

## LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DE LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Alina del Carmen NETTEL BARRERA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Modelos de justicia contencioso administrativa. Breve exposición.* III. *Principales debates en torno a la justicia administrativa, celeridad, eficiencia y calidad.* IV. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento del sometimiento de las administraciones públicas al principio de legalidad no tendría, en el ámbito jurídico, razón ser si de la misma ley no se desprenden los mecanismos necesarios para acceder a una vía jurisdiccional efectiva en caso de que sea necesario proteger los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos. No se trata de mermar ni obstaculizar la actividad de las administraciones públicas. Esta visión de la justicia administrativa se ve superada ya hace muchísimos años, cuando en el contexto de los Estados democráticos se tiene como objetivo alcanzar el Estado de derecho<sup>1</sup> que asegurará no solo el apego al principio de legalidad de sus órganos administrativos, sino el ejercicio de las garantías de los derechos de los ciudadanos, y no únicamente desde una óptica individualista, sino también en su conjunto, como la eliminación de los obstáculos que suponen un incorrecto ejercicio de las funciones administrativas en coherencia con el principio de buena administración presente en algunos ordenamientos jurídicos de Europa.

<sup>1</sup> Incluso se afirma que la justicia administrativa es el “mejor barómetro del Estado de derecho”, de ahí la trascendencia de su estudio. Barnes Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 29. De su capital importancia también se desprenden los esfuerzos de la doctrina por “perfeccionar los instrumentos procesales”, lo que da lugar a una extensa producción en la que se es difícil innovar. Véase González Pérez, Jesús, “La justicia administrativa”, en Cisneros Farias, G. *et al.* (coord.), *Justicia administrativa, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 235, *www.bibliojuridica.org*.

La amplitud del título que se le ha dado al presente trabajo se justifica por cuanto se pretende exponer las principales características del surgimiento, consolidación y exigencias a las que en la actualidad se enfrentan los distintos tipos de jurisdicciones administrativas en algunos de los Estados de la Unión Europea, Estados profundamente comprometidos —formal y materialmente— con la democracia y la justicia,<sup>2</sup> lo que, como se menciona líneas arriba, les exige garantizar el apego de la actividad de la administración a la ley y la posibilidad de recurrir ante los tribunales a los ciudadanos en busca de tutela de sus derechos e intereses legítimos; en otras palabras: esencialmente la jurisdicción contencioso administrativa significa el sometimiento de la actividad de la administración pública a las reglas que establece la representación de la soberanía popular, es decir a la ley.<sup>3</sup>

El método de selección de los modelos europeos de justicia contencioso administrativa que en este trabajo se exponen responde, en primer término, a la trascendencia histórica, como sucede en el caso de Francia; en segundo término, a la posibilidad de representar diversos tipos de organización y funcionamiento de la justicia contencioso administrativa (Alemania, Italia y España). Para estos países, la trascendencia del control jurisdiccional de los actos —y también de la inactividad— de la administración, representa la máxima expresión de la sujeción del Estado a las reglas de la democracia moderna, que exige la efectiva tutela de los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración a través del control judicial del gobierno y de la administración.<sup>4</sup>

La creación de lo que hoy conocemos como la Unión Europea tuvo un inicio de fines económicos estratégicos, pero su transformación no se ha detenido, y en los cincuenta años que lleva de vida da paso a la Europa política y jurídica<sup>5</sup> que construye un derecho comunitario basado en los principios

<sup>2</sup> El autor señala que la recuperación de la democracia en países como España y Portugal permite analizar la justicia desde el perfil democrático. Hutchinson, Tomás, “Justicia administrativa. Reflexiones sobre la justicia administrativa en el final del siglo XX”, en García de Enterría, E. y Clavero Arévalo M. (dirs.), *Derecho público a finales del siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación BBVA-Civitas, 1997, pp. 691 y 692.

<sup>3</sup> Martín Retortillo-Baquer, S., *Instituciones de derecho administrativo*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2007, p. 447.

<sup>4</sup> Sánchez Morón, Miguel, “Sobre la situación de la justicia administrativa en los albores del siglo XXI”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001, p. 294. En este trabajo, el autor se concentra en exponer los datos que representan la inadecuación de la organización de la jurisdicción contencioso administrativa en España en el 2000, que es cuando redacta el documento, vale la pena señalarse, conстриñéndonos a la idea de que la consolidación de la jurisdicción contencioso administrativa da paso, ya hace años, a la revisión de su actuación.

<sup>5</sup> Piñar Mañas, J. L., “Justicia administrativa y tutela jurisdiccional, estándares de la Unión Europea”, en Sosa Wagner, F. (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*.

y sistemas jurídicos de diverso origen (anglosajón, germánico), continental, que ha superado la barrera de las diferencias para dar lugar a instituciones y tribunales comunitarios que en su labor cotidiana transforman la realidad de los europeos. Por lo anterior, podemos deducir que la localización geográfica no es el único requisito ni el más importante para conformar la Unión Europea, al respeto de los derechos fundamentales, la libertad y la justicia se consideran piedras angulares de la Unión. La libertad se considera que no solo está relacionada con la libre circulación de personas en el territorio europeo, sino también con el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad, la igualdad ante la ley, la libertad de pensamiento, expresión e información, y con especial importancia al tema que nos ocupa, el derecho a la *buena gobernanza* y la obligación de las instituciones de la Unión Europea de resarcir cualquier daño que hayan podido causar sus instituciones a los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones.<sup>6</sup>

El reconocimiento de los derechos fundamentales “forma parte inequívoca del espíritu de la construcción europea”,<sup>7</sup> que ha dado lugar al arduo trabajo de construcción de diversos tratados y jurisprudencia de los tribunales europeos, como habíamos comentado. El esfuerzo no solo es político, sino también eminentemente jurídico. Habiendo comenzado como un principio general de derecho comunitario, la tutela judicial frente a la actuación de las administraciones públicas actualmente está firmemente adherida al quehacer jurisprudencial del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, lo que determina su trascendencia en el contexto de la Comunidad Europea.

