (2022, págs. 1006-1015).

<sup>122</sup> *Ibid.*, págs. 1006-1007.

<sup>123</sup> *Ibid.*, págs. 1008-1009.

<sup>124</sup> *Ibid.*, págs. 1010-1011.

<sup>125</sup> *Ibid.*, págs. 1012-1013.

- definidas de modo extrínseco e intrínseco. El primer tipo está asociado al problema de que desde el exterior (p. ej., desde la UE) se sobrecargue a la Administración con tareas que no le deberían corresponder. El segundo tipo se da cuando la decisión política del legislador lo permite. En determinados supuestos la tarea puede estar definida tanto extrínseca como intrínsecamente, como cuando se trata de prestaciones sociales o sanitarias en cuya definición tienen que intervenir activamente los propios destinatarios<sup>126</sup>. Y,
- en función de su eficiencia. Las tareas han de ser ejecutadas eficientemente, pero en muchas ocasiones esto no consiste en obtener la mejor relación entre el coste y el resultado cuantificable, sino que entran en juego otros factores de difícil cuantificación que también pueden condicionar la eficiencia (p. ej., el grado de responsabilidad, el riesgo, la competencia)<sup>127</sup>.

La atención también se ha puesto en explicar cómo es el proceso en virtud del cual se configuran nuevas *Verwaltungsaufgaben*. Por razón del objeto mismo, que abarca a toda actividad administrativa, estas explicaciones tienden a ser amplias y, por tanto, escurridizas para aquel que busque exactitud y completitud. Lo que sí que aciertan a trasladar certeramente es que la Administración no es un sujeto pasivo que ejecuta una lista de tareas predefinida por el poder legislativo o por la UE. La Administración no solo asume, sino que ella misma desarrolla nuevas funciones en las áreas que la política descuida<sup>128</sup>. Es un sujeto activo que contribuye a la definición de esas funciones o tareas que tiene que realizar<sup>129</sup>. Se aprecia esto con claridad en el hecho de que las Administraciones de todos los niveles territoriales contribuyen con su conocimiento técnico y tratan de defender sus intereses en el proceso legislativo que acabe por definir las tareas; p. ej., a través del asesoramiento que presta la burocracia ministerial al ministro responsable de un proyecto de ley, a través de las comisiones de expertos que se constituyen en determinados asuntos de relevancia política, a través del asesoramiento técnico de determinadas entidades administrativas especializadas, a través de las opiniones de los expertos de la Administración, o a través de la opinión de los sindicatos de funcionarios<sup>130</sup>. En segundo lugar, se aprecia que la Administración tiene un papel activo en la configuración de sus funciones o tareas en el hecho de que es posible que la ley le dé margen respecto a la

<sup>126</sup> *Ibid.*, págs. 1014-1015.

<sup>127</sup> *Ibid.*, pág. 1015.

<sup>128</sup> H. Bickel (1983), «Beiträge: Übernahme oder Selbstentwicklung öffentlicher Aufgaben durch die Verwaltung – Einleitung», en C. Böhrer y H. Siedentopf (eds.), *Verwaltung und Verwaltungspolitik*, Berlin: Duncker & Humblot, págs. 139-141.

<sup>129</sup> J. Kersten (2022), «Die Rolle der Verwaltung bei der Aufgabenfindung», en W. Kahl y U. Mager (eds.), *Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, págs. 79-105.

<sup>130</sup> *Ibid.*, pág. 93.

elección del tipo de acto jurídico, procedimiento, forma organizativa o medios financieros para su ejecución<sup>131</sup>.

