

De Spaanse Ley 30/1992 (LPC) – een mogelijke inspiratiebron voor de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse Awb

O.J.D.M.L. Jansen*

I Inleiding

De Algemene wet bestuursrecht is niet de enige codificatie van algemeen bestuursrechtelijke regels in Europa. Andere equivalenten zijn het *Verwaltungsverfahrgesetz* (VwVfG) (Duitsland) en het *Allgemeines Verfahrgesetz* (AVG) (Oostenrijk). De Spaanse Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC) is minder bekend. In deze bijdrage staat deze laatste wet centraal. Bij deze keuze past overigens wel de opmerking dat belangrijke delen van de Awb vergelijkbaar zijn met andere algemene Spaanse codificaties. Zo is het algemene subsidierecht opgenomen in de Ley 38/2003, de Ley General de Subvenciones. De besluitvormingsprocedure is geregeld in de Ley 30/1992 (LPC), terwijl het bestuursprocesrecht (bij de rechter) in de Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ) is geregeld. Zo is er een regeling van bewijs bij besluitvorming opgenomen in artikel 80 en 81 Ley 30/1992 en die van bewijs in het bestuursprocesrecht in artikel 60 en 61 LJ.

De LPC en het Spaanse bestuursrecht spelen de laatste tijd een kleine rol in het Nederlandse bestuursrechtdebat, en dat maakt de selectie uit de vele mogelijke onderwerpen wat eenvoudiger. Ik denk daarbij in het bijzonder aan de algemene regeling in de Ley 30/1992 over *sanciones* en aan de regeling van de Lex Silencio Positivo (LSP). In het actuele bestuursrechtelijke debat speelt voorts de samenwerking, nationaal evenals transnationaal, tussen bestuursorganen en de coördinatie van hun werkzaamheden een rol. Bij de vergelijking met andere bestuursrechtssystemen in Europa kan dan niet alleen het Duitse leerstuk *Amtshilfe* interessant zijn, maar ook het Spaanse beginsel van *cooperación*. Er lijkt in het Nederlandse bestuursrecht wat meer aandacht te zijn ontstaan voor het leerstuk van de intrekking van begunstigende beschikkingen, en omdat dat leerstuk in het Spaanse be-

* Mr. dr. O.J.D.M.L. Jansen is advocaat bij Holla Poelman van Leeuwen Advocaten te 's-Hertogenbosch en hoofddocent Staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Utrecht.

stuursrecht stevig ontwikkeld is, besteed ik ook daaraan kort aandacht. Voordat ik toekom aan de bespreking van deze thema's, dat wil zeggen de samenwerking tussen bestuursorganen, bestuurlijke sancties, het positieve fictieve besluit en het intrekken van besluiten, zal ik de inhoud en structuur van de Ley 30/1992 kort schetsen.

2 De Ley 30/1992: geschiedenis en systeem

Fromont deelt het Spaanse bestuursrecht in zijn *Droit administratif des États européens*¹ in bij een groep die deels door Frans bestuursrecht en deels door Duits bestuursrecht is beïnvloed: le groupe mi-Français, mi-Allemand. Aanvankelijk, dat wil zeggen in de negentiende eeuw en een deel van de twintigste eeuw, was het Spaanse bestuursrecht vormgegeven naar het Franse voorbeeld. Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw werd het Spaanse bestuursrecht, evenals overigens het Portugese,² vooral door het Duitse bestuursrecht beïnvloed. Dat gevoegd bij de krachtige bestuursrechtdoctrine maakt het Spaanse bestuursrecht voor ons interessant als vergelijkingsmateriaal.

Aanvankelijk, dat wil zeggen vanaf 1845, was het Spaanse systeem van rechtsbescherming vormgegeven naar het Franse model.³ Het was een systeem van *Justice retenue* dat was toevertrouwd aan de Spaanse zuster van de Conseil d'État, de Consejo de Estado (of vroeger: de Consejo Real).⁴ Met de *Santamaría de Paredes*-wet van 13 september 1888 werd een speciale afdeling van de Consejo belast met administratieve rechtspraak over niet-discretionaire besluiten. Bij wet van 5 april 1904 werd de bestuursrechtspraak toevertrouwd aan een speciale afdeling – *la Sala Tercera* – van de Spaanse Hoge Raad, het Tribunal Supremo.⁵ Zo werd de bestuursrechtspraak onderdeel van het algemene justitiële systeem van Spanje, en werd al behoorlijk wat afstand genomen van het Franse systeem (la dualité des jurisdictions).⁶

1 M. Fromont, *Droit administratif des États européens*, PUF, Paris 2006, p. 48 e.v.

2 In Portugal werd bij een hervorming in 2004 het besluitgeoriënteerde systeem van rechtsbescherming verlaten. Zie hierover de bijdrage van Bernardo Diniz de Ayala en Ricardo Guimarães in: Oswald Jansen (ed.), *Silence of the Administration in the European Union*, te publiceren in 2010 door Intersentia.

3 Zie Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, Volumen III La Justicia administrativa, Tecnos, Madrid 2001, p. 95 t/m 149; Eduardo García Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Thomson/Civitas Madrid 2004, band II, p. 462-464 en 569 t/m 589. Zie over de hierna beschreven ontwikkeling van het Spaanse bestuursprocesrecht ook Vicenç Aguado i Cudolá in zijn bijdrage in het naar verwachting in 2010 door Intersentia te publiceren Oswald Jansen (ed.), *Silence of the Administration in the European Union*.

4 Zie <http://www.consejo-estado.es>.

5 Zie <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/ts/principal.htm>. De kamers van de Spaanse Hoge Raad zijn: La Sala Primera de lo civil, la Sala Segunda de lo penal, la Sala Tercera de lo contencioso-administrativo, la Sala Cuarta de lo Social, la Sala Quinta de lo Militar. Hiernaast heeft dit college nog een aantal speciale kamers op specifieke onderwerpen.

