

Los Tribunales Administrativos en la Gran Bretaña

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LAUREANO LOPEZ RODO (*)

Es clásica la distinción entre el sistema anglosajón del «Rule of Law» y el «Régime administratif» francés. Inicialmente, ambos sistemas eran antitéticos, pero al correr del tiempo ha habido una cierta aproximación entre uno y otro.

El sistema del «Rule of Law» fue descrito a fines del siglo pasado en la conocida obra de Dicey «The Law of the Constitution», publicada por primera vez en 1885. (Esta obra ha sido objeto de múltiples ediciones: la octava, última publicada en vida del autor, es de 1914; hemos utilizado la décima edición de 1959.)

Las principales características del «Rule of Law» podemos sintetizarlas en los siguientes puntos:

- 1.º La Administración está sometida a la Ley ordinaria y a los Tribunales judiciales.
- 2.º La Administración no está dotada de prerrogativas ni de facultades discrecionales frente a los particulares.
- 3.º La Administración no puede resolver los conflictos surgidos entre ella y los administrados, ya que sólo los Jueces pueden dirimir las controversias jurídicas.

Por el contrario, la Administración francesa está dotada de prerrogativas, no se somete a los Tribunales ordinarios y resuelve ella misma los conflictos de carácter administrativo (los recursos contencioso-administrativos), de donde concluye Dicey que «el Droit Administratif es irreconciliable con el “Rule of Law”».

(*) Sesión del día 15 de abril de 1986.

También opinaba así Lord Hewart (Lord Chief Justice) en su obra «The new despotism» (1929), donde afirma que el Droit Administratif es totalmente opuesto a los principios fundamentales de la Constitución británica, y que la situación en Inglaterra es de «administrative lawlessness» (1) (inexistencia del Derecho Administrativo).

Ahora bien, las cosas han ido cambiando en la Gran Bretaña; el «Rule of Law» ha sufrido una profunda transformación. El propio Dicey, en un trabajo titulado «The development of Administrative Law in England» (1915) (2), reconoce la transformación que se ha operado en el «Rule of Law», que no le parece ya tan irreconciliable con el Droit Administratif.

El profesor Robson, en su obra «Justice and Administrative Law» (primera edición de 1928, tercera en 1951) (3), defiende con ahínco la tesis de la existencia de un verdadero Derecho Administrativo en Inglaterra.

En la introducción a dicha obra, afirma que en el Reino Unido hay «un cuerpo definido de Derecho Administrativo que viene a romper aquel “Rule of Law” que Dicey consideraba como característica esencial del sistema constitucional británico» (4).

Posteriormente, en un trabajo titulado «Le Droit Administratif en Anglaterre de 1919 a 1950», publicado en 1952, en el libro jubilar conmemorativo del 150 Aniversario del Consejo de Estado francés, Robson insiste en la existencia de un verdadero Derecho Administrativo en la Gran Bretaña, cuya evolución desde la terminación de la guerra europea hasta la mitad del siglo XX describe en su trabajo.

Por último, en un memorándum que presentó al Franks Committee en 1955, Robson afirma lo siguiente: «El control judicial sobre la Administración Pública nunca ha sido efectivo en este país, a pesar de la presuntuosa complacencia de los juristas y políticos aferrados a la obra de Dicey, “The Law of the Constitution”, a pesar de la frecuente repetición de los lisonjeros pero falsos contrastes entre la feliz situación de Inglaterra, donde todo ciudadano puede descansar tranquilo sabiendo que los Tribunales de Justicia le defenderán contra la arbitrariedad o la tiranía de la acción estatal, y la desdichada Francia, donde el Droit Administratif se ideó para proteger los privilegios de los funcionarios y amparar los abusos de la Administración» (5).

(1) Vid LE MAY: «British Government 1914-1953», Londres, 1955, págs. 263-4.

(2) *The Law Quarterly Review*, vol. 31, pág. 148.

(3) En 1979 publicó en la Revista «Current Legal Problems» un trabajo titulado «Justice and Administrative Law reconsidered», en el que pone al día sus puntos de vista.

(4) ROBSON: «Justice and Administrative Law», pág. 23.