En lo que se refiere a la racionalización de la evolución, es decir, a la explicación del proceso en virtud del cual surgen nuevas tareas, se recurre a los tipos ideales o paradigmas (Estado de bienestar, Estado social, Estado cooperador..., etc.). Por medio de estos se puede explicar como, p. ej., el Tribunal Constitucional Federal admitió que se dedujeran una serie de nuevas tareas (el cuidado de parques, la provisión de energía, la limpieza de calles, la creación del servicio estatal de meteorología...) a partir de la apreciación de que la Administración del Estado social tiene por función la procura existencial (*daseinsvorsorgender Sozialstaat*)<sup>132</sup>. Pero se ha de advertir que el proceso es más bien complejo y que no se puede entender como una sucesión de saltos de un paradigma a otro (p. ej., de las tareas del Estado liberal a las del Estado social), sino como una progresión en la que no desaparecen tareas, sino que aparece una capa que se superpone a las previas y que supone, a su vez, la modificación de las ya existentes<sup>133</sup>. Un ejemplo es la tarea de velar por la seguridad interior, que ha existido siempre y que se ha ido progresivamente modificando por la aparición de otras nuevas, como, p. ej., la de asegurar la fiabilidad y seguridad de la infraestructura digital. Una segunda perspectiva de análisis y racionalización de la evolución de las tareas administrativas que se sugiere es la de agrupar a las distintas tareas por grupos o *clusters* de retos o problemas (*Verwaltungsaufgabencluster*). De este modo se puede apreciar cómo en torno a una nueva problemática (p. ej., elevar la resiliencia de una sociedad) surgen nuevas necesidades, como la de reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a un nuevo virus. Aquí hay que señalar otra vez que en el proceso que da luz a estas nuevas funciones o tareas impuestas por las circunstancias no se ignora el modo a través del cual la Administración ya venía procediendo. Más bien pasa lo contrario, puesto que la Administración que se enfrenta a las nuevas circunstancias recurre siempre, primero, a la experiencia, actos jurídicos, procedimiento, organización, personal y financiación existentes<sup>134</sup>.

Este análisis se puede complementar poniendo en relación los cambios en las *Verwaltungsaufgaben* con las modificaciones que sufre la capacidad de dirección de la Administración<sup>135</sup>. Se puede identificar la retirada total o parcial de la Administración de un ámbito (p. ej., si pasa de ejecutar directamente a ser garante) con la reducción de responsabilidad en la ejecución de tareas (*Verantwortungsreduzierung*); el recurso a la ayuda de otros sujetos (p. ej., a personas privadas) (*Steuerungsdiversifizierung*) con la diversificación de los modos de ejecución de las tareas; la pérdida de influencia de la ley parlamentaria (*Steuerungsreduzierung*) con un cambio cualitativo de las tareas por el hecho de que aumenta la

<sup>131</sup> *Ibid.*, pág. 103.

<sup>132</sup> *Ibid.*, págs. 79-80.

<sup>133</sup> *Ibid.*, pág. 84. En este sentido Wahl (1993, pág. 189).

<sup>134</sup> *Ibid.*, págs. 85-86.

<sup>135</sup> Huber (1999, págs. 76-105).

necesidad de la Administración de asesorarse y de adoptar decisiones con mayor grado de incertidumbre, y la acumulación del ordenamiento europeo sobre el nacional (*Steuerungskumulierung*) con un cambio de la naturaleza de las tareas porque, entre otras razones, la acción de la Administración pasa a tener efecto extraterritorial.

La teorización da un paso más y se ocupa de las posibles maneras o modos que tiene la Administración de asumir sus funciones<sup>136</sup>. Se han identificado tres modalidades básicas. En primer lugar, la Administración realiza tareas con efectos internos que se limitan a su propia organización (*Selbstorganisation der Verwaltung*)<sup>137</sup> y que admiten también el recurso al derecho privado (primera modalidad). En segundo lugar, la Administración realiza tareas que tienen efectos frente al ciudadano. Dentro de este segundo bloque, se dan supuestos en los que la Administración las realiza por sí misma (*eigenhändige Aufgabenerledigung*, segunda modalidad)<sup>138</sup> o bien coopera con un sujeto privado (*kooperative Verwaltung*, tercera modalidad)<sup>139</sup>.

## 2. EL ANÁLISIS DE R. WAHL

De entre los análisis destaca el de Wahl porque vincula consecuencias jurídicas a las distintas funciones o tareas de la Administración<sup>140</sup>.