La especialización de la competencia de los jueces<sup>8</sup> para conocer del caso en orden a la actuación de la administración en sus relaciones de derecho público con los ciudadanos se impone por las peculiaridades que el derecho administrativo otorga a las administraciones públicas, que en un sentido amplio implica todos los sectores en que los ciudadanos se desenvuelven y las administraciones públicas actúan, por lo que formalmente la jurisdicción contencioso administrativa juega un rol de primer orden en el

*Homenaje al profesor doctor don Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, t. II, p. 2284.

<sup>6</sup> “Libertad, seguridad y justicia para todos. Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea”, Comisión Europea, fuente: [www.europe.eu.int/comm/publications](http://www.europe.eu.int/comm/publications).

<sup>7</sup> Piñar Mañas, J. L., “Justicia administrativa y...”, *cit.*, p. 2284.

<sup>8</sup> “El derecho comunitario no impone en sí mismo que el control de la administración se lleve a cabo por la jurisdicción contenciosa, pero sí exige que el control se lleve a cabo por órganos absolutamente independientes, objetivos e imparciales”, pero —agrega el autor— “son los jueces de lo contencioso quienes garantizan un mejor control de la administración”. Piñar Mañas, J. L., “Justicia administrativa...”, *cit.*, p. 2299.

sistema de garantías del ciudadano frente al ejercicio del poder público, ya sea está concebida con fundamento en la defensa de la legitimidad de la acción administrativa, en la cual se halla la posible satisfacción de las pretensiones del ciudadano, o con fundamento en el encuentro de una tutela jurisdiccional reaccionaria con base en una concepción garantista de la justicia contencioso administrativa.

La construcción de una administración pública moderna y eficiente queda sujeta a la existencia de un órgano jurisdiccional con capacidad de revisión de los actos de aquélla, pues solo de esta forma se garantiza la adecuada protección de los ciudadanos. Queda descartada entonces, la antigua concepción por la que la administración como titular del interés general, debe imponerse sobre los intereses particulares de los ciudadanos. Se debe concebir a los ciudadanos como titulares de derechos fundamentales que se hacen valer a través de su particularización y que pueden prevalecer, en un momento dado, frente a los intereses que persigue la administración.<sup>9</sup>

## II. MODELOS DE JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EUROPEOS. BREVE EXPOSICIÓN

Las adaptaciones a los modelos de Estado y a las exigencias políticas de cada nación cumplen una función específica o se desprenden de una razón histórica, pero no pueden olvidar que la articulación del imperio de la ley y el reconocimiento de la posición jurídica del ciudadano “como titular de posiciones jurídicas y derechos fundamentales” es el resultado de un trabajo que le costó más de cien años al Consejo de Estado francés;<sup>10</sup> es su obra histórica. Aquel sistema de control del poder, que en su originalidad dio lugar al nacimiento del contencioso administrativo, se dice que desde hace más de una década está en crisis,<sup>11</sup> puesto que, como veremos más adelante, la peculiar forma de determinación de competencias y su administración interior entre otros temas, seguramente no ayudan al Consejo de Estado francés a mantenerse a la vanguardia de los sistemas contenciosos administrativos, pero no por eso pierde sus méritos históricos. Tal vez sería el momento de señalar al sistema contencioso administrativo alemán como uno de los sistemas más depurados. No son pocos los autores que lo señalan, entre otras

<sup>9</sup> García de Enterría, E., *Hacia una justicia administrativa*, 2a. ed. ampliada, Madrid, Civitas, 1992, p. 103.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>11</sup> En una interesante reseña de las principales características de la “insuficiente” reforma del sistema contencioso administrativo francés operada a finales de 1980 en Francia, E. García de Enterría se pronuncia sobre “el fin de un paradigma”. *Ibidem*, pp. 79-103.

singularidades por el sistema de acciones y recursos que se ajustan a la naturaleza de cada litigio, el rico conjunto de medidas cautelares o la capacidad de ejecución de las sentencias condenatorias o el importante desarrollo dogmático del derecho a la tutela judicial efectiva sobre el que se asienta el sistema alemán;<sup>12</sup> sin embargo, la afirmación anterior no puede dar por descartado que otros sistemas contenciosos administrativos, articulándose en función de la protección de las garantías de los ciudadanos, evolucionen —no sin tropiezos— hacia el perfeccionamiento del proceso contencioso.

### 1. *Francia*

El texto constitucional de cada país normalmente configura la estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa; sin embargo, un caso particular es la Constitución francesa, del 4 de octubre de 1958, que no establece explícitamente la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa, a pesar de que, como ya se ha mencionado y es ampliamente reconocido, los orígenes de la jurisdicción contencioso administrativa se encuentran en el derecho francés. Podría pensarse que ésta era una razón suficiente para que el legislador constitucional le hubiera dado un espacio privilegiado en el texto, sin embargo no fue así.

La estricta construcción de separación de poderes francesa impide que cualquier otro poder interfiera en la acción del Poder Ejecutivo, por lo que la intervención de un juez ordinario sería considerada una intromisión a las funciones administrativas. En un periodo previo al revolucionario se encuentra el primer antecedente de esta prerrogativa de la administración, específicamente en el Edicto de Saint-Germain de 1641, por el que se prohíbe al Poder Judicial conocer de los asuntos del rey,<sup>13</sup> pero es en el periodo revolucionario donde esta concepción de separación de poderes alcanza su punto más álgido, pues el quehacer de transformación necesitaba las más amplias facultades y prerrogativas del Poder Ejecutivo, libres de cualquier posibilidad de que los tribunales entorpezcan su labor, y esto se logra a través de la máxima “el poder judicial no puede juzgar a la administración” de la Ley del 16 y 24 de agosto de 1790, título II, artículo 13 —la intromisión de los jueces ordinarios en las funciones administrativas implica cometer una infracción grave— y Decreto del 16 Fructidor del año III —prohibición a los jueces de conocer de los actos de la administración— que establece el principio de sustracción del contencioso administrativo a los tribunales.

<sup>12</sup> Véase, entre otros, Barnes Vázquez, J., *La justicia administrativa...*, cit., pp. 29 y 31.

<sup>13</sup> Rosado Pacheco, S., *Modelos europeos de justicia contencioso administrativa*, Madrid, Dykinson, 2007, p. 248.