6 Zie hierover bijvoorbeeld Guy Braibant en Bernard Stirn, *Le droit administratif Français*, Dalloz 2005, p. 504 en 505. Zie over het concept van 'justice administrative' en het 'principe "juge l'administration, c'est encore administrer"', René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 2006, p. 44 e.v. In de Spaanse literatuur is dit *juzgar a la Administración sigue siendo administrar* (Curso de Derecho Administrativo I, p. 515).

De wet van 27 december 1956 bracht een grote verandering met zich in het Spaanse bestuursrecht, waardoor de afstand tot het Franse systeem van bestuursrecht nog groter werd. Niet alleen werd een systeem van bestuursrechtspraak in twee instanties ingevoerd – er werd bestuursrechtspraak door regionale gerechten (de *Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales*) voorgeschakeld –, maar ook werd de rechtsbescherming uitgebreid.

De rechtsbescherming was niet langer gekoppeld aan het besluit, althans de *acto administrativo*, zoals in navolging van het Franse systeem lange tijd het geval was. Het systeem van rechtsbescherming werd nu meer afgestemd op het Duitse systeem.⁷

De Ley 29/1998 van 13 juli 1998 bracht een laatste belangrijke wijziging in het Spaanse systeem van rechtsbescherming met zich. Met deze wetswijziging werden onder andere unusrechtspraak (*juzgados unipersonal*) ingevoerd, alsmede algemene remedies tegen stilzitten van het bestuur en feitelijke handelingen (*actuaciones materiales*), waartegen krachtens de wet de feitelijke rechtsweg (*vía de hecho*) openstaat.⁸

Zo werd het huidige Spaanse systeem van rechtsbescherming opgebouwd, dat nu is neergelegd in de artikelen 25 tot en met 30 LJ. Op grond van deze bepalingen wordt rechtsbescherming geboden tegen voorschriften met een algemeen karakter en de daarop berustende uitvoeringshandelingen,⁹ en tegen (rechts)handelingen die de besluitvormingsfase (*vía administrativa*) afsluiten. Dat kunnen zowel eindbeslissingen (*actos definitivos*) zijn als bepaalde procedurele tussenbeslissingen (*los actos de trámite*). Voorts staat er rechtsbescherming open tegen stilzitten van het bestuur en tegen feitelijke handelingen waartegen op grond van de wet rechtsbescherming openstaat in een feitelijke rechtsweg (*vía de hecho*). Zo luidt artikel 25 LJ:

‘Artículo 25

1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.
2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.’

Op grond van artikel 29 LJ staat voorts rechtsbescherming open tegen het door de overheid niet naleven of uitvoeren van voor haar geldende verplichtingen

7 Eduardo García de Enterría en Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, Thomson/Civitas, Madrid 2004, p. 575. Hier ook een wat meer uitgebreide beschrijving van deze wetswijziging.

8 Zie hierover onder andere *Tratado de derecho administrativo*, Volumen III, p. 168-169.

9 In de artikelen 26, 27 en 28 LJ is een speciale procedure geregeld ten aanzien van voorschriften met een algemeen karakter die ik hier onbesproken laat.

of prestaties waartoe ze gehouden is jegens een of meer bepaalde personen die daarop recht of aanspraak hebben. Indien drie maanden zijn verstreken na een ingebrekestelling geldt dat als stilzitten van het bestuur en kan van de daarvoor geldende beroepsgang gebruik worden gemaakt. Een en ander is geregeld in artikel 29 LJ.

‘Artículo 29

1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.
2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.’

Op grond van artikel 30 LJ staat er rechtsbescherming open tegen de weigering van de overheid om indien daartoe gesommeerd de feitelijke handelingen te staken waartegen de *via de hecho* openstaat. Wordt de handeling niet binnen tien dagen na de sommatie (*intimación*) gestaakt of wordt er niet binnen die termijn op gereageerd, dan staat het beroep open. De bepaling luidt als volgt:

‘Artículo 30

en caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo’

De thans geldende Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ), een wet min of meer vergelijkbaar met onze Wet op de rechterlijke organisatie, bepaalt dat de bestuursrechtspraak deel uitmaakt van de reguliere rechterlijke macht. Deze rechtspraak vormt overigens wel een eigen ‘orden jurisdiccional’, te weten de *orden contencioso-administrativo* (art. 9, vierde lid, LOPJ). Op grond van artikel 6 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ) en de Ley 38/1988 de Demarcación y de Planta judicial is de bestuursrechtspraak toevertrouwd aan de volgende onafhankelijke rechterlijke instanties:¹⁰

10 Zie artikel 6 LJ en voorts hierover *Curso de derecho administrativo II*, p. 581 e.v.

- Juzgados de lo Contencioso-administrativo¹¹
- Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo¹²
- Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia,¹³
- Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional¹⁴
- Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo¹⁵

De voorgangers van de Ley 30/1992

De eerste belangrijke voorganger van de huidige Ley 30/1992 was de Ley Azcárate van 19 oktober 1889, maar de Wet van 17 juli 1958 markeerde – net als overigens de zojuist genoemde wet van 27 december 1956 – pas echt een grote vernieuwing van het bestuursrecht in Spanje.¹⁶ Ze zijn vrucht van een hervormingsbeweging in de tweede helft van de jaren 1950.¹⁷ De invloed van deze wet op het bestuursrecht van Spanje was groot. Volgens de auteurs van het belangrijke handboek *Curso de Derecho Administrativo* oefende deze wet zelfs een grote invloed uit op het bestuursrecht buiten Spanje, zoals dat van Latijnsamerikaanse staten, Duitsland, Italië, Portugal en Nederland.¹⁸

De Ley 30/1992

De Ley 30/1992 bestaat uit 146 artikelen die zijn onderverdeeld in 10 titels, een aantal van deze titels is weer nader onderverdeeld in een aantal hoofdstukken en secties.

