

¿EXISTE UN ARQUETIPO UNIVERSAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO? EL EJEMPLO DE JAPÓN

RICARDO RIVERO ORTEGA
Universidad de Salamanca

Cómo citar/Citation

Rivero Ortega, R. (2022).

¿Existe un arquetipo universal del derecho administrativo? El ejemplo de Japón.

Revista de Administración Pública, 219, 273-294.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.11>

Independientemente de lo individual, no existe lo universal. Lo verdaderamente universal es la oculta fuerza que funciona detrás de la actualización de lo individual. Kitaro Nishida (1995), *Indagación del bien*, GEDISA¹.

Resumen

El desarrollo comparado del derecho administrativo en el mundo demuestra la existencia de un arquetipo universal que responde a una necesidad humana común más allá de las culturas: el control del poder. Japón es un buen ejemplo porque ha sumado a su orden constitucional las técnicas más apropiadas del derecho administrativo (control judicial, procedimiento, burocracia profesionalizada, descentralización, responsabilidad patrimonial). Así, ha logrado realizar un Estado de derecho que explica los excelentes niveles de calidad de vida y progreso económico del país.

¹ Kitaro Nishida fue el precursor de la Escuela de Kioto, la principal corriente filosófica nipona que fusionó la tradición de pensamiento de Japón con la influencia occidental (alemana principalmente). Este proceso intelectual en los comienzos del siglo XX es paralelo a la incorporación progresiva de instituciones de derecho público. Una vez más se demuestra la íntima relación entre el marco general de las ideas y su concreción en la teoría jurídica.

Palabras clave

Derecho administrativo global; Japón; Derecho comparado; Estado de Derecho.

Abstract

The development of comparative administrative law in the world proves the existence of a universal archetype. Japan is a good example because has added to its constitutional order the most appropriate administrative law technics (judicial review, administrative procedure, civil service, decentralization state liability). So has been possible to achieve the rule of law, excellent levels of quality of life and economic progress for the country.

Keywords

Global Administrative law; Japan; Comparative law; rule of law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. ¿EXISTE UN ARQUETIPO UNIVERSAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO? II. EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN JAPÓN. III. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN, GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES. IV. LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. V. EL EJEMPLO JAPONÉS DE ESTADO DE DERECHO Y LAS PRINCIPALES TÉCNICAS DE RACIONALIZACIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER. VI. CODA SOBRE EL FUTURO.

I. INTRODUCCIÓN. ¿EXISTE UN ARQUETIPO UNIVERSAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO?

El derecho administrativo ha evolucionado a lo largo de más de doscientos años. A principios del siglo XIX comienzan a publicarse en Europa los textos pioneros en la sistematización de esta disciplina jurídica, desplegada a lo largo del siglo XX por los principales países del mundo, hasta el presente XXI. El isomorfismo institucional (desarrollos similares en las instituciones) resulta de la exportación de soluciones jurídicas paradigmáticas, asociadas a círculos virtuosos por sus positivas repercusiones para el progreso de las sociedades. Un enfoque comparado permite destacar el papel histórico de nuestra ciencia y sus contribuciones al desarrollo contemporáneo. Los actuales estudios sobre el derecho administrativo global, centrados en los ordenamientos internacionales, pueden ser reforzados desde el análisis de los ejemplos de caso a nivel nacional (este artículo expone el caso japonés)².

² El presente estudio contribuye al debate sobre el derecho administrativo global, que aun con cierta controversia consideramos una de las evoluciones más sugerentes de nuestra disciplina, desde su proposición por autores norteamericanos y europeos. Sobre el estado de la cuestión, véase S. Cassese (2015), «Global administrative Law: The State of the Art», *International Journal of Constitutional Law*, 13, 2010. La idea «Derecho administrativo global» no solo define un conjunto de normas e instituciones internacionales, sino cierta comprensión común de las mismas. Sobre el método comparatista en nuestra disciplina, véase Javier Barnés Vázquez (2017), «Un marco para el método del análisis comparado en el Derecho