(5) Párrafo 16, pág. 6.

Lawson, en un artículo sobre «Lo contencioso-administrativo en Inglaterra» (6) describe, asimismo, el cambio operado en la Administración británica.

Lord Diplock afirma que, como resultado del reciente desarrollo de las resoluciones judiciales «se ha dotado a este país de un sistema de Derecho Administrativo que, sustancialmente, está cercano y es tan amplio en su finalidad como el Droit Administratif en Francia» (7). En 1971, Lord Denning afirmó: «Puede decirse en verdad que tenemos un sistema desarrollado de Derecho Administrativo» (8).

Foulkes, en su «Introduction to the Administrative Law», 1976, señala cómo las transformaciones económicas y sociales operadas en la Gran Bretaña desde fines del siglo pasado hasta hoy, han llevado consigo una transformación paralela del Derecho aplicable a la Administración británica.

Jean Rivero, en un trabajo publicado en 1978, escribe: «En la Gran Bretaña la noción de “Administrative Law”, tras adquirir carta de naturaleza, no ha cesado de enriquecerse. Pero, a diferencia de lo ocurrido en Francia, en donde ha sido la jurisprudencia la que ha liberado a la acción administrativa de la autoridad del Código Civil, es la norma escrita la que ha multiplicado, en provecho de la Administración, las derogaciones del Common Law. Los «Statutes», obra de una mayoría parlamentaria dócil a los deseos del Gobierno, en virtud de la solidaridad de partido y, sobre todo, los actos dictados en el ámbito de la legislación delegada, que emanan, de hecho, de la propia Administración, conceden a las autoridades públicas los poderes que estiman indispensables para el cumplimiento de las tareas de un Estado cuya penetración en la vida nacional no deja de expansionarse... El postulado de la igualdad entre la Administración y los particulares, fundamento de la unidad del Derecho, cede, en la práctica, a medida que los textos reconocen a aquélla, unos poderes que no se encuentran en las relaciones privadas» (9).

Pero quizá la nota más singular que ofrece la evolución del Derecho Administrativo en el Reino Unido es la aparición de numerosos Tribunales administrativos totalmente al margen del poder judicial (10). Este va a ser el objeto de la presente disertación.

Como advierte Hood Philips, «Administrative jurisdiction» o «Administrative Justice» es el nombre que se da a las diversas vías de dirimir litigios al margen de los «ordinary courts» (11).

(6) Publicado en la Revista de Derecho Comparado, núm. 4, Barcelona, 1955, págs. 140-158.

(7) «Administrative Law Judicial Review Renewed», 1974.

(8) NEVILLE BROWN y GARNER: «French Administrative Law», Londres, 1983, pág. 2.

(9) «L'Administration et le Droit», en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol. XLIV, 1978, núms. 1-2, pág. 148.

(10) Vid. H. J. ELCOCK: «Administrative Justice», 1969; KATHLEEN BELL: «Tribunals in the Social Services», 1969; WRAITH & HUTCHESSON: «Administrative Tribunals», 1973.

(11) «Constitutional and Administrative Law», 6.ª ed., Londres, 1978, pág. 575.

La expansión de la actividad de la Administración y la implantación de nuevos servicios públicos ha dado lugar inevitablemente a numerosos conflictos entre la Administración y los administrados.

Si los Jueces ordinarios tuvieran que dirimir tales conflictos, se habría colapsado la Administración de Justicia. Además, la índole de los conflictos exigía, para su correcta resolución, poseer unos conocimientos más técnicos y profesionales que jurídicos. De ahí la creación de Tribunales administrativos integrados por funcionarios y expertos.

Hood Philips pone de relieve que ha habido un gran incremento de la actividad administrativa central y local a finales del siglo XIX y en el siglo XX, y que el Welfare State ha implantado un gran número de servicios sociales. Existen complejos sistemas de regulación y control en materias de Seguridad Social, Pensiones, Sanidad, Educación, Transportes Públicos, Agricultura, Vivienda, Urbanismo, Expropiación, etc. Es inevitable que surjan conflictos de derechos y de intereses entre los particulares y la Administración central y local. Los Tribunales ordinarios son idóneos para resolver cuestiones puramente jurídicas, pero en muchos casos las cuestiones planteadas no son puramente jurídicas sino conflictos entre intereses públicos y privados, ligados, en mayor o menor medida, a la política ministerial establecida por el «Statute» (12).