11 Dit zijn rechters op provinciaal niveau (artikel 90, eerste lid, LOPJ). De geschillen waarover zij oordelen zijn nader in detail omschreven in art. 8 LJ.

12 Dit zijn rechters op landelijk niveau met landelijke competentie zetelende te Madrid (artikel 2, eerste lid, en 6, LJ). Zij oordelen in eerste en enige instantie over het handelen van overheden op centraal niveau dat bij wet is bepaald (artikel 90, vierde lid, LOPJ). De betrokken wettelijke regeling is artikel 9 LJ.

13 De Tribunales Superiores de Justicia hebben competentie over het territoir van hun respectieve Autonome Gemeenschappen (Comunidad Autónoma)(artikel 2, eerste lid, Ley 38/1988). Dit zijn het Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (T.S.J.A.), het Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en het Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Het Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (T.S.J.A.) zetelt in Málaga, Sevilla en Granada. Elke zetel heeft zijn eigen sala de lo Contencioso-Administrativo met zijn eigen relatieve competentie. Zo heeft de zetel te Sevilla competentie ten aanzien van de provincies Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla (artikel 2, tweede lid, Ley 38/1988). Hetzelfde geldt voor de andere tribunalen. Het Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León heeft zetels in Burgos en Valladolid, het Tribunal Superior de Justicia de Canarias heeft zetels in las Palmas de Gran Canaria en in Santa Cruz de Tenerife. De materie waarover deze kamers oordelen is omschreven in artikel 10 LJ.

14 Deze rechter oordeelt in eerste en enige instantie over een aantal geschillen op het terrein van het economisch en financieel bestuursrecht (zie artikel 11 LJ en *Curso de Derecho Administrativo II*, p. 585/586), en in tweede instantie (hoger beroep) over de uitspraken van de Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

15 Deze kamer bestaat naast de president van deze kamer uit 35 magistraten en is onderverdeeld in zeven secties. Zij oordelen over cassatieberoepen.

16 Zie ook de memorie van toelichting (exposición de motivos) onder 3.

17 *Curso de Derecho Administrativo II*, p. 463.

18 *Curso de Derecho Administrativo II*, p. 464.

- Exposición de motivos (*memorie van toelichting*)
- Título preliminar. Del ámbito de aplicación y principios generales (*inleidende titel. Over het toepassingsbereik en algemene beginselen*)
- Título I. De las Administraciones Públicas y sus relaciones (*over overheden en hun onderlinge betrekkingen*)
- Título II. De los órganos de las Administraciones Públicas (*over de organen van de overheden*)
- Capítulo I. Principios generales y competencia (*algemene beginselen en bevoegdheid*)
- Capítulo II. Organos Colegiados (*collegiale organen*)
- Capítulo III. Abstención y recusación (*over onthouden van stem en wraking*)
- Título III. De los interesados (*over belanghebbenden*)
- Título IV. De la actividad de las Administraciones Públicas (*over de activiteit van de overheden*)
- Capítulo I. Normas generales (*algemene normen*)
- Capítulo II. Términos y plazos (*grenzen en termijnen*)
- Título V. De las disposiciones y los actos administrativas (*over voorschriften en bestuurlijke handelingen*)
- Capítulo I. Disposiciones administrativas (*bestuursrechtelijke voorschriften*)
- Capítulo II. Requisitos de los actos administrativos (*vereisten voor bestuurlijke handelingen*)
- Capítulo III. Eficacia de los actos (*uitvoerbaarheid van handelingen*)
- Capítulo IV. Nulidad y anulabilidad (*nietigheid en vernietigbaarheid*)
- Título VI. De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos (*over algemene voorschriften over de bestuurlijke procedures*)
- Capítulo I. Iniciación del procedimiento (*begin van de procedure*)
- Capítulo II. Ordenación del procedimiento (*ordering van de procedure*)
- Capítulo III. Instrucción del procedimiento (*onderzoek in de procedure*)
- Sección 1. Disposiciones generales (*algemene bepalingen*)
- Sección 2. Prueba (*bewijs*)
- Sección 3. Informes (*inlichtingen*)
- Sección 4. Participación de los interesados (*participatie door belanghebbenden*)
- Capítulo IV. Finalización de procedimiento (*beëindiging van de procedure*)
- Sección 1. Disposiciones generales (*algemene bepalingen*)
- Sección II. Resolución (*besluit*)
- Sección III. Desistimiento y renuncia (*afstand doen*)
- Sección IV. Caducidad (*nietigheid*)
- Capítulo V. Ejecución (*tenuitvoerlegging*)
- Título VII. De la revisión de los actos en via administrativa (*over de herziening van handelingen in de besluitvormingsfase*)
- Capítulo I. Revisión de oficio (*ambtshalve herziening*)
- Capítulo II. Recursos administrativos (*bestuurlijke remedies*)
- Sección I. Principios generales (*algemene beginselen*)
- Sección II. Recurso de alzada (*administratief beroep*)
- Sección III. Recurso potestativo de reposición (*vrijwillig bezwaar*)
- Sección IV. Recurso extraordinario de revisión (*herziening*)

Título VIII. De las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales (*over de vorderingen voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van privaatrechtelijke en arbeidsrechtelijke acties*)

Capítulo I. Disposiciones generales (*algemene bepalingen*)