Para ello resultan útiles tanto la perspectiva diacrónica (temporal) como la comparada (territorial). Ambas evidencian su razón de ser: el repaso del origen del derecho administrativo y su proceso de expansión por el mundo nos enseña mucho sobre las aportaciones de esta rama del derecho público a la racionalización del gobierno y la protección de las personas. Una cuestión que cabe plantearse es si acaso es posible cierto grado de intensidad en el intervencionismo, compatible con el respeto de la iniciativa privada, sin las condiciones de contorno que el régimen administrativo marca al poder público. La tesis que aquí se sostiene reivindica un arquetipo universal del derecho administrativo como palanca del desarrollo económico y el bienestar³.

Esta propuesta se contrapone a la defendida por Carol Harlow, quien se muestra crítica con la posibilidad de reconocer principios universales del derecho administrativo. Su análisis no considera imprescindible codificar algunos valores tendencialmente compartidos: principio de legalidad y debido proceso; liberalismo económico, buena gobernanza (transparencia, participación y rendición de cuentas) y por supuesto los derechos humanos. Dadas las diferencias culturales entre países, concluye que es difícil señalar una lista cerrada y absoluta de valores y principios generales, e incluso que puede no ser tan deseable establecerla. Las razones por las que se opone a esta universalización de valores y principios son, por un lado, el marcado carácter occidental de los mismos (que podrían ser inadecuados en las tradiciones orientales), y por otro la tendencia a la juridificación de los procesos políticos. Por ello, Harlow se decanta por la opción de la diversidad y el pluralismo en la evolución del derecho administrativo a nivel nacional y global⁴.

Ciertamente, este es el punto principal de debate: ¿es adecuado proponer un arquetipo universal del derecho administrativo? Si las culturas orientales dan

administrativo», en *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje a José Luis Martínez López-Muñiz*. Y el excelente volumen coordinado por Susan Rose-Ackerman y Peter L. Lindseth (2017), *Comparative Administrative Law*. La literatura en nuestro país sobre este tópico ha crecido con numerosas contribuciones de L. Meilán Gil (2011), *Una aproximación al Derecho administrativo global*, Global Law Press; J. Ponce Solé (2010), *Derecho administrativo global. Organización, procedimiento y control judicial*, Marcial Pons; H Iglesias Sevillano (2020), *Derecho administrativo global. Una teoría normativa*, Aranzadi; O. Mir Puigpelat (2004), *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas. Muy recientemente, L. Arroyo Jiménez (2022), «Las caras del Derecho administrativo transnacional», *Revista de Administración Pública*, 199, págs. 109-122. Del mismo autor, junto a Isaac Martín Delgado y Pablo Meix Cereceda (2020), *Derecho público global: fundamentos, actores y procesos*, Iustel.

³ El evidente interés de los organismos económicos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica) por cuestiones de derecho administrativo reforzaría esta idea. Sobre el papel de los organismos internacionales en el desarrollo del derecho administrativo, véase Juan Cruz Alli Aranguren (2004), *Derecho administrativo y globalización*, Civitas.

⁴ Véase C. Harlow (2006), «Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values», *The European Journal of International Law*, 17.

más valor al interés colectivo que a la identidad privada, por ejemplo, puede que su énfasis en las garantías individuales tienda a ser menor. Así, cabría pensar en interpretaciones diversas de los derechos humanos, opción que abre la puerta a la tolerancia respecto de conductas reprobables desde nuestro punto de vista contemporáneo y cultural (el matrimonio forzoso o el trabajo infantil, por ejemplo). En un plano más jurídico administrativo, podríamos encontrar tradiciones culturales poco proclives a la motivación de los actos o a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, garantías procedimentales que de hecho se están universalizando⁵.

