

JUECES Y ADMINISTRACION EN EL FEDERALISMO NORTEAMERICANO (*)

M.^a ANGELES AHUMADA RUIZ

La decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *Lujan v. Defenders of Wildlife* (1992) hizo que un buen número de administrativistas y constitucionalistas del país se llevara las manos a la cabeza. Implícitamente, el Tribunal acababa de declarar inconstitucional el *citizen-suit*, un tipo de procedimiento habilitado ocasionalmente por el Congreso que permitía implicar a ciudadanos y tribunales en la vigilancia de la «fidelidad a la ley» de la Administración. Un número considerable de leyes federales —en materia medioambiental, prácticamente todas— reconocían expresamente el derecho de cualquier ciudadano a acudir a los tribunales para denunciar actuaciones de poderes públicos o de particulares que infringieran lo dispuesto en sus preceptos.

El reconocimiento de *citizen standing* —de hecho, una forma de acción popular— no había estado exento de controversia teórica, fundamentalmente porque franqueaba el acceso a los tribunales a los que Jaffe llamó «demandantes ideológicos» y porque hacía del proceso un cauce para la reivindicación de intereses de la comunidad; pero finalmente había sido aceptado como un mecanismo adecuado para la defensa de intereses difusos o colectivos. Otorgar al ciudadano, en cuanto tal, un derecho de acción para dirigirse contra los eventuales transgresores de la norma tenía otras ventajas. En tanto que beneficiario de un determinado programa de actuación impulsado por el Congreso, el ciudadano resultaba ser un buen defensor de la ley, dispuesto a denunciar los excesos y desviaciones en que pudieran incurrir las autoridades encargadas de su ejecución. De este modo, el *citizen suit* se había convertido en un meca-

(*) MONTSERRAT CUCHILLO FOIX: *Jueces y Administración en el Federalismo norteamericano (El control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Civitas, Madrid, 1996.

nismo de control de la legalidad de la acción administrativa en desarrollo o ejecución de la ley. En áreas concretas —muy claramente, en el ámbito de la legislación medioambiental— la vigilancia ciudadana se había comprobado muy eficaz y había contribuido a fomentar una acción administrativa más escrupulosa.

Entonces llegó *Lujan*. Invocando el principio de separación de poderes y basándose en una interpretación arriesgada, aunque no exactamente novedosa, de los artículos II (sobre el poder ejecutivo federal) y III (sobre el poder judicial federal) de la Constitución, el Tribunal Supremo invalidó el *citizen suit* como instrumento de supervisión de la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas. Por una parte, siempre según el Tribunal, la supervisión estaría encomendada al Presidente, pues el artículo II de la Constitución le atribuye precisamente a él la tarea de velar por que las leyes sean «fielmente» ejecutadas (*take Care that the Laws be faithfully executed*). Por otra, el artículo III limita la competencia de los tribunales federales a la resolución de casos y controversias, esto es, casos «de naturaleza judicial»; y de acuerdo con una jurisprudencia reiterada, recordó el Tribunal, el litigio sólo existe si ante el tribunal concurren dos partes con intereses (legales) contrapuestos, siendo imprescindible para reconocer legitimación al actor que éste pueda demostrar que la actuación del demandado es la causa del perjuicio que padece o está a punto de padecer, que el perjuicio se concreta en la lesión de un derecho o interés subjetivo, particular, protegido por la Constitución o las leyes, y que una decisión judicial favorable a su pretensión tendrá la virtud de compensar, reparar o evitar el quebranto de su derecho. El reconocimiento en la ley de un genérico derecho de acción al ciudadano (*citizen standing*), diría el Tribunal, no es suficiente por sí solo para conferir legitimación: el Congreso no puede dispensar de los requisitos de la legitimación sin afectar a la exigencia constitucional del «caso o controversia». Por tanto, a menos que el ciudadano pueda demostrar que la actuación que denuncia no sólo infringe la ley, sino que lesiona efectivamente su interés particular, uno que el Derecho protege, su queja no será atendida por los tribunales. Y todo porque, y esta es la moraleja, los tribunales no son sede adecuada para la reivindicación de intereses públicos, y el «puro» interés en la adecuación a la ley de la actuación administrativa no es, en sí mismo, un tipo de interés judicialmente amparable.

La nueva doctrina del Tribunal ha sido objeto de todo tipo de críticas —algún autor ha llegado a hablar de «evisceración del principio de supremacía legislativa»— y no han sido pocos los que han denunciado la maléfica influencia del *Justice Scalia*, ponente de la sentencia, que por fin ha encontrado la ocasión de transformar en opinión del Tribunal su particular entendimiento de la relación entre Jueces y Administración. Sin duda, la invalidación del *ci-*

tizen suit como mecanismo de control de la legalidad de la actuación administrativa es una manifestación más de la política de no interferencia con el Ejecutivo que el Tribunal Rehnquist viene practicando en los últimos años. Sin embargo, un sector de la doctrina iuspublicista no considera inocente el acentuado retraimiento del Tribunal a la hora de controlar a la Administración y, antes que un virtuoso ejercicio de *self-restraint*, ve en él una inadmisibles concesión de carta blanca al Ejecutivo. Sospechosamente, el renovado celo de este Tribunal por salvaguardar el principio de separación de poderes, en combinación con su generosa reconstrucción de la teoría de la delegación legislativa, ha tenido, sistemáticamente, la consecuencia de ampliar la libertad de acción del Ejecutivo: en *Chadha* (1983) declaró inconstitucional el «veto legislativo», en *Chevron* (1984) consagró a las agencias como intérpretes autorizados —o, incluso, auténticos— de las mismas leyes que debían marcar sus pautas de actuación. ¿Será cierto —como anuncia algún autor— que el reloj jurídico ha comenzado a retroceder?