Capítulo II. Reclamación previa a la vía judicial civil (*vordering voorafgaand aan de justitiële privaatrechtelijke rechtsweg*)

Capítulo III. Reclamación previa a la vía judicial laboral (*vordering voorafgaand aan de justitiële arbeidsrechtelijke rechtsweg*)

Título IX. De la potestad sancionadora (*over de sanctiebevoegdheid*)

Capítulo I. Principios de la potestad sancionadora (*rechtsbeginselen van de sanctiebevoegdheid*)

Capítulo II. Principios del procedimiento sancionador (*rechtsbeginselen van de sanctieprocedure*)

Título X. De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio (*over de aansprakelijkheid van de overheden, zijn bestuursorganen en voorts het personeel in hun dienst*)

Capítulo I. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (*vermogensrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid*)

Capítulo II. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas (*aansprakelijkheid van bestuursorganen en personeel in dienst van de overheden*)

Disposiciones adicionales (*aanvullende bepalingen*)

Disposiciones transitorias (*overgangsbepalingen*)

Met de wet worden algemene regels gegeven waarmee het juridische regime van de overheden (*Administraciones Publicas*) wordt vormgegeven, alsmede het voor hen toepasselijke procedurele recht en systeem van aansprakelijkheid. Deze regels zijn dan ook op al deze overheden van toepassing (art. 1). *Administraciones publicas* zijn de rijksoverheid (*Administración General des Estado*), de overheden van de autonome gemeenschappen (*Administraciones de las Comunidades Autónomas*) en de entiteiten die de lokale overheid vormen (provincies en gemeenten). In artikel 2, tweede lid, Ley 30/1992 wordt bepaald dat deze wet ook van toepassing is op de *Entidades de Derecho Público* die afhankelijk of verbonden zijn aan een van de *Administraciones Publicas*.¹⁹

In het interessante artikel 3 worden de algemene rechtsbeginselen geformuleerd die door de overheid in acht moeten worden genomen. Deze bepaling luidt als volgt:

- ‘1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

19 Zie ook artikel 1 L.J.

2. Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.
3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.
4. Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.
5. En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.'

De eerste volzin van artikel 3, eerste lid, LPC is gelijk aan artikel 103, eerste lid, van de Spaanse Grondwet. De beginselen van doelmatigheid (*eficacia*), hiërarchie (*jerarquía*), decentralisatie, deconcentratie en coördinatie zijn dus grondwettelijk gewaarborgde beginselen. Het eerste lid voegt daar het rechtsbeginsel van de goede trouw (*buena fe*) en het vertrouwensbeginsel (*el principio de confianza legítima*) aan toe. In het tweede lid worden de samenwerkingsbeginselen, resultaat van een uitspraak van het Spaanse Constitutionele Hof verwoord, en in het vijfde lid die van transparantie en participatie.

We herkennen hier een groot aantal rechtsbeginselen uit het Nederlandse bestuursrecht. Een bepaling vergelijkbaar met deze zou best aardig staan in onze Awb, maar dit soort bepalingen past niet zo goed in onze wetgevingscultuur.

3 De samenwerking tussen bestuursorganen

Er is wat mij betreft aanleiding om in het Nederlandse bestuursrecht aandacht te besteden aan de samenwerking tussen bestuursorganen en de rechtsnormen die bepalen of en in welke mate het ene bestuursorgaan rekening moet houden met de taak- en bevoegdheidsuitoefening door het andere.

Er is een aantal ingrediënten van het systeem of leerstuk dat daarbij zou moeten worden ontwikkeld. Het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel bepalen welke doelen en belangen een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming moet of mag meewegen.²⁰ Ofschoon stelselmatigheid en rechtszekerheid mij achterliggende normen lijken te zijn van de verplichting van bestuursorganen om met elkaar rekening te houden, gaan het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel naar huidig recht niet zo ver dat het ene bestuursorgaan het andere bestuursorgaan kan binden. Het lijkt me verdedigbaar dat het bestuursorgaan op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb dient te voorkomen dat een besluit wordt genomen dat ten koste van de geadresseerde daarvan de werking van een ander besluit negatief beïnvloedt, indien deze afweging binnen de wettelijk geboden ruimte valt. Ik vermoed evenwel dat dit veeleer wenselijk recht is dan geldend recht. Bij bestuurlijke be-

²⁰ Zie hierover recentelijk nog R.J.N. Schlössels, Jetski's, in: T. Barkhuysen e.d. (red.), *AB Klaskiek*, zesde druk, 2009, nr. 36, p. 521-535.

boeting dient het bestuursorgaan op grond van het evenredigheidsbeginsel rekening te houden met de sancties en maatregelen die door andere bestuursorganen zijn opgelegd en genomen.²¹ Het zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich dat het bestuursorgaan bij zijn bevoegdheidsuitoefening rekening houdt met de bevoegdheidsuitoefening door een ander bestuursorgaan, soms zelfs over de grens of met de Europese Commissie (en andersom): transnationaal.²² Een dergelijke verplichting geldt ook op grond van artikel 3:23, eerste lid, Awb indien althans de betrokken coördinatieregeling van toepassing is verklaard.

Ook de bijzondere wetgeving en de ontwikkelingen daarin zijn ingrediënten van dit systeem of leerstuk. In een toenemend aantal regelingen zien we immers voorzieningen over de coördinatie van besluitvormingsprocedures van uiteenlopende bestuursorganen, en – vaak onder invloed van EU-regelgeving – voorzieningen voor informatie-uitwisseling en administratieve samenwerking.²³ Het ligt voor de hand om bij het ontwikkelen van dit systeem of leerstuk inspiratie te zoeken bij EU-lidstaten die al een dergelijk leerstuk hebben als gevolg van hun staatstructuur, zoals Duitsland (*Amtshilfe*) en Spanje (*cooperación*).