La multiplicación de los Tribunales administrativos y el incremento de las actividades discrecionales de los Ministerios produjeron alarmas y revuelos. Lord Hewart, en su citada obra «The new despotism», denuncia esta situación.

A consecuencia de la publicación de este libro en 1929, la Cámara de los Comunes designa en ese mismo año una Comisión de Encuesta, el «Donoughmore Committee», con el cometido de examinar el tema de los Tribunales administrativos. Ante esta Comisión informaron numerosos profesores universitarios, entre ellos Laski y Robson.

El memorándum del profesor Robson es de gran interés. Ante todo, se opuso a la supresión de los Tribunales administrativos. A este memorándum pertenece el siguiente párrafo: «La existencia de leyes que excluyan la fiscalización de los Tribunales judiciales sobre las decisiones de los Ministros no puede considerarse como un caso de tiranía del poder ejecutivo, porque no puede decirse que el libre acceso a los Tribunales judiciales constituya una garantía contra la opresión ministerial, ni tampoco puede decirse que la inexistencia de la fiscalización de dichos Tribunales judiciales implique la ausencia de una efectiva garantía.»

El informe entregado al Parlamento en 1932 por el «Donoughmore Committee» contenía estas dos conclusiones fundamentales:

(12) Op. cit., págs. 575-76.

1.^a Que sólo en casos excepcionales cabe conferir atribuciones judiciales a los Ministros; en cambio, se les puede conceder con mayor amplitud facultades cuasi-judiciales.

2.^a Que, en todo caso, la «High Court of Justice» ha de poder anular las resoluciones de los Ministros y de los Tribunales administrativos.

En el cuerpo del informe, el Comité critica la tesis de Robson: «El profesor Robson ha propuesto el establecimiento de un sistema de Tribunales administrativos independientes de los Ministros. Hemos estudiado su propuesta, pero no podemos recomendar su implantación. A nuestro juicio, es incompatible con la soberanía del Parlamento y la supremacía de la Ley. Un sistema regular de Tribunales administrativos y de Derecho administrativo como el que propugna el profesor Robson, equivaldría a abolir la jurisdicción de la High Court en materias administrativas. Por ello no dudamos en dictaminar en contra de su implantación.»

La polémica en torno a los Tribunales administrativos no se cierra con este informe del «Donoughmore Committee». En 1950 se publicó la obra «Administrative Tribunals at Work», que recoge los trabajos de un coloquio celebrado para estudiar el tema, en el que participaron los profesores Lach, Lund, Smith, Willshire y Pollard.

En 1953, el Partido Conservador nombró una comisión de juristas presidida por Sir Patrick Spense, que publicó en 1955 una memoria titulada «The Rule of Law».

En 1956, como fruto de una Comisión de expertos nombrada por el Partido Laborista, se publicó un opúsculo con el título de «Personal Freedom», que aborda también el tema de los Tribunales administrativos.

En noviembre de 1955 se nombró una nueva Comisión parlamentaria de encuesta, presidida por Sir Oliver Franks, posteriormente Lord Franks —el «Franks Committee»—, para estudiar y formular recomendaciones acerca de la constitución y funcionamiento de los Tribunales no judiciales creados con autorización de una Ley por un Ministro de la Corona o creados para entender de materias propias de la competencia de un Ministro.

El «Franks Committee» hizo gran acopio de opiniones. Informaron treinta y cuatro Centros oficiales, setenta y siete Organizaciones diversas (Trade Unions, Colegios de Abogados, etc.) y numerosos ciudadanos.

El documento más importante que se recogió en el Informe del «Franks Committee» es el memorándum del profesor Robson, en el que propugna que cese la proliferación de Tribunales administrativos y que se reduzca su número procediendo a cuantas fusiones se vean factibles, sin caer en el extremo opuesto de una excesiva simplificación, pues peligraría el carácter especializado de estos Tribunales que

constituye una de sus grandes ventajas. Propugna también la creación de un único y supremo Tribunal Administrativo de Apelación, independiente de la High Court.