El estudio de la profesora Montserrat Cuchillo no está centrado en el agitado debate que actualmente acompaña a la «jurisprudencia administrativa» del Tribunal Rehnquist, pero en él se contienen muchas de las claves que ayudan a comprender el alcance y significación de los cambios que se están produciendo. A la hora de analizar la compleja relación entre Jueces y Administración o, como reza el subtítulo del libro, el control jurisdiccional de la actuación administrativa, la autora ha optado por la perspectiva de más largo alcance y también, en cierto modo, por el camino más difícil. La tarea de exponer ordenadamente los principios y reglas que entran en juego en la dinámica del control, indagar acerca de su origen y describir su evolución, es notablemente complicada en un sistema de derecho tan poco afecto a las grandes teorías, pues en la lógica del *common law* las reglas, propiamente, están hechas de excepciones y no hay dogma que se sobreponga a lo que Holmes de modo elegante denominó «*the felt necessities of the time*».

El estudio está estructurado en seis capítulos. En el primero se aborda la cuestión de la fundamentación del control. A falta de una previsión constitucional expresa que sancionara la sujeción de las Administraciones públicas al control de los tribunales, el reconocimiento de esta función se ha deducido, implícitamente, de ciertos principios constitucionales —fundamentalmente de los principios de la *rule of law* y del gobierno limitado, de la garantía del *due process*— y más trabajosamente, de algunos elementos presentes en la tradición del *common law*. Queda claro en el relato que el hecho de que la Constitución no atribuyera inequívocamente esta función a los tribunales federales y el que éstos fueran concebidos, frente a los estatales, como tribunales con jurisdicción limitada y sujeta en su mayor parte a las excepciones que el Congreso pudiera

establecer, dificultó la aceptación de una presunción general de revisión judicial de la acción administrativa que legitimara el control en defecto de previsión legal expresa.

El capítulo II está dedicado a analizar la paulatina configuración del marco jurídico del control. Su desarrollo estuvo condicionado por multitud de factores: lastrado por la vigencia de viejas reglas del *common law* que se traducían en privilegios procesales para la Administración —así, el principio de *sovereign immunity* o el requisito del *consent to sue*— e impulsado por el imparable crecimiento en volumen e importancia de la actividad administrativa. El momento central de este desarrollo vino marcado por la promulgación de la *Administrative Procedure Act* en 1946, que aparentemente codifica la presunción de revisión y enuncia los principios que rigen la *judicial review* de la actividad administrativa en ausencia de previsión legal específica (*non-statutory review*). Sin embargo, la APA no era una ley atributiva de jurisdicción, de modo que la presunción de control quedaba desvirtuada en aquellos casos en que las leyes establecieran la exclusión del control respecto de ciertas áreas de actividad administrativa.

En el capítulo III se examina la cuestión de los límites y la extensión de la jurisdicción de control. No se discute que el Congreso pueda introducir excepciones o restricciones en la jurisdicción de los tribunales, pero parece claro que su poder tampoco es ilimitado y podrá ser puesto en cuestión en aquellos casos en que las limitaciones al control provoquen situaciones de indefensión o, en general, cuando la actuación administrativa pretendidamente inmune incida sobre derechos protegidos por la Constitución. En lo que se refiere a la extensión del control sobre el ejercicio de potestades discrecionales, ya se advierte que la discusión doctrinal se plantea en términos que resultan familiares. La jurisprudencia en este asunto ha dado bandazos; el activismo judicial de los años sesenta y setenta sustituyó al apocamiento de la etapa anterior y consiguió que la deferencia fuera desplazada por la *hard look review*; desde los años ochenta, sin embargo, se aprecia el reflujo hacia la posición deferencial, un fenómeno que no sólo encuentra explicación en la actual composición del Tribunal, sino que puede considerarse una consecuencia de la política de *deregulation* dirigida desde la Presidencia.

El capítulo IV proporciona la visión de conjunto del alcance del control. Diversos factores determinan la intensidad del control: el carácter jurídico o fáctico de la cuestión planteada, la condición discrecional o reglada de la actuación sujeta a escrutinio, el tipo de procedimiento —«formal», «informal» o «mixto»— seguido para su adopción. Las posibilidades del control son también distintas según que la intervención judicial recaiga sobre supuestos de actividad o inactividad de la Administración (no existe una doctrina del silencio

administrativo) y existen reglas particulares para aquellos casos en que el objeto del proceso sea la exigencia de responsabilidad a la Administración o sus agentes. Finalmente, en los capítulos V y VI se examinan las cuestiones de técnica procesal: desde las condiciones de procedibilidad hasta los posibles contenidos y efectos de la sentencia judicial.

Este apretado resumen no tiene más sentido que el de dar una idea del contenido del libro y llamar la atención sobre las nada despreciables dimensiones del tema abordado. El estudio proporciona una visión completa de la problemática del control judicial de la actividad administrativa en Estados Unidos y, lo que es más importante, consigue transmitir la lógica del control, permite entender los azares de su evolución. Desde la perspectiva que la autora nos descubre se está en inmejorable posición para valorar la obra —o las maniobras— del Tribunal Supremo actual, en un período que muchos consideran de involución.

A lo largo de las páginas de este libro, el lector que busque algo más que información —y es mucha la que contiene— encontrará ocasión abundante para la reflexión e, inevitablemente, sucumbirá a la tentación de establecer paralelismos y comparar el sistema «americano» de control con el autóctono. En el Prólogo, el profesor Alejandro Nieto advierte contra los riesgos de encantamiento por el Derecho norteamericano. Aparte de este *caveat*, seguramente oportuno, las consideraciones que realiza sobre el llamado derecho judicial y, más en general, sobre el juez como artífice del Derecho, merecen más que atenta lectura.