Sin embargo, la exclusión del juez ordinario para conocer de los asuntos contenciosos no se acompaña con la creación de la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que también existía cierta desconfianza a las jurisdicciones de excepción, recayendo esta tarea en la propia administración.<sup>14</sup>

El mero control interno de la administración era insatisfactorio,<sup>15</sup> por lo que se recurre a la creación del Consejo de Estado por la Constitución del 22 de febrero del año VIII (artículo 52), encomendándosele “la redacción de los proyectos de ley y los reglamentos de la administración pública, así como de resolver las dificultades que se le presenten en materia administrativa”, a manera de consulta, pues la decisión final es tomada por el jefe del Estado, sistema de justicia retenida;<sup>16</sup> en el mismo periodo se crean los Consejos de Prefectura que tienen las mismas funciones que el Consejo de Estado, pero a nivel de las prefecturas mediante la Ley del 28 de febrero del año VIII, con la creación de las prefecturas comienza la construcción de la jurisdicción administrativa especializada.

Posteriormente, a través de Ley del 24 de mayo de 1872, bajo la premisa de que el juez administrativo es el juez de la administración, se concentra la atribución de facultades jurisdiccionales a los jueces administrativos, sustituyéndose así el sistema de justicia retenida por el de justicia delegada, superando el carácter de simples decisiones del Consejo de Estado y de los consejos de prefecturas. En este periodo se configura la dualidad de la jurisdicción, que bajo la autoridad de un Consejo de Estado totalmente independiente del Poder Judicial cuenta incluso con un tribunal de casación. Por otro lado, se otorga la doble función consultiva y jurisdiccional tanto al Consejo de Estado como a los consejos de prefecturas, dando así inicio a la transformación de estos últimos, primero en 1926 como consejos de prefectura interdepartamentales y por medio del Decreto-ley del 30 de septiembre de 1953, se constituye una nueva jurisdicción de derecho común en primera instancia, creándose así los tribunales administrativos que sustituyen a los consejos de prefectura hasta nuestros días.

La reforma de 1953 fue planteada para desahogar la carga de trabajo al Consejo de Estado, que absorbía casi todos los recursos interpuestos. Para

<sup>14</sup> Rambaud, P., “La justicia administrativa en Francia. I. Introducción, organización y medias cautelares”, en Barnes Vázquez, J. (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit., p. 279.

<sup>15</sup> Laferrière, J., “La jurisdicción administrativa en Francia”, en Rosado Pacheco, S. (coord.), *Modelos europeos de justicia contencioso administrativa*, cit., p. 163.

<sup>16</sup> Fernández Ruiz, J., “Desarrollo en México del derecho administrativo durante el siglo XX”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, p. 358, en [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org).

reorganizar la jurisdicción contencioso administrativa e imprimir celeridad, era necesaria la instauración de los tribunales administrativos, primero, y de los tribunales administrativos de apelación, creados después por Decreto del 10. de enero de 1989, los cuales debieron conocer del 70% de los asuntos contencioso administrativos que antes se habrían encomendado al Consejo de Estado.

Ya en épocas más recientes, si bien no a través del texto constitucional, sí a través del Consejo Constitucional, se hace el efectivo reconocimiento de los jueces administrativos y sus competencias a través de la Decisión del Consejo Constitucional del 22 de julio de 1980, Leyes de convalidación de los actos administrativos, y Decisión del 31 de enero de 1987, Consejo de la competencia, por lo que si se busca un reconocimiento constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa debe buscarse en los principios fundamentales de las Leyes de la República tras una peculiar forma utilizada por la Constitución francesa.

El ejercicio de la función jurisdiccional por parte de órganos materialmente administrativos dio lugar a la expresión de “juzgar a la administración es también administrar”, pues las atribuciones en las funciones de administración no son intervenidas por sujetos ajenos a este mismo órgano, sino que se trata de una especial protección de la actividad administrativa en nombre de la soberanía nacional y del interés general.

El Consejo de Estado francés tiene atribuidas dos funciones: la de consulta y la jurisdiccional, esta última se estructura en tres instancias: los tribunales administrativos, jueces de primera instancia y de derecho común en lo administrativo orgánicamente están fundamentados en el Código de Justicia Administrativa (artículo L.311-1), y sus competencias se encuentran desarrolladas en normas sectoriales y la jurisprudencia.<sup>17</sup> La siguiente instancia la constituyen los tribunales administrativos de apelación, con competencia de apelación ordinaria y, por último, el Consejo de Estado se constituye como tribunal de casación, aunque en el conocimiento de determinados asuntos, como las órdenes y decretos del presidente de la República, reglamentos de los ministros, etcétera, funciona como juez único.

Durante los periodos que abarcan el desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa en Francia y hasta nuestros días, los miembros de los consejos —y de los actuales Consejo de Estado y tribunales administrativos— mantienen el carácter de funcionarios del Estado, lo que ha representado una diferencia sustancial con otros ordenamientos europeos en esta materia.

<sup>17</sup> Rosado Pacheco, S., “Modelos europeos...”, *cit.*, p. 249

El sistema francés de protección jurisdiccional, pese a las críticas que ya se han hecho mención, y que se comentarán más adelante, articula un sistema de competencias<sup>18</sup> en el que el juez administrativo no es el único que juzga a la administración, sino que también puede conocer el juez ordinario cuando se trata de actividades que por su naturaleza o por su aproximación al derecho privado no pueden merecer un tratamiento especializado por el juez administrativo.

En este momento no podemos dejar de mencionar el recurso por exceso de poder, el cual ha generado una doctrina y una jurisprudencia abundantes. Lo que se puede apuntar brevemente es su originalidad, pues nació en un momento en que la administración creía estar al margen de la justicia en sus actividades; es un recurso contra el acto, alegándose en juicio la ilegalidad que comporta y exigiéndose que se declare la invalidez del mismo a través de su nulidad. Las características históricas del recurso por exceso de poder no impidieron la evolución al sistema de los recursos de plena jurisdicción, en donde el juez no solo se limita a declarar la nulidad, sino que también puede sustituir a la administración dictando un acto conforme a derecho, o puede sancionar ciertos comportamientos de la administración acordando la reparación de daños y perjuicios.