El aparente dilema sobre el que se pronuncia Harlow es relevante porque sitúa nuestra disciplina en un punto crucial para su futuro devenir, a nivel internacional: ¿se debe propiciar un proceso de armonización de los derechos administrativos nacionales a partir de una codificación de principios generales comúnmente admitidos? O ¿ha de favorecerse en cambio el desarrollo espontáneo de los derechos administrativos locales, permitiendo recíprocas influencias de enriquecimiento cruzado? Ambos procesos se pueden desarrollar simultáneamente, sin ser opuestos ni incompatibles, pero no es trivial la cuestión de si conviene proponer o no principios generales (universales)⁶.

La reticencia de Harlow al establecimiento de listas de principios comunes se explica por el consiguiente protagonismo que correspondería según ella, de optar por esta vía, a los académicos, los jueces y burócratas. Tampoco ve clara la manera de ejecutar y hacer efectivos estos principios, cuyo alcance habría de precisar frente a no pocas objeciones. El trasfondo de este cuestionamiento se centra en el punto clave de si el derecho administrativo global no es más que un castillo en el aire (*academic pipe dream*), una observación que no comparto⁷.

Desde mi punto de vista, todo el desarrollo histórico y territorial del derecho administrativo se explica desde el reconocimiento de valores y principios compartidos, universales humanos de búsqueda de justicia e igualdad, previsibilidad de las intervenciones del poder público y rechazo a la arbitrariedad. La

⁵ Véase M. Jihong «El Derecho administrativo en China», *Biblioteca del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*. Este trabajo, al que después volveremos, relata la aprobación de leyes de procedimiento administrativo, control judicial de la Administración y responsabilidad del Estado en el gigante asiático, un país cuya tradición cultural y régimen político dista mucho del propio de las democracias occidentales.

⁶ La pertinencia y utilidad de los principios generales del Derecho administrativo está fuera de toda cuestión, toda vez que desempeñan un papel hermenéutico e integrador (complementario) en un derecho positivo complejo. Véanse J. A. Santamaría Pastor (dir.) (2010), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo, La Ley*. Varios autores han caracterizado el Derecho administrativo global como un Derecho basado en principios, así Meilán Gil y Rodríguez Arana, véase J. Rodríguez Arana (2010), «El Derecho administrativo global: un Derecho principal», *Revista Andaluza de Administración Pública*.

⁷ C. Harlow (2006), «Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values», *The European Journal of International Law*, 17.

descripción brillante de García de Enterría del derecho administrativo como «el precio de una disidencia» destila el sentido original de un arbitrio moderno para realizar las aspiraciones humanas de libertad e igualdad de trato, ideales expresados en el momento de la Revolución francesa (y en otros instantes anteriores y posteriores)⁸.

¿Podemos expandir este propósito en el contexto de la actual globalización? ¿Son los valores de la democracia y el Estado de derecho universales? Creemos que deben aspirar a serlo, porque su asimilación en un número mayor de países del mundo ha traído grandes beneficios para la humanidad, y las tendencias regresivas que observamos en el presente aconsejan resaltar sus instituciones de garantía⁹.

El debate sobre el grado de madurez del Derecho administrativo global, entonces, tiene pleno sentido. Me sumo a la valoración positiva de la oportunidad que representa esta tendencia para la consolidación de una comunidad científica común, de valores compartidos:

A pesar de las múltiples (y en algunos casos, sustanciales inconsistencias..., el impulso del Derecho administrativo global es mucho mayor de lo que puedan suponer las objeciones de sus críticos. Es más, considero que las ventajas que pueda aportar el desarrollo del Derecho Administrativo Global) en aras a mejorar la democratización de la racionalidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el control de las nuevas formas de autoridad pública que operan allende los Estados compensan con mucho los inconvenientes derivados de los difusos contornos de la disciplina...¹⁰.

Tantos son los países que siguen este patrón de desarrollo hoy que podríamos ser optimistas, aun con los retrocesos que también se observan. La difusión mundial de las leyes de transparencia, del procedimiento administrativo, de la interdicción de la arbitrariedad, demuestran la asombrosa potencia expansiva de los genes de nuestra ciencia, a partir de un primer arquetipo en el modelo original. El derecho administrativo nacido a principios del siglo XIX entre Francia y Alemania ya se caracterizaba como herramienta de realización del principio de legalidad y, por tanto, de sujeción a derecho de los gobernantes¹¹.