In Spanje als federale staat is samenwerking tussen bestuursrechtelijke autoriteiten een belangrijk algemeen leerstuk. Voor deze samenwerking zijn artikel 103, eerste lid, van de Spaanse Grondwet en vooral de daarin opgenomen eisen van *eficacia* en van *coordinación* van belang. De bepaling luidt als volgt:

‘La Administración Pública sirve con objectividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.’²⁴

Uit de algemene verplichting tot efficiëntie en coördinatie, alsmede uit het Spaanse systeem van spreiding van bevoegdheden heeft het Spaanse Constitutionele Hof (Tribunal Constitucional) de verplichting afgeleid om samen te werken (*el deber de*

21 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 91: ‘Evenzo zal een bestuursorgaan dat een boete oplegt voor een overtreding die samenhangt met een overtreding waarvoor reeds door een ander bestuursorgaan een boete is opgelegd, dan wel een strafsancie is opgelegd of een strafrechtelijke sanctie heeft plaatsgevonden, zo nodig rekening moeten houden met eerder door andere organen opgelegde straffen. Artikel [5:46] biedt daartoe de ruimte. Toepassing van dit artikel kan er dus toe leiden dat een bestuurlijke boete die voor de betreffende overtreding in het algemeen redelijk is, in het concrete geval als onevenredig moet worden beschouwd in verband met door andere bestuursorganen of de strafrechtelijke autoriteiten voor samenhangende overtredingen opgelegde bestraffende sancties.’

22 Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 april 2008, *JB* 2008, 124; Rb. Den Haag 3 juni 2004, LJN BH1726 en ABRvS 10 april 2001, *AB* 2002, 5. Zie ook over de onderzoeksplicht van een bestuursorgaan bij een verzoek van de Europese Commissie: Cbb 24 juni 1998, *JB* 213.

23 Zie P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen en R.J.G.M. Widdershoven, ‘De wettelijke implementatie van administratieve samenwerking in de Europese Unie’, *RegelMaat* 2009, p. 322 t/m 340, alsmede P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen en R.J.G.M. Widdershoven, *Transnationale samenwerking tussen toezichhouders in Europa*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2009, een onderzoek dat in opdracht van het WODC werd uitgevoerd.

24 Het openbaar bestuur dient op objectieve wijze het algemeen belang en handelt in overeenstemming met de beginselen van efficiëntie, hiërarchie, decentralisatie, deconcentratie en coördinatie, met volledige onderwerping aan de wet.

cooperación y colaboración).²⁵ Deze verplichting is vervolgens neergelegd in artikel 3, tweede lid, van de Spaanse Awb, de Ley 30/1992. Deze bepaling luidt als volgt:

- ‘2. Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.’²⁶

De bepaling geeft aan dat de relatie tussen de bestuurlijke autoriteiten onderling wordt beheerst door het beginsel van samenwerking. Het begrip *colaboración* wordt gebruikt voor verplichte samenwerking van de ‘lagere’ (lokale) overheid met de ‘hogere’ (centrale) overheid en is enigszins te vergelijken met het Nederlandse begrip medebewind. Het begrip *cooperación* wordt gebruikt voor samenwerking tussen min of meer gelijkwaardige bestuurlijke autoriteiten. Er bestaat in Spanje een grote hoeveelheid literatuur over *el principio de cooperación* (het beginsel van samenwerking tussen autoriteiten),²⁷ waaruit inspiratie zou kunnen worden geput.

4 Bestuurlijke sancties

Anders dan in het Nederlandse bestuursrecht wordt aangenomen, worden de last onder bestuursdwang (*ejecución subsidiaria*) en de last onder dwangsom (*multa coercitiva*) niet als sancties beschouwd, maar als executiemaatregel. Het begrip *sanción* is gereserveerd voor bestraffende sancties.²⁸ De *ejecución subsidiaria* en de *multa coercitiva* zijn opgenomen in hoofdstuk V over tenuitvoerlegging (*ejecución*). Dit hoofdstuk is opgenomen in de titel met algemene bepalingen over bestuurlijke besluitvorming. De algemene regeling van sanciones is in een afzonderlijke titel ondergebracht: titel IX de la potestad sancionadora.²⁹

Dat deze algemene codificatie een algemene regeling van bestuurlijke sancties be-

25 Zie vooral Tribunal Constitucional 4 mei 1982, SSTC 18/1982 (te vinden in de database http://www.boe.es/g/es/bases_datos/tc/php). Zie hierover vooral Juan Alfonso Santamaría Pastor Principios de derecho administrativo general I, Iustel, Madrid 2004, p. 139.

26 De openbare besturen en hun betrekkingen worden beheerst door het beginsel van samenwerking en overleg en in haar optreden tot de burgers door de criteria van efficiëntie en dienstverlening.

27 Een overzicht is te vinden in Juan Alfonso Santamaría Pastor Principios de derecho administrativo general I, Iustel, Madrid 2004, p. 137-138. Zie ook: Javier Tajadura Tejada, *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico: Concepto, Presupuestos Y Finis*, Anuario jurídico de La Rioja, N° 8, 2002, p. 73-104.

28 Het begrip sancion wordt onderscheiden van politiematregelen en maatregelen gericht op herstel van de rechtsorde (medidas de policía o de restablecimiento de la legalidad), belastingheffing (recargis retributarios), last onder dwangsom (multas coercitivas), boetebedingen (penalidades contractuales) en de intrekking van begunstigde beschikkingen (revocaciones de actos administrativos favorables). ‘Rechtsvergelijkend over het sanctiebegrip’: Carlenrico Paliero in: Oswald Jansen (ed.), *Administrative sanctions in the European Union*, te publiceren in 2010 door Intersentia.