## 2. Alemania

Alemania también cuenta con una larga historia en el desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa, entendida como vía de control de la administración; en el terreno de la doctrina, se asume que desde finales del siglo XIX, la Ley del Land de Baden de 1863 y el caso Rudolf Vrs Gneist de 1872 sientan las bases del sistema prusiano de jurisdicción contencioso administrativa,<sup>19</sup> que da origen al establecimiento, el 20 de noviembre de 1875, del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo de Prusia. Otros *Länder*, como Hessen, Württemberg y Bayern también establecen tribunales de lo contencioso administrativo en la década de los años de 1870.

El sistema alemán, desde sus orígenes, ha reconocido que el Estado de derecho solo se concibe cuando existe la posibilidad de obtener un pronunciamiento judicial que haga efectivo el cumplimiento de la ley y el derecho, pues en 1864, con la aparición de la obra de Otto Bähr titulada *El Estado de*

<sup>18</sup> Moderne, F. “La justicia administrativa en Francia. II: Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias”, en Barnes Vázquez, Javier (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit., p. 308.

<sup>19</sup> Rosado Pacheco, S., *Modelos europeos...*, cit., p. 251.

*derecho*, esta idea de apego a la legalidad y el control jurisdiccional se establecen en la doctrina alemana.

En la conformación del sistema alemán de justicia contencioso administrativa se puede señalar que el Consejo de Estado francés sirvió de inspiración; sin embargo, la desconfianza hacia una justicia administrativa involucrada dentro de la misma administración da lugar a que en la Constitución de Paulskirche de 1849 —la cual no llegó a entrar en vigor— se estableciera: “queda abolida la justicia administrativa; los tribunales resolverán sobre cualquier infracción”. Lo que no se debe confundir con una abolición del control jurisdiccional de la administración,<sup>20</sup> sino por el contrario, en su desarrollo todavía incipiente se establece la base constitucional para la revisión judicial de la acción administrativa, previniéndose una asimilación con el Consejo de Estado francés, que en aquellos días todavía no adquiría la función jurisdiccional —se recuerda que fue hasta 1872 cuando se atribuyen funciones jurisdiccionales al Consejo de Estado—.

La dialéctica jurisdicción ordinaria o jurisdicción especializada para el control de los actos de la administración, hasta antes de la ley fundamental de 1949, fue resuelta decantándose por una jurisdicción especializada competente para conocer solo de ciertas causas tasadas, y fue en la segunda mitad del siglo XX cuando se establece la apertura de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de los asuntos jurídico-públicos que no sean de competencia constitucional. Por lo que respecta al fin que persigue la jurisdicción contencioso administrativa alemana, históricamente, se deduce que la tutela judicial del individuo se impone frente a la persecución de la legalidad objetiva de los actos a la que aspiraba la concepción prusiana, quedando establecida la tutela de los derechos subjetivos por la ley fundamental de 1949, y que da lugar a la evolución de una jurisdicción contencioso administrativa que privilegia la protección de los derechos públicos subjetivos, entendiéndose como todos los intereses individuales que el ordenamiento jurídico estima dignos de protección, aunque sin perder la competencia para conocer de las violaciones al ordenamiento jurídico.

La ley fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949 establece que cualquier persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial (artículo 19, apartado 4, frase 1), implícitamente haciendo referencia a una jurisdicción especializada, pues señala que en caso de que no hubiera jurisdicción competente, el recurso correspondiente se puede interponer ante la jurisdicción

<sup>20</sup> Sommermann, Karl-Peter, “La justicia administrativa alemana”, en Barnes Vázquez, Javier (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit., p. 36.

ordinaria con tal de garantizarse la tutela judicial. Esta “garantía a la vía judicial” es determinada por la jurisprudencia como norma con rango constitucional de naturaleza procesal.<sup>21</sup>

El desarrollo del artículo 19 dentro del capítulo reservado a los derechos fundamentales, así como su expresa referencia a la vulneración de los derechos de los ciudadanos como presupuesto de acción de los tribunales, implica el desarrollo de una jurisdicción contencioso administrativa de carácter garantista, que como ya habíamos explicado, encuentra en primer plano la lesión de derechos, y en segundo la actividad administrativa, pues es superada, sobre todo a partir de 1960, con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la exigencia del acto administrativo como requisito para acceder a la los tribunales administrativos.<sup>22</sup>

La ley fundamental alemana prevé la estructura de los tribunales de jurisdicción contencioso administrativa, artículo 95 párrafo 1, los tribunales administrativos, tribunales administrativos superiores y Tribunal Administrativo Federal, órganos que se encuadran en el ejercicio del Poder Judicial. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, del 21 de enero de 1960, establece con carácter de cláusula general la competencia sobre los litigios de derecho público; es decir, esta jurisdicción es competente para conocer de todos los asuntos de “derecho público que no sean de naturaleza constitucional o que no estén atribuidos por una ley federal a otra jurisdicción” (artículo 40.1). Lo que la ley fundamental alemana entiende por litigios de derecho público es la actividad de la administración ejercida bajo las normas de derecho público, ejerciendo la función de soberanía y que no se consideren de naturaleza constitucional. Para determinar la posible naturaleza constitucional del litigio habría que acudir a dos criterios, el primero, directamente en relación con la norma, y el segundo, de acuerdo con los interesados que concurren al litigio, como el Parlamento, el gobierno federal, los *Länder* o los representantes parlamentarios de estos. Estos criterios deben alinearse con las causas tasadas que dan origen a las competencias de la justicia constitucional.

Como ya lo anunciábamos, la organización de la jurisdicción contencioso administrativa se configura en torno a tres instancias, en coherencia con la organización federal del Estado alemán. Los tribunales administrati-

<sup>21</sup> Uhle, A. y Lerhe, M., “La protección jurídico administrativa en la República Federal de Alemania”, en Rosado Pacheco, Santiago (coord.), *Modelos europeos de justicia contencioso administrativa*, cit., p. 90.