El informe del «Franks Committee» fue entregado al Parlamento el 15 de julio de 1957. Consta de una parte expositiva en la que se señala que el nombramiento del Presidente y de los Vocales de los Tribunales administrativos corresponde generalmente a los Ministros y que estos Tribunales resuelven litigios en los que se alega la infracción de disposiciones reglamentarias. La mayor parte de los Tribunales administrativos siguen un procedimiento expeditivo y muchos de ellos no admiten ni la representación ni la defensa de las partes por profesionales del Derecho. Normalmente, las decisiones de estos Tribunales son recurribles ante el Ministro o ante otro Tribunal administrativo; sólo excepcionalmente son recurribles ante los Tribunales judiciales.

En el capítulo de Conclusiones, el «Franks Committee» formula noventa y cinco. Las más importantes son:

1.^a Que se creen dos Consejos —uno para Inglaterra y Gales y otro para Escocia— encargados de supervisar la organización y funcionamiento de los Tribunales administrativos.

2.^a Que el procedimiento se amolde a las peculiaridades de cada tipo de Tribunal y que se procure conjugar la necesaria ordenación del procedimiento y el criterio antiformalista.

3.^a Que las resoluciones de los Tribunales administrativos sean apelables ante un Tribunal administrativo de segunda instancia, nunca ante los Ministros, y que, cuando se ventile un problema jurídico, quepa ulterior apelación ante los Tribunales judiciales.

Las Conclusiones del «Franks Committee» dieron lugar a amplios debates en la Cámara de los Comunes y en la de los Lores.

El 5 de noviembre de 1957, en el Mensaje de la Corona, la Reina dijo: «Mi Gobierno ha estudiado con mucha atención el informe del Comité parlamentario acerca de los Tribunales administrativos y tiene el propósito de enviar a la Cámara los oportunos proyectos de Ley para llevar a la práctica determinadas recomendaciones contenidas en dicho informe.»

Efectivamente, el 1 de agosto de 1958 se promulgó la «Tribunals and Inquiries Act». Esta Ley vino a consagrar la existencia de los Tribunales administrativos y los colocó bajo la supervisión del *Council on Tribunals*. La «Tribunals and Inquiries Act» fue modificada por otras del mismo nombre en 1966 y 1971.

Es muy considerable el número y variedad de los Tribunales administrativos existentes en el Reino Unido y son notables las diferencias que ofrecen en lo relativo a su estructura, composición, competencia, procedimiento, etc.

En unos Tribunales se permite la asistencia de Letrados y en otros no. Algunos tienen un código de procedimiento bien definido y otros no. Algunos tienen un jurista como Presidente, nombrado por el Lord Chancellor, y otros están compuestos enteramente por no juristas, nombrados por el Ministro. Contra las resoluciones de algunos de ellos no hay apelación, mientras que las de otros son apelables ante el Ministro, ante otro Tribunal administrativo o ante la High Court o el Privy Council. Y si hay apelación es normalmente tan sólo en cuestiones jurídicas, pero puede haberla también en cuestiones jurídicas y de hecho (13).

Algunos de ellos son de reciente creación. Así, en 1983 fueron creados los «Mental Health Review Tribunals» y los «Value Added Tax Tribunals», y en 1984, los «Data Protection Tribunals» y los «Registered Homes Tribunals». En abril de 1984 entró en vigor la Social Security (Adjudication) Regulations 451/1984, que integró los «National Insurance Local Tribunals» y los «Supplementary Benefit Appeal Tribunals» en los nuevos «Social Security Appeal Tribunals».

Como ya se ha indicado, los Tribunales administrativos están bajo la supervisión del Council on Tribunals, creado en 1958. El Council on Tribunals, con sede en Londres, está integrado por un mínimo de diez miembros y un máximo de quince, nombrados por el Lord Chancellor y el Lord Advocate. El Comisario Parlamentario para la Administración (Ombudsman) es miembro *ex officio* del Council.