⁸ Véase E. García de Enterría (1972), *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Taurus.

⁹ Véase F. Fukuyama (2022), *El liberalismo y sus desencantados: Cómo defender y salvaguardar nuestras Democracias liberales*. Gabriel Tortella (2000) describió la expansión de la democracia como *La revolución del siglo XX*, Taurus. y hoy Levitsky (2021) ha alertado de los riesgos del populismo sobre estos valores, en su libro *Cómo mueren las Democracias*.

¹⁰ M. Darcanulleta Gardella (2016), «El Derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del Derecho administrativo?», *Revista de Administración Pública*, 199.

¹¹ Véase Sabino Cassese (2014), *Derecho administrativo. Historia y futuro*, INAP.

Aunque hay obras anteriores a la suya, Otto Mayer es quizás el autor más relevante en el siglo XIX, mucho más al escribir su tratado en alemán y en francés¹². Su aproximación es paradigmática en tanto en cuanto propició desde Alsacia la intercomunicación entre las dos versiones originales y más tempranas del derecho administrativo (la alemana y la francesa) con numerosas influencias posteriores sobre todo el desarrollo continental europeo. El recuerdo de Mayer tiene sentido porque permite analizar si su prototipo ideal se expande después en otros países, tanto europeos como americanos, ampliando la influencia de una cultura institucional racionalizadora que caracterizó a las élites administrativas europeas entre el siglo XIX y el XX¹³.

Los primeros años del ochocientos marcan las fechas de las obras pioneras de la ciencia jurídico-administrativa en España, así como el desarrollo de instituciones modernizadoras del Estado¹⁴. Gracias al derecho administrativo se sientan las bases ordenadoras de una intervención administrativa creciente, en paralelo al incremento de la complejidad de la economía y la sociedad. La justicia administrativa se despliega al tiempo que crecen la contratación estatal, las redes de infraestructuras y las expropiaciones forzadas¹⁵.

Las soluciones institucionales para dar respuesta a estas necesidades son reproducidas por la influencia española y francesa en la América hispana, cuya impronta jurídico-administrativa común es hasta hoy evidente. Los regímenes del acto, el procedimiento, la responsabilidad o el control judicial se asemejan bastante, observándose confluencias sobresalientes en las sucesivas reformas¹⁶. La comunidad científica del derecho administrativo iberoamericano se encuentra además bien relacionada, con redes que interactúan para compartir ideas y propiciar debates¹⁷.

¹² Véase. O. Mayer (1895), *Deutsches Verwaltungsrecht*, Sobre la aportación de Mayer a la ciencia jurídico administrativa, la obra de E. V. Heyen (1981), *Otto Mayer. Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*, Berlin.

¹³ Véase J. Armstrong (1973), *The European Administrative Elite*, Princeton.

¹⁴ Véase Tomás-Ramón Fernández Rodríguez (2021), *La década moderada y la emergencia de la Administración contemporánea*, Iustel. A. Antes Nieto (1998), *Los primeros pasos del Estado constitucional*, J. A. Santamaría Pastor (1973), *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX*, Sevilla: Instituto García Oviedo. L. Medina Alcoz (2022), *Historia del derecho administrativo español*, Marcial Pons.

¹⁵ Véase J. R. Fernández Torres (1998), *La formación histórica de la Justicia administrativa*, Civitas.

¹⁶ Véase R. Rivero Ortega (dir.) (2022), *El acto administrativo en el Derecho comparado*. Así como el resto de los volúmenes editados por el Instituto internacional de Derecho administrativo dirigido por Libardo Rodríguez.

¹⁷ Al Foro Internacional de Derecho administrativo coordinado por Jaime Rodríguez-Arana se deben sumar las múltiples asociaciones a nivel regional o subregional, Véase J. Rodríguez-Arana (2016), «El Derecho administrativo global: el espacio jurídico iberoamericano», en *El derecho global y el arbitraje internacional de inversiones*.