29 Daarover vooral Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, herdruk tweede editie, Madrid 2000. Zie ook Tomás Cobo Olvera, *El procedimiento administrativo sancionador tipo. Legilación, jurisprudencia, doctrina y formularios*, tweede editie, Bosch, Barcelona 2001; Ignacio Pemán Gavín, *El Sistema Sancionador Español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, proefschrift Universidad de Alcalá de Henares, Cedecs, Barcelona 2000.

vat, is gelet op de keuze die in de Nederlandse Awb is gemaakt, interessant. De keuze voor een regeling van bestraffende sancties in deze codificaties van algemeen bestuursrecht is een duidelijke afwijking van het Duitse systeem. In dat systeem is de bestuurlijke bestraffing ondergebracht in een afzonderlijke codificatie die als het ware aan het strafrechtelijke systeem is gehangen (*Ordnungswidrigkeitengesetz*). Zowel in Spanje als in Nederland wordt de rechtsbescherming tegen deze bestuurlijke bestraffing niet geboden door de strafrechter, maar door de bestuursrechter. De regeling wordt in Spanje, net als in Nederland het geval is, in de bestuursrechtelijke handboeken³⁰ als onderdeel van het bestuursrecht beschreven. Dat is in een aantal andere landen (zowel Frankrijk als Duitsland³¹ zijn daarvan voorbeelden) veelal niet het geval.

4.1 De *ejecución subsidiaria en de multa coercitiva*

Om tot tenuitvoerlegging over te kunnen gaan is er een titel vereist. Op grond van artikel 93 Ley 30/1992 mogen overheden geen enkele tenuitvoerleggingsmaatregel (*actuación material de ejecución de resoluciones*) nemen die de rechten beperkt van particulieren zonder dat daaraan een besluit ten grondslag ligt dat het juridische fundament daarvoor geeft. Het bestuursorgaan dat een tenuitvoerleggingsmaatregel neemt, dient de betrokkene van dat besluit op de hoogte te stellen (art. 93, tweede lid, Ley 30/1992).

Voordat een besluit ten uitvoer kan worden gelegd, moet het geldig zijn en rechtsgevolgen (kunnen) hebben. Dit thema is geregeld in een hoofdstuk over de *eficacia de los actos*. Het uitgangspunt is dat de besluiten (*actos*) uitvoerbaar zijn overeenkomstig hetgeen in de Ley 30/1992 is bepaald (art. 56 over de *ejecutividad*). De besluiten worden geacht rechtsgeldig te zijn en rechtsgevolgen voort te brengen vanaf de datum waarop ze zijn uitgevaardigd of op een ander in het betrokken besluit bepaald moment.³² Dit wordt *el principio de autotutela* genoemd.³³ Deel daarvan is het vermoeden van rechtsgeldigheid van besluiten (*presunción de legalidad*),

30 Zie bijvoorbeeld Eduardo Garcia de Enterría en Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Editorial Civitas, Madrid 2001, Tomo 2, blz. 172 e.v. en Luis Morell Ocaña, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, Aranzadi, 1999, blz. 56-62. Opvallend is dat het handboek *Curso de derecho administrativo* 'sanciones' op een andere plaats bespreekt (band II, hoofdstuk XVIII, p. 163-206) dan de herstelsancties (band I, hoofdstuk XIV over de coacción administrativa. La actividad técnica de la administración), p. 781-827), terwijl het handboek *Tratado de derecho administrativo*, beide soorten sancties in één hoofdstuk bespreekt (Volumen II, hoofdstuk II, getiteld: actividad administrativa de coacción: la policía administrativa, p. 156 t/m 204).

31 Ook in het recente Hoffmann-Riem, Schmidt-Assmann, Vosskuhle (red.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band III, Verlag C.H. Beck 2009 worden de door Waldhoff besproken sancties zonder de bestraffende sancties behandeld.

32 In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld indien de goedkeuring van een hoger orgaan is vereist voordat het besluit in werking kan treden, kan de werking zijn uitgesteld (artikel 57, tweede lid, Ley 30/1992). Interessant: in bepaalde exceptionele gevallen kan een besluit terugwerkende kracht hebben: bijvoorbeeld indien het een vernietigd besluit vervangt of indien het rechtsgevolgen brengt die gunstig zijn voor de betrokkene (artikel 57, derde lid). Zie over dit laatste *Curso de derecho administrativo I*, p. 592-593.

33 Zie hierover uitgebreid *Curso de derecho administrativo I*, p. 514-539 alsmede *Tratado de derecho administrativo*, Volumen I, p. 655 e.v. Er wordt hier regelmatig naar de Italiaanse en Franse doctrine verwezen:

een en ander gerelateerd aan het Franse *privilege du préalable*, het privilege van de administratie om besluiten te nemen en rechtsgevolgen teweeg te brengen voordat de rechter daarover oordeelt. Tenuitvoerlegging is een vorm van *autotutela agresiva*, dat wordt onderscheiden van de *autotutela conservativa*. De eerste is gericht op wijziging van een feitelijke of juridische situatie, de tweede op het behoud daarvan.³⁴