El Comité Escocés del Council, con sede en Edimburgo, está compuesto por dos o tres miembros del Council y por tres o cuatro no miembros, designados todos ellos por el Lord Advocate. El Ombudsman es también miembro *ex officio* del Comité.

Actualmente, el Council on Tribunals consta de quince miembros y el Comité Escocés, de seis, dos de los cuales son miembros del Council.

Además del Comité Escocés, el Council tiene actualmente ocho Comités, entre los que merecen citarse los relativos a las siguientes materias: Educación, Sanidad y Seguridad Social, Vivienda, Educación y Urbanismo.

La principal función del Council consiste en supervisar la organización, procedimiento y funcionamiento de los Tribunales administrativos, entendiéndose por ellos todos los Tribunales que no son «ordinary courts of law». La rápida tramitación de los asuntos ha de ser una de las características de esos Tribunales y el Council ha de velar por que no se produzcan demoras.

El Council on Tribunals recibe instrucciones del Lord Chancellor y del Secretario de Estado a quienes remite un informe anual que es elevado por su conducto y, en su caso, con sus comentarios, al Parlamento, en el que, además de exponer un resumen de la actuación de los Tribunales administrativos, hace las recomendacio-

(13) Cfr. HOOD PHILIPS: Op. cit., pág. 577.

nes y sugerencias que estima oportunas. El informe anual del Council se ha venido publicando desde 1959.

El Council ha de ser previamente consultado por los Tribunales administrativos en lo relativo a sus normas de procedimiento y señala los criterios generales sobre el nombramiento por los Ministros de los miembros de dichos Tribunales. También ha sido consultado sobre Proyectos de Ley (14).

El Council no tiene facultades ejecutivas sino consultivas y no actúa como Corte de apelación de los Tribunales administrativos. Tampoco puede imponer a esos Tribunales la uniformidad. Según Hood Philips «el Council no sólo actúa como perro guardián, sino también como fuente de información» (15).

El último informe anual del Council on Tribunals, publicado por Orden de la Cámara de los Comunes de 28 de noviembre de 1985, contiene, por vía de apéndice, una lista, cerrada a 31 de julio de 1985, en la que se relacionan más de 1.900 Tribunales administrativos que ofrecen sesenta y un tipos diferentes en Inglaterra y Gales, sin contar los que existen en Escocia.

Wraith & Hutchesson (16), clasifican los Tribunales administrativos del Reino Unido en los siguientes grupos:

1. Administración social:
 - a) Bienestar personal.
 - b) Pensiones.
 - c) Educación.
 - d) Empleo.
 - e) Sanidad.
 - f) Inmigración.
2. Asuntos económicos:
 - a) Agricultura.
 - b) Comercio.
 - c) Transportes.
 - d) Vivienda.
3. Hacienda:
 - a) Impuestos.
 - b) Gravámenes estatutarios.
 - c) Fiscalidad de la propiedad.

(14) Vid. el informe titulado «The functions of the Council on Tribunals», Londres, 1980, publicado por el propio Council.

(15) Op. cit., pág. 587.

(16) «Administrative Tribunals», 1973, pág. 14.

Pero, como escribe Garner (17), toda clasificación de los Tribunales administrativos por razón de la materia está condenada a ser incompleta o a resultar tan genérica que no revista importancia práctica.

Asimismo, Hood Philips advierte que «son tan variados en su composición, forma de nombramiento, funciones y procedimiento, y en sus relaciones, de una parte, con los Ministros y, de otra, con los Tribunales ordinarios, que es imposible hacer una clasificación formal» (18).

Se puede citar, a título de ejemplo, entre los Tribunales administrativos que entienden en materias de propiedad, tributos y precios, el «Lands Tribunal», los «Agricultural Lands Tribunals», las «Local Valuation Courts», los «Rent Tribunals», etc.

En materia de bienestar social están los «Pensions Appeal Tribunals», el «National Health Service Appeal Tribunal», los «Mental Health Review Tribunals» y los «Social Security Appeal Tribunals».

Entre los Tribunales administrativos antes citados merecen especial mención los dos Lands Tribunals, cuya creación fue autorizada por una Ley de 1949: uno para Inglaterra y Gales constituido en 1950 y otro para Escocia, que no se constituyó hasta 1971 (19).