<sup>22</sup> González-Varas Ibáñez, S., “Sistema general de impugnación de la actuación administrativa en el derecho alemán”, en Rosado Pacheco, Santiago (coord.), *Modelos europeos de justicia contencioso administrativa*, cit., pp. 133 y 134.

vos de primera instancia y de derecho común, en razón de la materia, que además son parte de la organización de los *Länder* que constituyen la federación. Los tribunales administrativos superiores constituyen la segunda instancia, apelación y revisión de las resoluciones de la primera instancia, y el Tribunal Administrativo Federal tiene la función de revisión de los tribunales superiores y de los tribunales administrativos. La organización de las competencias para conocer de los asuntos, por ser impuesta en razón de la materia, incursiona en ciertas excepciones; por ejemplo, los tribunales superiores son competentes para conocer, en primera instancia, de ciertos asuntos, como reglamentos locales, urbanismo y construcción, etcétera, y con estos mismos tribunales en segunda instancia se agotan las posibilidades de revisión cuando el objeto del litigio se centra en la interpretación de la normativa del *Land*. Otro caso excepcional de una escala rígida de las tres instancias es cuando, basándose la sentencia impugnada en la infracción a una norma de rango federal, se prescinde de los tribunales superiores de justicia llevándose el caso —de los tribunales de lo contencioso administrativo— directamente al Tribunal Federal, que en algunos otros casos funciona en única instancia; por ejemplo, en casos de conflictos jurídico-político, que no sean de naturaleza constitucional entre la Federación y los *Länder* o en asuntos relacionados con el derecho de asociación o servicios federales de información.

### 3. *España*

El modelo de justicia contencioso administrativa de España ha evolucionado, de seguir el modelo francés de Consejo de Estado al que le es atribuido la doble función judicial y consultiva (Ley de Consejos Provinciales del 2 de abril de 1845 y en la Ley sobre el Consejo Real del 6 de julio de 1845), hasta llegar a su inclusión en el Poder Judicial, dejando de lado la función consultiva al Consejo de Estado.<sup>23</sup> La evolución no estuvo exenta de periodos de

<sup>23</sup> Por lo que se refiere a la función consultiva, en España, el Consejo de Estado fue fundado por el emperador Carlos V en 1526, teniendo asignadas en un principio únicamente funciones consultivas particularmente en asuntos de política exterior del reino, lo que se deduce de la formación de sus integrantes como el duque de Alba o Nicolás Perrenot y del control que ejercía sobre las embajadas del reino. En el capítulo VIII de la Constitución de Cádiz de 1812 se instituye al Consejo de Estado como órgano de control del monarca, específicamente el artículo 236 indica que éste oírá el dictamen del Consejo de Estado en asuntos graves gubernativos y en los casos que se señalen “para dar o negar la sanción de leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”. La función jurisdiccional incumbe al Consejo de Estado desde la Ley del Consejo Real de 1845 hasta la Ley Maura de 1904. Véase [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es); [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

inestabilidad en la atribución de competencias para conocer de los asuntos contencioso administrativos, por el Decreto del 13 de octubre de 1868 se suprimen los consejos provinciales y la sección de lo contencioso administrativo del Consejo Real (o Consejo de Estado), y se crea, por Decreto del 16 de octubre del mismo año, una Sala para conocer de los asuntos contenciosos dentro del Tribunal Supremo de Justicia y de todas las audiencias, pero este tipo de control jurisdiccional solo dura poco más de seis años, pues por Decreto del 29 de enero de 1875 se devuelve al Consejo de Estado la competencia para conocer de las causas contra la administración; trece años después, la Ley Santamaría Paredes, Ley del 13 de septiembre de 1888 sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, da los primeros pasos decisivos para conformar la competencia según la materia de los órganos de justicia administrativa, tal como se conocen en España en nuestros días, pues dentro de un sistema de justicia delegada, ejercida por tribunales (aunque de composición mixta administrativo-judicial), el objeto central del litigio son las resoluciones administrativas —mejor conocido como el sistema revisor— dejándose de lado el sistema de lista.<sup>24</sup>

La Ley del 5 de abril de 1904, Ley Maura, traspasa las atribuciones judiciales del Consejo de Estado al Tribunal Supremo,<sup>25</sup> tal como lo pretendió en su momento el Decreto del 16 de octubre de 1868, pero a diferencia de la anterior, esta trascendió consolidando el sistema por el cual el control jurisdiccional de la administración es llevado a cabo por tribunales formal y materialmente judiciales, fenómeno que se observa en la Ley del 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual se hace compatible la plena judicialización con el principio de especialización de los magistrados de las salas de lo contencioso administrativo y en la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, vigente.

Por lo que se refiere a la previsiones de orden constitucional sobre la justicia administrativa, la Constitución española del 9 de diciembre de 1931,<sup>26</sup> en el artículo 101, establecía los recursos contra la ilegalidad de los actos o

<sup>24</sup> Rosado Pacheco, Santiago, *Modelos europeos...*, cit., pp. 18 y 19.

<sup>25</sup> La Ley Maura se creó para regular el Consejo de Estado, removiendo las funciones jurisdiccionales y creando, por medio de la disposición adicional 1, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, lo que permite avanzar en el camino de la plena judicialización del control de la administración. Véase Pérez del Blanco, G. y González Granada, P., *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso administrativo*, León, Del Blanco Editores, 2003, p. 55.

<sup>26</sup> La Constitución de 1931, de corte republicano, estuvo vigente hasta el 1o. de abril de 1936, fecha en la que inicia el régimen dictatorial del general F. Franco, el cual se basa en nomas de menor jerarquía.

disposiciones emanadas de la administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de aquella, constitutivos de exceso de poder o desviación de poder; sin embargo, la República no duraría mucho, y la posterior dictadura redujo al mínimo la posibilidad de seguir evolucionando —en el ámbito constitucional— el desarrollo de una jurisdicción contencioso administrativa efectiva. En este periodo se encuentra la Ley Orgánica del Estado de 1967, la cual en el artículo 42.II hace una remisión a la legislación ordinaria, estableciendo que “contra los actos y acuerdos que pongan fin a la vía administrativa podrán ejercitarse acciones y recursos que procedan ante la jurisdicción competente”<sup>27</sup> aquella remisión conduce a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, la que tiene el mérito de buscar el control de la administración, si bien a través de un estricto carácter revisor de los actos, en un contexto histórico no democrático.

La Constitución Española de 1978 establece el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva por parte de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos (24.1, CE), y aunque no hace expresa mención de la jurisdicción administrativa, sí vincula la protección de los derechos e intereses legítimos, lo que permitiría valorar el carácter garantista de la jurisdicción contencioso administrativa; pero más allá de estas consideraciones, la Constitución española se basa en el establecimiento del control de la legalidad de la actividad administrativa por parte de los tribunales (106.1, CE), y aunque tradicionalmente se constituye esta frase como enunciado categórico para la determinación de un carácter revisor de la jurisdicción contenciosa, es también la expresión clara del rol de la justicia administrativa en un Estado de derecho en el que la actividad administrativa está sujeta a la ley.