El análisis parte de la constatación de que, tanto actual como históricamente, a pesar de las simplificaciones en las que se haya incurrido al explicar su evolución, existía y existe una rica gama de tareas que forman una compleja arquitectura de distintos niveles y solapamientos<sup>141</sup>. Se pueden vincular los grupos de *Verwaltungsaufgaben* que guardan semejanza entre sí con los distintos factores que condicionan la actividad de administrar, incluido, como uno de esos factores, el derecho administrativo<sup>142</sup>. La tesis del análisis se constata mediante la apreciación de que, efectivamente, las tareas en sí condicionan o influyen la constelación de factores que definen la actividad administrativa, de donde se sigue que estos factores se han de adecuar a la tarea a realizar (*Aufgabeadäquanz*). El razonamiento recurre a cuatro complejos de funciones o tareas que engloban a su vez muchas otras menores: la prevención de riesgos o peligros, la planificación, la ejecución de prestaciones, incluidas las dinerarias,

<sup>136</sup> H. Wißmann (2022), «Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung», en A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band I*, 3ª ed., München: C. H. Beck, págs. 1025-1111.

<sup>137</sup> *Ibid.*, págs. 1041-1067, párrs. 30-77.

<sup>138</sup> *Ibid.*, págs. 1067-1091, párrs. 78-136.

<sup>139</sup> *Ibid.*, págs. 1091-1109, párrs. 137-172.

<sup>140</sup> Véase Wahl (1993, págs. 192-218).

<sup>141</sup> *Ibid.*, págs. 188-190.

<sup>142</sup> *Ibid.*, pág. 190.

y el diseño de prestaciones sociales<sup>143</sup>. Se escoge un número limitado de factores vinculados a la ejecución de estas tareas y se trata de identificar los problemas prácticos que surgen a la hora de configurarlos para realizarlas con éxito. Estos factores exceden el radio de acción del derecho administrativo. Son: el modo o estructura que escoge el legislador para programar la realización de la tarea en la norma, el papel que le corresponde a la Administración dentro del esquema de poderes del Estado, la estructura organizativa y las características del personal encargado de la realización de la tarea en cuestión.

A partir de este razonamiento, el análisis conecta la naturaleza de las cuatro tareas escogidas con una configuración particular de los factores propuestos; configuración que, a su vez, está asociada a unos retos o problemas particulares. Por ejemplo, para la actividad de prevención de riesgos o peligros, el primer factor (programación por el legislador) está abocado a configurarse como programación condicional porque esta es la idónea para proteger la libertad individual cuando la Administración lleva a cabo este tipo de actuaciones. Es así porque es la mejor solución para asegurar que las restricciones a las libertades individuales queden reducidas solo a los supuestos previstos en la norma<sup>144</sup>. En lo que se refiere al segundo factor (la función que le corresponde a la Administración), en este caso el papel de la Administración se tendrá que entender como ejecución. No así cuando la Administración planifica, puesto que tiene que, además, escuchar y negociar con los interesados antes de dar con una respuesta<sup>145</sup>. La organización que mejor encaja con la tarea en cuestión es la burocracia jerárquica porque es el modo de asegurar eficiencia y la igualdad de trato a los ciudadanos<sup>146</sup> (tercer factor). El personal deberá estar formado para dominar el ámbito de su competencia, además de estar predisposto a ejecutar directrices y órdenes<sup>147</sup> (cuarto factor).

El mismo análisis se lleva a cabo con los otros tres grupos de tareas (la planificación, la ejecución de prestaciones, incluidas las dinerarias, y el diseño de prestaciones sociales). Y se prueba de qué modo la naturaleza de cada una de las tareas condiciona los factores que se tienen que combinar para superar los problemas típicos y así ejecutarla con éxito. Por ejemplo, la propia naturaleza de la función planificadora no admite una programación condicional porque el problema al que se enfrenta la Administración es la amplitud, apertura y complejidad del

---

<sup>143</sup> Para desesperación del que espere rigor terminológico en esta materia, este autor emplea los términos *Verwaltungszwecke* y *Aufgabenschwerpunkte* para designar a lo que aquí se designaría como *Verwaltungsaufgaben* definidas con amplitud. *Verwaltungszwecke* o fines de la Administración lleva enseguida a pensar en la idea de *Staatszwecke* explicada antes en el apdo. II, pero la conexión se puede descartar enseguida porque el autor quiere referirse a algunas de las tareas de la Administración definidas en un sentido muy amplio.