El desarrollo del derecho administrativo en el otro lado del Atlántico no se limita a la influencia española y europea en Iberoamérica. También en los Estados Unidos se reciben las ideas del arquetipo, si bien algo más tarde, a principios del siglo XX. Ernst Freund, el primer gran tratadista de esta ciencia en Norteamérica, escribió gruesos volúmenes sobre el poder de policía y revolucionó la enseñanza del derecho público con su creación de la Escuela de leyes de Chicago, cambiando el paradigma de Harvard al sustituir el puro estudio formal de casos por las perspectivas interdisciplinarias¹⁸.

Si ni siquiera las reservas de Dicey contra el *Droit administratif*, que consideraba abominable, fueron capaces de contener su expansión en el mundo anglófono, alguna ventaja comparativa habría de mostrar este conjunto de soluciones legales frente a la defensa a ultranza del *common law*, superado por el desarrollo de estatutos (normas codificadas) y jurisdicciones especializadas en el control de la Administración¹⁹.

Los sistemas de derecho administrativo de Asia ofrecen paralelismos destacables, estudiados en sus versiones recientes por los profesores Tom Ginsburg y Albert H. Y. Chen²⁰. La judicialización de las controversias administrativas en la mayoría de los países asiáticos es una clara demostración de esta tendencia, que se observa incluso entre modelos constitucionales distantes y con niveles de desarrollo muy diversos²¹. Aun con estas diferencias, los factores comunes de desarrollo del derecho administrativo y la judicialización son apuntados por Tom Ginsburg, que señala circunstancias económicas (liberalizaciones y privatizaciones), políticas (mayor democratización y competencia electoral) e internacionales (los acuerdos del Gatt, después OMC)²².

Efectivamente, el art. X del Tratado del GATT de 1994 exigía la publicidad de las leyes, regulaciones, decisiones judiciales y administrativas, así como su aplicación uniforme, imparcial y razonable, preferiblemente por autoridades independientes. También incorporan los acuerdos de la OMC un requerimiento de transparencia, condicionante incluso de la interpretación de la Constitución de China. El gigante asiático no puede transformarse tan sencillamente para ofrecer garantías propias de un Estado democrático de derecho, pero los primeros pasos de conformación de un derecho administrativo chino son destacables, impulsados por una incipiente doctrina que conoce las fuentes foráneas y propone reproducir esquemas internacionales²³.

¹⁸ Véase E. Freund (1904), *The police power, public policy and constitutional rights*, Callaghan.

¹⁹ Véase A. V. Dicey (1885), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*.

²⁰ Véase T. Ginsburg, A. H. Chen (2009), *Administrative Law and Governance In Asia*.

²¹ Véase M. Jihong «El Derecho administrativo en China», Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

²² Tom Ginsburg (2009, pág. 9).

²³ Véase Pedro Joao Pereira Lopes «Chinese Administrative Law and the Establishment of Government under the Rule of Law».

A la vista de tan notorios progresos internacionales, creo que un esfuerzo de consenso científico basado en la experiencia de éxito y fracaso de modelos institucionales debiera incorporarse a nuestra agenda de investigación. El conocimiento de los derechos administrativos comparados, los principales debates doctrinales y las aplicaciones jurisprudenciales en los casos más relevantes debe ser parte de nuestra tarea. Al fin las instituciones del Estado (ordenadas por el derecho administrativo) pueden ser concebidas como uno de los presupuestos decisivos para el progreso humano²⁴.

Exponer aquellos ejemplos demostrativos de tal capacidad con indicadores cuantitativos (esperanza de vida, renta, garantía de servicios, protección de derechos) es parte de esta tarea. Japón ofrece excelentes datos, así que merece nuestra atención. Este artículo mostrará cómo el desarrollo japonés ha ido paralelo a la incorporación de instituciones de derecho público (constitucional y administrativo) paradigmáticas. Y cómo en los momentos de crisis económica o institucional se vuelve la vista a estas soluciones, como ocurrió en los años noventa con la aprobación de su Ley de procedimiento administrativo²⁵.

II. EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN JAPÓN

La historia de Japón se divide en períodos bien definidos por sus especialistas. Un primer momento de gran interés para nuestro análisis es el denominado «Era Meiji», cuando el emperador decide abrir a las influencias occidentales los cambios internos del país, incluyendo también aspectos jurídicos y administrativos. Una segunda incorporación de modelos foráneos tendrá lugar tras la Segunda Guerra Mundial, cuando los Estados Unidos requieren un cambio constitucional y sus consiguientes aplicaciones también sobre el campo del derecho administrativo²⁶.

Más allá de estos determinantes históricos, el interés de Occidente por la cultura de Japón se corresponde con la adopción de patrones culturales europeos y norteamericanos en el país del sol naciente. Ya desde antiguo se apunta a la existencia de códigos y normas administrativas. Y las evoluciones contemporáneas del derecho japonés lo aproximan sobremanera a las de otros países

²⁴ Véase F. Fukuyama (2004), *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*.

²⁵ Muchos países asocian su modernización institucional a las reformas administrativas. España llevó a cabo cambios importantes en los años cincuenta del siglo XX. También en el período democrático reciente se emplean leyes de esta naturaleza para impulsar progresos modernizadores, véase R. Rivero Ortega (2020), *Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

²⁶ Véase A. Gordon (2002), *A Modern History of Japan*.

desarrollados²⁷. Incluso sus peculiares relaciones entre sector público y privado resultan familiares cuando se conocen las redes clientelares que funcionan en otros países²⁸.

La Constitución Meiji (1889-1890) introduce, pues, un primer esbozo de la división de poderes, dándole protagonismo a la Dieta (Parlamento). Este es el momento original del sistema de derecho administrativo en Japón, aunque se planteaban importantes limitaciones al control judicial de la Administración (en línea con la situación de la Europa continental entonces). La Constitución actual (1945) sí garantiza plenamente el principio de legalidad y el control judicial por los tribunales ordinarios²⁹.

A finales del siglo pasado se producen avances muy relevantes en el derecho administrativo japonés, destacando la aprobación de las leyes de procedimiento administrativo y de acceso a información pública³⁰. La aprobación de la Ley de procedimiento administrativo tras la primera derrota del Partido Liberal Democrático, después de 38 años en el gobierno, respondió a un discurso crítico contra el «triángulo de hierro» (burócratas, negocios y partido político).

Una burocracia profesionalizada, asentada tras la aprobación de la Constitución mediante la *National Public Officer Act* (de 1947) es otra de las instituciones clave del sistema jurídico-administrativo común. Los niveles más altos de la Administración japonesa no presentan el carácter político partidista que sí es propio de otros modelos comparados³¹, aunque tras las reformas de los noventa, en 2014 el gobierno de Abe incrementó el protagonismo de la Oficina de gabinete en las promociones a los más altos cargos, reduciendo así la influencia del corporativismo funcional³². El efecto desalentador sobre la burocracia profesional de esta centralización de las decisiones en la oficina del primer ministro ha sido criticado³³, pero su motivación vinculada a la reducción de la corrupción percibida por la opinión pública ha evitado la vuelta al sistema anterior³⁴.

La Ley japonesa de responsabilidad estatal de 1947 nos ofrece otro excelente ejemplo de aproximación de legislaciones. Esta norma prevé en su primer artículo la compensación por los perjuicios derivados de las actuaciones ilegales

²⁷ Véase Tom Ginsburg, *The Multiple Worlds of Japanese Law*,

²⁸ Véase T. J. Pempel (1987), *Policy-making in Contemporary Japan*.

²⁹ Ichiro Véase Ogawa, «The legal Framework of Public Administration in Japan».

³⁰ Tom Ginsburg, «The politics of Transparency in Japanese Administrative Law».

³¹ B. C. Koh (1986), *Japan Administrative Elite*.

³² Véase K. Shinichi (2018), *The political history of modern Japan*.

³³ Véase H. Shimada, «The Japanese Civil Service Paradox of a Reform Driven by but Ignoring Emotion».