En la actualidad, la justificación de la incursión de la jurisdicción contenciosa en el Poder Judicial se encuentra en el artículo 117.3, que establece que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponden exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes”, invocando a un principio judicialista que terminaría por eliminar el principio de autotutela de la administración a través del sistema francés. La Ley 29/1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece una doble fórmula en lo que se refiere a la competencia de los tribunales contenciosos administrativos. En primer lugar, establece una regla general (artículo 1o.) “los juzgados y tribunales del orden contencioso administrativo cono-

<sup>27</sup> Ley Orgánica del Estado de 1967, del 1o. de enero.

cerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo con las disposiciones generales con rango inferior a ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”; en segundo término recurre al establecimiento de un catálogo de competencias (artículo 2o.) de la que podemos mencionar algunas: 1. la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales; 2. los elementos reglados e indemnizaciones de los actos de gobierno, y 3. los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos de las administraciones públicas, etcétera. El control sobre la actuación de la administración pública también se extiende allá donde la norma imponía un deber de actuar, y la administración no cumplió con éste, pues la justicia administrativa también conoce de los recursos contencioso administrativos que tengan por objeto la inactividad de la administración o las actuaciones materiales que constituyen vía de hecho (artículo 25), lo que completaría un esquema de control de la actuación de las administraciones públicas.

No son pocos los autores que consideran que la organización de los tribunales administrativos en España es también peculiar en cuanto a su estructura,<sup>28</sup> pues no es que el orden de las instancias cuente con excepciones en razón al conflicto que pretende resolver, sino que las diferentes instancias se articulan en una tipificación de las competencias. Previamente encontraríamos, en primera o única instancia, a los juzgados de lo contencioso administrativo —al menos uno en cada provincia—, que son jueces de la administración local en todo tipo de materias (excepto las impugnaciones sobre cualquier tipo de planeamiento urbanístico) y a los juzgados centrales de lo contencioso administrativo —que tienen sede en Madrid—, los cuales conocen de las decisiones de los órganos de la administración central del Estado y de los entes públicos dependientes del Estado.

Las salas de lo contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia (también órgano unificador de doctrina sobre el ordenamiento jurí-

<sup>28</sup> Sánchez Morón, M., “La celeridad del proceso contencioso administrativo en España”, en Parisio, Vera (dir.), *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, Milán, Giuffrè, en proceso de publicación. Este autor señala que la reforma de 2003 de la Ley 29/1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre la organización de las competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo de España, responde a la consecución de una mejor distribución de competencias a efecto de imprimir celeridad a los procedimientos. Véase también Rosado Pacheco, S., “Modelos europeos de justicia...”, *cit.*, p. 253. En su obra, este autor señala no solo la novedad que representa este sistema de organización de la justicia administrativa, sino que expone que a pesar de la estructura piramidal que debe asegurar o “asegura el buen gobierno jurisdiccional: doble instancia”, este principio queda reducido a un número tasado de materias a las que les sería aplicable.

dico de las comunidades autónomas) y la Audiencia Nacional (fuero de naturaleza especial para conocer de los asuntos en los que los ministerios están involucrados), taxativamente conocen, en única instancia, de ciertos recursos e, igualmente, en segunda instancia, respecto resoluciones de los juzgados de lo contencioso administrativo y de los juzgados centrales de lo contencioso, respectivamente.

Por último, el Tribunal Supremo, a través de la Sala Tercera, con funciones de primera y única instancia en algunos casos, conoce del recurso de casación para los asuntos previstos por la normativa, pero se excluyen las sentencias dictadas en apelación, salvo que tengan por objeto derechos fundamentales o disposiciones de carácter general, y en única instancia por los juzgados de lo contencioso administrativo y juzgados centrales de lo contencioso administrativo, la cuantía también determina el acceso al Tribunal Supremo.

#### 4. *Italia*

En un principio el sistema italiano de justicia administrativa estaba confiado a un juez único, que era un juez ordinario que, facultado para conocer de la legitimidad o eventualmente de la ilegitimidad de los actos, su función se constreñía a conocer de los efectos del acto de la administración sin que éste pudiera ser modificado o revocado por el juez. Dicho sistema procuraba la constatación de la lesión y sus efectos, pero sin permitir la injerencia del juez en la autonomía administrativa.<sup>29</sup> El sistema monista judicial de atribución de competencias al juez ordinario no era satisfactorio, en cuanto al conocer de los efectos del acto —y de su posible resarcimiento económico—, pero no así de la facultad de anular el acto que dejaban mucho que desear. Por lo tanto, en 1889 se confió a la Cuarta Sección de lo que hasta entonces era el órgano consultivo de la administración central, el Consejo de Estado, el conocimiento de los “recursos por incompetencia, por exceso de poder o por infracción de la ley, contra las normas y actos de una autoridad administrativa, que tengan por objeto un *interés* de individuos o de entes morales jurídicos”. De esta forma comienza a configurarse el sistema que caracteriza a la justicia administrativa italiana, pues el Consejo de Estado resolvería aquellos casos que *no* constituyeran una violación de derechos civiles o políticos<sup>30</sup> (de estos seguirían conociendo los jueces ordinarios) re-

<sup>29</sup> Falcón, G., “La justicia administrativa”, en Barnes Vázquez, Javier (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit., p. 208 y ss.

<sup>30</sup> La tutela de los intereses civiles o políticos se remonta a la ley del 20 de marzo de 1865, número 2248, artículo 2o. del anexo E, reguladora del nuevo sistema jurisdiccional por el

servándose a la —incipiente—<sup>31</sup> justicia administrativa una acción de anulación para la tutela de intereses legítimos.