<sup>144</sup> *Ibid.*, págs. 192-193.

<sup>145</sup> *Ibid.*, págs. 193-194.

<sup>146</sup> *Ibid.*, págs. 194-195.

<sup>147</sup> *Ibid.*, pág. 195.

cúmulo de relaciones jurídicas involucradas. Tiene que recurrir a la programación final (fijación de objetivos e instrumentos para alcanzarlos)<sup>148</sup>. De modo similar ocurre con el papel de la Administración respecto del resto de poderes del Estado (segundo factor), que no se puede reducir a mera ejecución, sino que, sobre la base de una programación normativa menos intensa y a través de un procedimiento que lo facilite, tiene que abrirse a la pluralidad de interesados implicados, razonar y tratar de generar un consenso en torno a un plan<sup>149</sup>.

### 3. LA PRÁCTICA JUDICIAL

La práctica judicial ofrece un elemento más de análisis.

Sin embargo, no parece que los órganos judiciales recurran a la noción de *Verwaltungsaufgaben* a la hora de controlar la adecuación a su finalidad de la actividad administrativa<sup>150</sup>, aunque tenga sentido suponer lo contrario. Desde la pers-

<sup>148</sup> *Ibid.*, págs. 196-198.

<sup>149</sup> *Ibid.*, págs. 198-200.

<sup>150</sup> En este punto, antes de proseguir con los ejemplos que siguen en el texto, es obligado advertir de algo que no debe olvidarse: el control sobre la finalidad de una actuación administrativa en España y en Alemania se da a través de dos sistemas de conceptos y recursos que no coinciden. Las comparaciones han de considerarse siempre con esa cautela. En España, una desviación de la finalidad de la actuación de la Administración se concebirá como una desviación de poder como se define en el art. 70.2 de la LJCA («[...] el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico») si la desviación radica en la voluntad de la Administración (carácter subjetivo de la desviación), e implicará la anulabilidad de un acto administrativo o la nulidad de una disposición de carácter general que incurra en ella. La desviación se calificará como error de hecho o de derecho si la Administración en cuestión no persigue apartarse de la finalidad, pero de hecho lo hace, y se sancionará como acto anulable o disposición de carácter general nula. Y es así respecto al ejercicio de potestades discrecionales y regladas, respecto de un acto administrativo en el sentido amplio del concepto, y respecto de una disposición de carácter general. Procederá recurso administrativo y recurso contencioso-administrativo respecto de los actos, y recurso contencioso-administrativo respecto de las disposiciones de carácter general. En Alemania se califica el ejercicio de potestades discrecionales de los actos administrativos subsumibles en la definición del art. 35 *VwVfG* como *Ermessensfehler* o *Ermessensmissbrauch*, error o abuso de la discrecionalidad, cuando el acto se desvía objetivamente de la finalidad, sin que entre en consideración la subjetividad de la Administración que actúa. Así se interpreta el artículo que lo sanciona, el art. 40 *VwVfG*. La inadecuación de un acto administrativo dictado en el ejercicio de potestades regladas por desviarse de la finalidad fijada en las leyes aplicables al acto implica su ilicitud (*Rechtswidrigkeit*), pero no su nulidad, y requiere la impugnación vía recurso administrativo o recurso contencioso administrativo interpuesto en tiempo y forma. La inadecuación de una disposición de carácter general por desviarse de la finalidad fijada en las leyes aplicables implica su nulidad automática salvo en el caso de excepciones previstas legalmente (*Nichtigkeitsdogma*). La coincidencia entre desviación de poder y *Ermessensmissbrauch* es, por tanto, parcial. Todo esto ha de tenerse en cuenta para evitar los riesgos de equiparar *Ermessensmissbrauch* y des-