El Lands Tribunal de Inglaterra y Gales resuelve los conflictos relacionados con la valoración de los terrenos a efectos fiscales, expropiatorios o de planes de urbanismo, así como las apelaciones contra las resoluciones de los «Valuation Appeal Committees». La sede del Lands Tribunal se encuentra en Londres, pero puede constituirse en cualquier ciudad de Inglaterra y Gales cuando las circunstancias del caso lo aconsejen y así lo determine el Presidente.

El Presidente y los demás miembros del Lands Tribunal son nombrados por el Lord Chancellor. El Presidente del Lands Tribunal ha de ser un Juez, un Barrister o un Solicitor, que cuente al menos con siete años de servicios. Los demás miembros del Tribunal son nombrados entre Barristers o Solicitors y entre expertos en temas de valoración de fincas; si se trata de expertos, el nombramiento ha de hacerse previa consulta al Presidente del Royal Institute of Chartered Surveyors.

Ni el Presidente ni los demás miembros del Tribunal tienen la consideración de funcionarios públicos. Se les exige plena dedicación y la duración en el cargo la determina el Lord Chancellor, contando con la aprobación del Treasury. Cabe la posibilidad de reelección. El Lord Chancellor puede remover de su cargo a cual-

(17) «Administrative Law», 5.^a ed., 1979.

(18) Op. cit., pág. 576.

(19) El Lands Tribunal escocés conoce principalmente de las cuestiones surgidas del Conveyancing and Feudal Reform Act de 1970.

quier miembro del Lands Tribunal si «en su opinión» es inhábil para continuar en el mismo.

El Presidente y los miembros del Lands Tribunal, a diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de los Tribunales administrativos, perciben una remuneración y causan derecho a pensión.

Entre los Tribunales que mayor número de asuntos han resuelto, cabe destacar los «National Insurance Local Tribunals» y los «Supplementary Benefit Appeal Tribunals», ambos pertenecientes al área de la Seguridad Social, que han conocido de más de quinientos mil casos en el quinquenio 1979-1984. Estos dos tipos de Tribunales, como ya se ha dicho, han pasado a fusionarse en los denominados «Social Security Appeal Tribunals», en virtud de las «Social Security Regulations núms. 451/1984».

Una exposición, aunque fuera sucinta, de los múltiples tipos de Tribunales administrativos, resultaría demasiado prolija y excedería de los límites normales de esta disertación. Me parece suficiente, para terminar, referir algunas consideraciones que suscitan esos tribunales.

En primer lugar, no deja de ser paradójico que el país más judicialista, al que la doctrina alemana califica de *Justizstaat* (20) sea el que tiene mayor número de Tribunales administrativos, ajenos al Poder Judicial.

Hemos de advertir también que, a nuestro juicio, lo que se ventila ante ellos son simples recursos administrativos, no jurisdiccionales. Si se les quiere encontrar alguna analogía en el Derecho español, habría que establecerla con nuestros Tribunales económico-administrativos, con los Juzgados Marítimos y el Tribunal Marítimo Central, con las Juntas de Conciliación del Transporte Terrestre, con los Jurados de Aguas y otros organismos no pertenecientes al Poder Judicial.

Ante los Tribunales administrativos británicos no se siguen verdaderos procesos sino simples procedimientos, y no constituyen, ni llevan camino de serlo, una jurisdicción común para toda la Administración pública. No guardan, por consiguiente, ningún parentesco con la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, el pragmatismo británico que trata de aplicar a cada necesidad un remedio y que deja de lado las rígidas distinciones conceptuales entre procedimiento y proceso, recursos administrativos y jurisdiccionales, ha permitido el arraigo de los Tribunales administrativos en razón de su especialización, baratura, rapidez, flexibilidad y antiformalismo.

De otra parte, los Tribunales administrativos han servido, en cierto modo, para preservar el prestigio del sistema judicial, para mantener muy alto el nivel de la judicatura que ha podido quedar al margen de conflictos de escasa densidad jurídica y gran complejidad técnica.

(20) Cfr. CHAPMAN: *The Profession of Government*, págs. 123 y ss.