De besluiten van bestuursorganen³⁵ kunnen onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd, tenzij de tenuitvoerlegging is geschorst op grond van artikel 111 Ley 30/1992 of – bij *sanciones* – de bestuurlijke besluitvorming (de *via administrativa*) nog niet is beëindigd (art. 138 Ley 30/1993). Bij de tenuitvoerlegging kan de overheid dwang uitoefenen (*la coacción administrativa*) en de werking van haar besluiten afdwingen (*la ejecución forzosa*). De Ley 30/1992 regelt de volgende dwangbevoegdheden bij deze tenuitvoerlegging (art. 96): de *apremio sobre el patrimonio* (art. 97), de *ejecución subsidiaria* (art. 98), de *multa coercitiva* (art. 99) en de *compulsión sobre las personas* (art. 100). Voor al deze dwangbevoegdheden geldt het evenredigheidsbeginsel uitdrukkelijk (art. 96, eerste lid) en is bepaald dat het bestuursorgaan bij een keuze tussen meer bevoegdheden de dwangbevoegdheid moet kiezen die de individuele vrijheid het minst aantast (art. 96, tweede lid). De betrokken regeling van deze dwangbevoegdheden is kort en bondig. Van elke dwangbevoegdheid wordt bepaald voor welke soort verplichting ze kan worden gebruikt. Bij de *multa coercitiva* is nog bepaald dat ze onafhankelijk is van *sanciones* ‘que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas’.

4.2 Sanciones

Net als in het Nederlandse bestuursrecht regelt de bijzondere wet de bevoegdheid om een bestuurlijke bestraffende sanctie op te leggen en de zwaarte of hoogte daarvan, terwijl de algemene wet algemene regels voor de oplegging van deze sancties regelt. De *sanción* is in veel bijzondere wetgeving geregeld.

Enkele voorbeelden. In de artikelen 59 tot en met 69 van de al meer genoemde Ley General de Subvenciones zijn bepalingen opgenomen over *sanciones*. De *sanciones* worden naar zwaarte van de overtreding onderverdeeld in drie categorieën: *infracciones leves*, *infracciones graves* en *infracciones muy graves*. Voor *infracciones graves* kan bijvoorbeeld een bestuurlijke boete worden opgelegd van tweemaal het onverschuldigd betaalde subsidiebedrag, voor *infracciones muy graves* van drie maal dat bedrag. In deze regeling is overigens ook de uitsluiting van subsidies voor maximaal vijf jaar als *sanción* geregeld.

De algemene regeling van *sanciones* is opgenomen in Titulo IX LPC. Deze titel bestaat uit twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk behandelt de *principios de la potestad sancionadora*, het tweede de *principios del procedimiento sancionador*. In het eerste hoofdstuk zijn het legaliteitsbeginsel (*principio de legalidad*: art. 127) geregeld, evenals het verbod van terugwerkende kracht en de regeling van de

³⁴ *Curso de derecho administrativo I*, p. 518.

³⁵ Althans ruimer: ‘los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo’.

meest gunstige bepaling (irretroactividad: art. 128), het bepaaldheidsgebod (principio de tipicidad: art. 129), de stafrechtelijke aansprakelijkheid (responsabilidad: art. 130), het evenredigheidsbeginsel (principio de proporcionalidad: art. 131), de verjaring (prescripción: art. 132) en de samenloop van sancties (conurrencia de sanciones: art. 133). In het tweede hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen over procedurele waarborgen (bijvoorbeeld de scheiding tussen de onderzoeksfase en de sanctiefase: art. 134, tweede lid), het recht van de beklaagde om geïnformeerd te worden over de tegen hem gerichte beschuldiging (art. 135), de onschuldpresumptie (art. 137) en de eisen die aan de sanctiebeschikking (*resolución*) worden gesteld (art. 138), waaronder de opschortende werking ervan (art. 138, derde lid).

Deze algemene regeling gaat uit van nadere regels in nadere wet- en regelgeving. De sanctiebevoegdheid ten aanzien van ambtenaren en contractanten in het kader van het ambtenarenrecht is overigens van de werking van de regeling uitgezonderd (art. 127, derde lid).

Het leerstuk *Sanciones* wordt in Spanje al lange tijd bestudeerd en beschreven en kan dan ook inspiratie bieden voor het verder ontwikkelen van de doctrine in het Nederlandse bestuursrecht.

5 Het positief fictieve besluit

Lex Silencio Positivo is inmiddels een regelmatig gebruikte officiële ambtelijke term. Met de Dienstenwet is een facultatieve standaardregeling van de positieve fictieve beschikking aan de Awb toegevoegd. Deze regeling geldt voor een groot aantal besluitvormingsprocedures. In artikel 4:20b Awb is bepaald dat de beschikking van rechtswege wordt gegeven indien niet tijdig op de aanvraag is beslist. De beslissing geldt als een beschikking en treedt – in afwijking van artikel 3:40 Awb – in werking op de derde dag na ommekomst van de beslistermijn. Het bestuursorgaan is verplicht om de van rechtswege gegeven beschikking binnen twee weken na haar ontstaan bekend te maken, op straffe van een dwangsom. De Awb-regeling van de dwangsom wegens niet tijdig beslissen, is van overeenkomstige toepassing verklaard (art.4:20, derde lid, Awb). Artikel 4:20e Awb zal nog voor veel hoofdbreken zorgen. Op grond van deze bepaling maken voorschriften van rechtswege deel uit van de beschikking, indien in een wettelijk voorschrift of een beleidsregel is bepaald dat deze voorschriften steeds in een beschikking worden opgenomen. Het is ook de vraag of deze bepaling wel noodzakelijk zal zijn naast artikel 4:20f Awb op grond waarvan het bestuursorgaan bevoegd is om de van rechtswege gegeven beschikking in te trekken of alsnog voorschriften daaraan te verbinden.

De Spaanse Awb kent een algemene bepaling over het positief fictieve besluit. De betrokken bepaling, artikel 43, tweede lid, Ley 30/1192 luidt als volgt:

2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exepuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere El artículo 29 de La Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirían al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público

o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.’