pectiva de un tercero se podría presuponer que el control de la adecuación de una actuación administrativa a su fin se argumentara sobre la necesidad de acometer una función que se identificara expresamente como una que es una *Verwaltungsaufgabe*. La suposición no parece cumplirse. No se encuentra en las resoluciones judiciales una referencia expresa a que se ha imposibilitado la ejecución de una *Verwaltungsaufgabe*. Lo complementario también ocurre: las resoluciones judiciales que utilizan el concepto doctrinal de *Verwaltungsaufgabe* no lo hacen para juzgar la adecuación de una actuación a su propósito o fin. Esta constatación es elocuente e indica cuál es el terreno a ganar para que un concepto como el de *Verwaltungsaufgabe* opere como criterio significativo de análisis de eficacia jurídica.

La primera afirmación —cuando se juzga la legalidad de una actuación por el grado de conformidad a su fin no es por referencia a la existencia de una *Verwaltungsaufgabe*— se refleja en la jurisprudencia y dogmática del control del ejercicio de la discrecionalidad. En concreto, en los listados de ejemplos de aplicación judicial de la doctrina sobre los errores en el ejercicio de la discrecionalidad o *Ermessensfehlerlehre*<sup>151</sup> no se puede encontrar un ejemplo en el que un tribunal declare un error o abuso de la discrecionalidad (*Ermessensfehlergebrauch* o *Ermessensmissbrauch*) porque no se ha atendido la *Verwaltungsaufgabe* en cuestión<sup>152</sup>. Desde luego, cuando se trata de la discrecionalidad en la ejecución de un acto administrativo, el art. 40 de la *VwVfG*<sup>153</sup> dispone que es ilícito un acto

---

viación de poder; equiparación que no es excepcional, como refleja el hecho de que estos son los dos términos que se emplean en las traducciones alemana y española para identificar un mismo concepto: la desviación de poder de los órganos de la UE al dictar actos a la que hace referencia el segundo párrafo del art. 263 del TFUE. Véase C. Chinchilla Marín (1999), *La desviación de poder*, 2ª ed., Madrid: Civitas, págs. 117-129; F. Clever (1967), *Ermessensmissbrauch und détournement de pouvoir nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften im Licht der Rechtsprechung ihres Gerichtshofes*, Berlin: Duncker & Humblot, págs. 100-103; I. Roos (1958), *Der Begriff des détournement de pouvoir nach dem Französischen Conseil d'État und die Lehre vom Ermessensmissbrauch des deutschen Verwaltungsrechts im Hinblick auf ihre Ausgestaltung im Verträge über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, tesis doctoral defendida en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Friedrich Wilhelms-Universität zu Bonn.

<sup>151</sup> Se han consultado los siguientes: R. Fritz (ed.), K. Obermayer (fund.) (1999), *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3ª ed., Neuwied y Krefeld: Luchterland; U. Ramsauer, F. O. Kopp (fund.) (2013), *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 14ª ed., München: C. H. Beck; M. Sachs, H. Schmitz y U. Stelkens (eds.), P. Stelkens, H. J. Bonk y K. Leonhardt (funds.) (2023), *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 10ª ed., München: C. H. Beck.

<sup>152</sup> Fritz (1999: 834-835, párrs. 30-32); Ramsauer (2013: 881-882, párr. 90); M. Sachs (2023), «§ 40», en M. Sachs, H. Schmitz y U. Stelkens (eds.), P. Stelkens, H. J. Bonk y K. Leonhardt (funds.), págs. 1421-1498, págs. 1440-1443, párrs. 64-72, y págs. 1445-1451, párrs. 82-102.

<sup>153</sup> «Si la autoridad administrativa está autorizada a actuar según su discrecionalidad, debe ejercerla conforme a la finalidad de la autorización, y respetar los límites legales [generales] a la discrecionalidad». Traducción modificada de la tomada de P. Aberastury y H. J. Blanke

administrativo que persiga fines distintos a los previstos en la norma habilitante<sup>154</sup>, también si el acto desatiende la legalidad en general a pesar de cumplir con el mandato que habilita adoptarlo<sup>155</sup> (p. ej., si se actúa desproporcionadamente). El motivo o fin respecto del cual se detecta la desviación a sancionar requiere de una interpretación teleológica que puede abarcar varias normas<sup>156</sup>, y que puede considerarse equivalente a una función o tarea de la Administración o a parte de una de esas tareas<sup>157</sup>. Pero los tribunales no razonan acerca de esta ilegalidad —y esto es lo que se quiere resaltar— por conexión a la noción de *Verwaltungsaufgabe*.