La jurisprudencia ha jugado un papel importante en la determinación de estas competencias. Así durante los años de 1920, el reparto se basó en el criterio del *petitiumk*, según el cual el tipo de jurisdicción se determinaba de acuerdo con la petición dirigida al juez; si ésta pedía la anulación del acto, se dirigía al juez administrativo y, por el contrario, si se pedía una sentencia declarativa o de condena, ésta correspondía al juez ordinario; sin embargo, el criterio que se consolidó es el llamado *causa petendi* o del *petitium sostanziale*, que no tiene en cuenta el tipo de petición del recurrente, “sino la naturaleza de la posición jurídica eventualmente lesionada de la que se es titular”.<sup>32</sup> Como resultado de esta evolución, el sistema italiano de justicia administrativa se basa y, como ya lo comentábamos, se caracteriza, en este reparto de las controversias entre el juez administrativo y el juez ordinario, pudiéndose definir al interés legítimo como “el interés que un sujeto tiene a no ser lesionado por el ejercicio del poder administrativo, y al derecho subjetivo como la posición a la que no se puede contraponer un acto del concreto ejercicio del poder administrativo”.<sup>33</sup> Esta atribución no es rígida, pues aunque sea solo excepcionalmente —y bajo el principio de tasación, tal como lo prevé la Constitución en el artículo 103— el juez administrativo puede conocer de ciertos casos de derechos subjetivos en la hipótesis de jurisdicción exclusiva.

En el ámbito constitucional, la jurisdicción contencioso administrativa italiana se articula en torno a tres principios establecidos en dicho texto: todos los ciudadanos pueden tener acceso al juez y defensores y todos los actos del poder administrativo son impugnables (artículos 24.1 y 113.2), los jueces sólo pueden ser los previstos en la Constitución, por lo que no pueden constituirse jueces especiales (artículo 102.2), así como el criterio de reparto de las competencias entre los diversos tipos de jurisdicciones es fijado por la

cual se elimina el sistema de justicia retenida, otorgándose a la justicia ordinaria el conocimiento de todas las materias en las cuales se cuestionen derechos civiles o políticos aunque pueda estar interesada la administración y aun cuando sean emanados de resoluciones del Poder Ejecutivo o de la autoridad administrativa. [www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/altra\\_Normativa/Leggi/GiustiziaAmm/L\\_20Marzo1865-2248.pdf](http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/altra_Normativa/Leggi/GiustiziaAmm/L_20Marzo1865-2248.pdf).

<sup>31</sup> “Se dice incipiente por cuanto en un principio la labor que se atribuye al Consejo de Estado no se reconocía como jurisdiccional, pues a la tutela de los intereses se le consideraba una situación menor y se le pretendía configurar como un *recurso* administrativo «resuelto por un órgano que era y formaba parte de la administración»”. Falcón, G., *La justicia...*, *cit.*, pp. 211 y 212.

<sup>32</sup> Fernández Salmerón, M., “Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 154, enero-abril de 2001, p. 511.

<sup>33</sup> Falcón, G., *La justicia...*, *cit.*, p. 216.

Constitución (artículo 103.1). No está por demás insistir en que la Constitución italiana reconoce a los intereses legítimos como algo intrínseco al actor, concibiendo el objeto de la jurisdicción administrativa como la protección de la posición subjetiva del individuo, a diferencia de una jurisdicción de carácter objetivo, en la cual el objeto del proceso sería la tutela del interés público lesionado por la ilegalidad de la administración.

La estructura de la jurisdicción administrativa se organiza en dos instancias. La primera se ejerce por los tribunales administrativos regionales (TAR), y su competencia se establece en principio por el ámbito territorial, pero no es un sistema rígido, pues el juez que conoce de la causa no puede apreciar de oficio su propia incompetencia territorial, quedando en manos de las partes —facultativamente— oponer dicha excepción. La segunda instancia o de apelación es ejercida por el Consejo de Estado<sup>34</sup> en sede jurisdiccional, y conoce de las apelaciones contra las sentencias de los tribunales administrativos regionales.

### III. PRINCIPALES DEBATES EN TORNO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, CELERIDAD, EFICIENCIA Y CALIDAD

El que la justicia contencioso administrativa en países como Alemania, Francia, España o Italia esté consolidada no quiere decir que esté exenta de problemas que la ley, la doctrina y la jurisprudencia, en diversos foros nacionales e internacionales, exponen para su análisis. De la comparación de los diversos sistemas podemos intercambiar información que ayude a fortalecer los puntos débiles. Como lo explica J. Barnés Vázquez, del sistema comparado podemos advertir las singularidades de cada cultura jurídica; por ejemplo, el sistema de justicia provisional de Francia, la acción de ejecución de sentencias o la ampliación jurisprudencial de la tutela cautelar en Italia, los efectivos instrumentos de defensa previa a la jurisdiccional en Estados Unidos o en Austria, la técnica de asesoramiento de Japón, la celeridad del sistema anglosajón en general, la ponderación y racionalidad del sistema contencioso alemán;<sup>35</sup> todos ellos luchando intensamente, entre otros conflictos, con un lastre de todos los sistemas, la dilación de los procesos que afecta directamente la calidad de la justicia.

<sup>34</sup> El actual Consejo de Estado italiano con doble función: consultiva y jurisdiccional, tiene origen en la Ley 5992, del 31 de marzo de 1889 (*Ley Crispi*) por la que se instituye la sección cuarta (recordamos que con esta Ley se introduce la competencia al Consejo de Estado para conocer los intereses legítimos de los ciudadanos).

<sup>35</sup> Barnes Vázquez, J., *La justicia administrativa...*, cit., p. 29.

Como ya lo habíamos mencionado, el sistema contencioso administrativo francés, a pesar de la trascendencia histórica con la que cuenta, ha formulado sus reformas en atención al atasco de los asuntos contenciosos ante el Consejo de Estado, y mantiene un debate más que doctrinal por lo que respecta a la situación de desigualdad en la que se encuentran las partes del proceso —administración y ciudadano—<sup>36</sup> o la características del juez de la jurisdicción contencioso administrativa que está inmerso en la misma administración.<sup>37</sup> En Italia también se debate sobre las características del proceso contencioso administrativo. La posición de las partes que recurren a él y la coherencia con el texto constitucional que prevé el principio del *giusto processo*, y el cual implica que todas las funciones jurisdiccionales deben regirse por el principio de la efectiva igualdad de las partes,<sup>38</sup> la doctrina italiana parece apreciar que el juez administrativo, ante las nuevas exigencias en las relaciones jurídicas, y sobre todo económicas, que dan lugar a los juicios contencioso administrativos, la misión del juez ya no se agota en satisfacer la exigencia de tutela jurisdiccional en el confronto con la administración, sin olvidar los importantes esfuerzos que se llevan a cabo para remediar la lentitud en la impartición de la justicia administrativa.<sup>39</sup>

Hablar de “la reforma” de la jurisdicción contencioso administrativa implica abordar necesariamente el tema de la celeridad y la eficacia, puesto que no solo condiciona la calidad de la impartición de la justicia administrativa, sino que puede representar la denegación de esta última.