Juist omdat het Spaanse bestuursrecht het positief fictieve besluit voorop stelt, wordt de indruk gewekt dat deze rechtsfiguur veel voorkomt. Dat is niet het geval.³⁶ In Frankrijk, waar de fictieve weigering voorop staat en het positief fictieve besluit pas dan geldt indien dat in bijzondere regelgeving is bepaald, komt het positief fictieve besluit veel vaker voor. In beide landen wordt het stilzitten van het bestuur al lange tijd bestudeerd, en dat kan voor het Nederlandse bestuursrecht dan ook interessante informatie opleveren.

6 Het intrekken van besluiten

Eén van de onderwerpen uit het algemeen bestuursrecht die (nog?) niet in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen is de intrekking van begunstigende beschikking. Het leerstuk krijgt in het Nederlandse bestuursrecht niet veel wetenschappelijke aandacht.³⁷

In het Spaanse bestuursrecht is de intrekking (*revisión*) van besluiten, waaronder het herroepen daarvan (*revocación de los actos administrativos*) een stevig en gecompliceerd leerstuk met een regeling in de Ley 30/1992. In de doctrine worden de vormen van *revocación* op een aantal manieren onderscheiden. Er is het onderscheid tussen de *revocación por motivos de legalidad* en de *revocación por motivos de oportunidad*. Er is ook het onderscheid tussen *revocación de origen legal* (de wettelijk geregelde herroeping) en de *revocación de origen negocial* (de herroeping die is gebaseerd op een overeenkomst of een aan het in te trekken besluit verbonden voorwaarde). Ook wordt in de Spaanse doctrine de herroeping als (bestraffende) sanctie (*revocación por vía de sanción*) onderscheiden in geval het besluit (*acto*) wordt ingetrokken wegens de niet-naleving van een voor de geadresseerde geldende verplichting.³⁸

De artikelen 102 tot en met 106 LPC regelen de ambtshalve herziening van besluiten (*revisión de officio*). Daarin worden de herziening van nietige besluiten (*actos nulos*) geregeld (art. 102 LPC), de herziening van vernietigbare besluiten (art. 103 LPC: *la declaración de lesividad de actos anulables*), de schorsing (*suspensión*) van besluiten (art. 104 LPC), het herroepen van besluiten (art. 105 LPC) en de grenzen aan de bevoegdheid om besluiten te herzien (art. 106).³⁹

36 Kortheidshalve zij verwezen naar de bijdrage van Vicens Aguado i Cudolà in Oswald Jansen (ed.), *Comparative Inventory of Silencio Positivo*, een onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken dat op de website van dat ministerie te vinden is (www.minez.nl) en dat later dit jaar naar verwachting zal zijn omgewerkt tot een boek, alsmede zijn bijdrage in Oswald Jansen (ed.), *Silence of the Administration in the European Union* (publicatie door Inter-sentia later dit jaar). Zie voorts zijn *Silencio Administrativo e Inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, Madrid 2001.

37 Een recent voorbeeld is uiteraard C.L.G.F.H. Albers, ‘De intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie’, *NTB* 2009.

38 Zie hierover *Curso de derecho administrativo I*, p. 617 t/m 676 en *Tratado de derecho administrativo*, Volumen I, p. 665 t/m 681.

39 De bepaling luidt als volgt: ‘Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.’

Van belang is nog de Ley 38/2003 General de Subvenciones van 17 november 2003. In deze wet worden algemene regels gegeven voor subsidies verleend door de *Administraciones Públicas*. Een van de daarin opgenomen regelingen is die van de restitutie (*reintegró*) van subsidies (artt. 36 tot en met 43 Ley 38/2003). Op grond van artikel 41, tweede lid, Ley 38/2003 wordt het nationaal bestuursorgaan aangewezen dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van een terugvorderingsbeslissing van een EU-orgaan.

In het kader van deze bijdrage moet de beschrijving van het leerstuk beperkt blijven. Gelet op de omvang van het leerstuk in de Spaanse doctrine lijkt bestudering daarvan interessant te kunnen zijn voor ons bestuursrecht.

7 Afronding

Alleen al het bestuursrecht dat in Spanje is gecodificeerd in de Ley 30/1992 levert interessant vergelijkingsmateriaal voor ons bestuursrecht op. De omstandigheid dat het Spaanse bestuursrecht aanvankelijk was vormgegeven naar het Franse bestuursrecht en later meer en meer door het Duitse bestuursrecht, terwijl door een krachtige doctrine ook eigen benaderingen worden gekozen, maakt dit bestuursrecht ook voor ons in Nederland interessant. De structuur van de Ley 30/1992 is anders dan de Nederlandse Awb, maar dat betekent niet dat de inhoud daarvan volkomen vreemd geworden is voor ons bestuursrecht. Een aantal onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het beginsel van de *autotutela*, is niet uitdrukkelijk in onze Awb geregeld, terwijl er wel impliciet in moet zijn opgenomen of de Awb het bestaan ervan in het bestuursrecht vooronderstelt.

De Ley 30/1992 regelt een aantal onderwerpen van algemeen bestuursrecht die onze Awb niet regelt (bijvoorbeeld administratieve samenwerking en bewijs), en dat maakt deze regeling interessant als voorbeeld voor de uitbouw en verdere ontwikkeling van de Awb. Ook is een aantal onderwerpen geregeld in de Ley 30/1992 die een leerstuk vertegenwoordigen dat in Spanje ver ontwikkeld is terwijl dat in Nederland een stuk minder het geval is. De regeling van bestraffende sancties is daarvan een voorbeeld. De conclusie moet misschien zijn dat tot de rechtsvergelijkende bagage van het Nederlandse bestuursrecht niet alleen het Duitse en het Franse bestuursrecht behoren, maar juist ook het Spaanse.