De entre los analizados, el supuesto que más se aproxima a una relación entre *Verwaltungsaufgabe* e ilícito en un sentido amplio es el que estableció el Tribunal Federal Administrativo al explicar que un municipio no puede ejercer su discrecionalidad al asumir o desprenderse de tareas sin tener en cuenta la esfera de intereses locales que encarna y en detrimento del autogobierno local, razón por la cual censuró una privatización que un municipio había hecho de su mercado de Navidad<sup>158</sup>. Como expresa la segunda de las afirmaciones anteriores, complementariamente, cuando las sentencias utilizan el concepto de *Verwaltungsaufgabe* en el sentido definido por la teoría, lo hacen en el marco de una discusión diferente a los errores en el ejercicio de la discrecionalidad. Por ejemplo, en varias sentencias se mencionan las *Verwaltungsaufgaben* en el contexto de defender la autonomía local<sup>159</sup>, limitarla<sup>160</sup>, o en el de identificar los elementos que definen a una autoridad (*Behörde*)<sup>161</sup>.

---

(coords.) (2011), Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa, Buenos Aires: Eudeba.

<sup>154</sup> Sachs (2023: 1440, párr. 62).

<sup>155</sup> *Ibid.*, pág. 1443, párr. 73.

<sup>156</sup> Sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 13 de marzo de 2008, asunto 7 C 44.07, ECLI:DE:BVerwG:2008:130308U7C44.07.0, párr. 15., extraída de Sachs (2023: 1440, párr. 63, nota a pie de página 240).

<sup>157</sup> Por ejemplo, a la hora de controlar la discrecionalidad ejercida por el Servicio Federal de Inteligencia al dictar una resolución que denegaba una petición de un diputado del Bundestag acerca de si dicho servicio había intercambiado información personal suya con la Agencia de Seguridad Nacional norteamericana, el Tribunal hacía una interpretación del art. 15 de la Ley Federal, de cuyo tenor se deduce la tarea del servicio de velar por la seguridad pública. Véase la Sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 15 de junio de 2016, asunto 6 A 7/14, ECLI:DE:BVerwG:2016:150616U6A7.14.0, párr. 18.

<sup>158</sup> Sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 27 de mayo de 2009, asunto 8 C 10.08, NVwZ, 2009, 1305, párr. 29.

<sup>159</sup> Sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 27 de abril de 2006, asunto 3 C 23/05, ECLI:DE:BVerwG:2006:270406U3C23.05.0, párr. 13.

<sup>160</sup> Sentencia del Tribunal Administrativo de Stuttgart de 21 de febrero de 2019, asunto 14 K 17293/17, NVwZ, 2021, 584, párr. 34.

<sup>161</sup> Sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 15 de noviembre de 2012, asunto 7 C 1/12, ECLI:DE:BVerwG:2012:151112U7C1.12.0, párr. 22; Sentencia del Tribunal

Los tribunales no se distancian en esto de los escritos académicos, que no conectan la noción de *Verwaltungsaufgabe* con los mecanismos de control de la finalidad perseguida con la actividad administrativa. Tampoco se conectan *Verwaltungsaufgaben* y acto administrativo; una apreciación como la de que el acto administrativo es susceptible de ofrecer soluciones a muy variadas situaciones porque sus elementos se ajustan a la *Verwaltungsaufgabe* a realizar no es común<sup>162</sup>. Incluso las argumentaciones que sostienen la existencia de un principio general de oportunidad llamado a condicionar jurídicamente la discrecionalidad de la Administración (*Zweckmäßigkeit*), no recurren a la noción de *Verwaltungsaufgabe* cuando se hace referencia a que el grado mínimo de oportunidad implica la idoneidad de la actuación al fin perseguido (*Zwecktauglichkeit*)<sup>163</sup>.