<sup>36</sup> Y agrega el autor: “en esta situación de desigualdad, donde hay un fuerte y un débil, el débil se debilita todavía más por su rol de demandante” (Broyelle, C., “La Convention Européenne des Droits de l’Homme et le juge administratif en France”, *Diritto pubblico*, Firenze, Il Mulino, núm. 2, 2007, p. 446).

<sup>37</sup> Al respecto, otros criterios afirman que la jurisdicción contencioso administrativa, ejercitada por el mismo órgano que ejerce funciones consultivas de la administración y que participa de la misma naturaleza, está en consonancia con un sistema democrático, pues no resulta ser menos imparcial, pudiendo incluso llegar a preferir los intereses del ciudadano y, en el terreno de la calidad de la justicia, una mejor eficacia de las sentencias. Véase Puissochet, J. P., “Consejero y juez”, en Parisio, V. (dir.), *Il ruolo della giustizia amministrativa in uno Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>38</sup> Travi, A., “Rileggendo Orsi Battaglini, Alla ricerca dello Stato di Diritto. Per una giustizia ‘non amministraiva’ (Sonntagsgedanken)”, *Diritto pubblico*, Firenze, Il Moulino, núm. 1, 2006, p. 94.

<sup>39</sup> Se considera que “el ritmo de los tiempos procesales permite hablar de una verdadera denegación institucionalizada de justicia en el ámbito jurisdiccional administrativo en el que se materializa, probablemente como ningún otro en Europa, el dramático aforismo *Justice delayed is Justice denied*”, Fernández Salmerón, M., “Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia...”, *cit.*, p. 502.

Sin embargo, habría que comenzar por señalar que la lentitud de los órganos jurisdiccionales no solo depende de la carga de trabajo en relación con la insuficiencia de sus medios técnicos y humanos para enfrentarla, sino también de la labor misma de la justicia que se basa en razonamientos, “todo un conjunto de argumentos cuya gestación requiere por definición un mayor periodo de tiempo”,<sup>40</sup> por lo que la justicia morosa podría considerarse como víctima de su propia solidez. Debe precisarse que esta visión de la lentitud jurisdiccional, evidentemente, tiene, como ya lo comentábamos, el límite de correcta previsión de los medios humanos y técnicos necesarios para el correcto desempeño de la función judicial, así como un indispensable marco normativo procesal que determine, bajo los principios de eficiencia y eficacia, y sobre todo economía procesal, el proceso contencioso administrativo, no pudiendo ser admitido el déficit legislativo como justificación de la morosidad de la impartición de justicia.

Por el contrario, cuando hablamos de Estados que se preocupan por la exigencia de celeridad y eficacia en la impartición de justicia, incluida también la justicia administrativa, hablamos de Estados que otorgan un perfil muy atractivo a las inversiones económicas<sup>41</sup> ante el nuevo mundo de la globalización. Ante los retos que se presentan al derecho administrativo en este contexto, la justicia contencioso administrativa no está exenta de ser uno de los puntos más delicados, pues la huida del derecho administrativo implica la pérdida del control de los tribunales sobre la actuación de las administraciones,<sup>42</sup> por lo que sin lugar a dudas debe fortalecerse a la jurisdicción administrativa en aras de presentarse como un vehículo eficaz de resolución de controversias cuando los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos están en juego.

#### IV. CONCLUSIONES

Juzgar a la administración no puede verse de otra manera que como la máxima expresión de la garantía de los derechos de los ciudadanos, es la cristalización de un Estado democrático moderno que no solo elimina los

<sup>40</sup> Barnes Vázquez, Javier, *La justicia administrativa...*, cit., p. 30.

<sup>41</sup> Hace ya casi diez años, con motivo de un interesante Congreso celebrado en Roma el 14 de mayo de 1999, y que se tituló “Il ruolo della giustizia amministrativa in uno Stato democratico”, ya lo señalaba de esta manera Luciano Volante, presidente de la Cámara de Diputados de la República Italiana en el mensaje de bienvenida. Véase Parisio, V. (dir.), *Il ruolo della giustizia amministrativa in uno Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>42</sup> Véase la interesante y sintética explicación que al respecto hace Alli Aranguren, J. C., *Derecho administrativo y globalización*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 191-195.

obstáculos, sino que favorece la creación y la consolidación de tribunales que controlan la sujeción de las administraciones públicas a la ley. En un momento histórico donde la exigencia reside en la eficacia, eficiencia, y en general en la calidad de la justicia contencioso administrativa, queda ya desvirtuado el dilema de la implantación de los tribunales; queda entonces, plasmada su imperiosa necesidad. Sin embargo, partiendo de la experiencia de países en donde a través de los años esta jurisdicción ha evolucionado, fruto del esfuerzo doctrinario, parlamentario y también político, es obligado el aprovechamiento del bagaje jurídico para la concreción de tribunales administrativos de primer orden.

Ante la ausencia de tribunales administrativos o ante la morosidad que implica prácticamente impedir la obtención de la tutela judicial, no puede hablarse de un equilibrio entre las prerrogativas de la administración y los derechos de los ciudadanos,<sup>43</sup> ni bajo el argumento del aumento de la concurrencia de los ciudadanos a los tribunales en las últimas décadas ni bajo el argumento de la naturaleza de juicio que implica una serie de pasos insalvables. Tampoco se puede ya hablar demasiado de la confrontación de los intereses generales y privados en el juicio contencioso, puesto que el interés general puede entenderse como la función garantista de los derechos de los ciudadanos.

La superación de la visión del Estado privilegiado y autoritario da paso a una visión en la que la administración, que estando al servicio de los ciudadanos, involucra en todas sus acciones el respeto a sus derechos fundamentales, pero no bastando con esto, garantiza, a través de la justicia administrativa, el cumplimiento del principio de legalidad.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 186.