Quedan por responder las preguntas de por qué la doctrina judicial no recurre a las *Verwaltungsaufgaben*, y de en qué medida esta tendencia debiera revertirse para que el concepto desplegara todo su potencial.

## V. CONCLUSIÓN

De lo anterior se concluye que en el derecho público alemán las *Verwaltungsaufgaben* son, sobre todo, una noción que sirve a la explicación teórica de la actividad de la Administración y del Ejecutivo dentro de la explicación más amplia del Estado. Las funciones o tareas administrativas vienen a completar el cuadro de conceptos que *teologizan* los poderes públicos, en el sentido que dan cuenta de cuáles son los fines y prescriben que la acción administrativa se ajuste a los mismos. De modo análogo a como las *Staatsaufgaben* lo hacen para todo el Estado en el marco de sus objetivos, las *Verwaltungsaufgaben* lo hacen circunscribiéndose a la actividad administrativa, incluida la de la Administración. A efectos más prácticos, el concepto se ha empleado para agrupar los institutos y formas particulares de algunas categorías amplias de actuaciones administrativas<sup>164</sup>, lo que permite vincular esos tipos de tareas con las problemáticas típicas de tales presupuestos. Salvo error en el análisis, se advierte que la noción de *Verwaltungsaufgaben*, sin embargo, no condiciona el control judicial de la ade-

---

Federal Administrativo de 28 de febrero de 2019, asunto 7 C 23/17, ECLI:DE:BVerwG:2019:280219U7C23.17.0, párr. 15.

<sup>162</sup> C. Bumke (2022), «Verwaltungsakte», en A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band II*, 3ª ed., München: C. H. Beck, págs. 513-646, pág. 516, párr. 2.

<sup>163</sup> Véase H. H. Lohmann (1972), *Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip*, Berlin: Duncker & Humblot, págs. 24-26; R. Alexy, «Ermessensfehler», *JZ*, 41, 15/16, págs. 701-716.

<sup>164</sup> Esta idea se deduce de la afirmación de que existe una relación entre tarea administrativa o *Verwaltungsaufgabe* y organización, actos jurídicos, parámetros, régimen jurídico, procedimiento, financiación y personal. Véase Burgi (2022, pág. 42).

cuación a su fin de la acción de la Administración. La doctrina no se ha detenido en esta última apreciación, lo cual no es fácil de interpretar. La doctrina alemana reclama una mayor teorización de las *Verwaltungsaufgaben*<sup>165</sup>, pone de manifiesto la necesidad de involucrarlas más en el desarrollo de la ciencia del derecho administrativo<sup>166</sup>, pero todavía no ha abierto un camino para que la noción esté más presente en la práctica judicial.

Desde el punto de vista de la jurisdicción española, la mera existencia del concepto de *Verwaltungsaufgaben*, su encaje sistemático y elaboración teórica constituye una declaración silenciosa, pero fundamental. La noción de funciones o tareas administrativas apela a la necesidad de redirigir la atención teórica al hecho de que la Administración tiene por mandato realizar tareas, cumplir funciones, y a la necesidad de acomodar estas tareas en el sistema de derecho administrativo. Queda pendiente en las dos jurisdicciones conectar esta constatación teórica con la práctica. Algún paso ya se ha dado en el sentido de que una función o tarea demanda la adecuación a su especificidad de determinados presupuestos de la actuación administrativa (apdo. IV. 2). Un siguiente avance sería el de relacionar las funciones o tareas con otros presupuestos de la actividad administrativa más fundamentales como son la potestad, la competencia y el interés general, de modo que las funciones o tareas sean relevantes a la hora de tratar, p. ej., los fines del acto administrativo y de las actuaciones sin procedimiento. Las funciones se constituirán así en un elemento clave para el análisis de la desviación de poder, la arbitrariedad y la falta de potestad o competencia.

---

<sup>165</sup> Véase la nota 115.

<sup>166</sup> Burgi (2022, pág. 42).