³⁴ Véase K. Tanigaki (2001), *Reforming the Japanese civil service: evaluation of the Hashimoto Reform, 1996-1997, Japan and the World Economy*.

de las autoridades y funcionarios públicos. También prevé en el segundo apartado de este artículo primero la acción de regreso cuando concurra dolo o negligencia grave de los agentes del Estado.

Su artículo segundo regula la responsabilidad estatal por daños producidos por mala gestión o construcción de las carreteras, las obras en los ríos u otras obras públicas. Igualmente se contempla la acción de regreso si el daño fuera consecuencia de la intervención de alguna persona particular. El artículo cuatro de esta norma prevé la aplicación de las normas del Código Civil de modo subsidiario, en ausencia de leyes especiales, que prevalecen (artículo quinto). Por último, el artículo sexto apunta que, si la persona perjudicada fuera extranjera, estas reglas se aplicarán sólo si existiera una garantía de reciprocidad.

El régimen de la responsabilidad estatal en Japón ha cobrado gran importancia a resultas del caso finalmente resuelto por su Tribunal Supremo en 2022, sobre la catástrofe nuclear de Fukushima. La Corte afirmó la exclusión de responsabilidad estatal, señalando como única responsable a la empresa titular de la central, por el accidente y las insuficientes prevenciones.

Otra línea de institucionalidad administrativa universal es la descentralización. La estructura de gobierno territorial de Japón se divide en 47 regiones administrativas (sistema *Todofuken*), 43 prefecturas (*ken*), dos prefecturas locales (Osaka y Kioto), un territorio (*Hokkaido*) y la metrópolis de Tokio. Todas estas figuras tienen el mismo estatuto (prefecturas). Los gobernadores y las autoridades de cada prefectura tienen sus propios márgenes de decisión y ejecución. El capítulo VIII de la Constitución japonesa está dedicado al autogobierno y la autonomía local, cuya tradición data de 1889, cuando se aprueba la «Ley para la organización de las ciudades, villas y pueblos»³⁵.

Los contratos públicos eran utilizados en Japón hasta la firma de los tratados de la Organización Mundial de Comercio con fines proteccionistas. La apertura de los mercados a la competencia se produce en el contexto de esos acuerdos, como ocurrió con tantos países del mundo, aunque el proceso de eliminación de barreras y sesgos solapados continúa³⁶.

Una última referencia a las agencias, cuyo modelo también se ha generalizado en Japón por influencia de Estados Unidos. Al igual que en otros países del mundo, las instancias administrativas de toma de decisiones han adoptado este estatuto, que parece garantía de cierta independencia y niveles óptimos de especialización³⁷.

³⁵ E. W. Clement (1892), «Local Self Government in Japan», *Political Science Quarterly*.

³⁶ Véase <https://bit.ly/3FChKv>.

³⁷ Véase K. Yamamoto (2013), «Re-designing agencies or de-agentification? The case of semi-autonomous public bodies in Japan», en *Entrepreneurship in the public sector*.

III. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN, GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES

El control judicial de la Administración es la clave de bóveda del Estado de derecho (Richard Thoma). Si las instituciones que velan por el cumplimiento de la ley no respetan el principio de legalidad, la coherencia del sistema se ve amenazada³⁸. Las aportaciones de García de Enterría en nuestra doctrina son siempre memorables, así como las de Fernández Rodríguez³⁹.

Los antecedentes constitucionales japoneses se inician en el siglo XIX, con influencias alemanas y francesas, aunque ya desde épocas remotas se observan cartas fundamentales basadas en la soberanía imperial. Más adelante, los movimientos a favor de los derechos del pueblo surgen alrededor de 1870, con cientos de sociedades inspiradas por los escritos de Locke, Mill, Rosseau y Bentham por todo el país. Este clamor propició el avance hacia la monarquía constitucional en 1890⁴⁰.

De este mismo año 1890 es la Ley de apelaciones (recursos) administrativos, que sería después superada en parte por la judicialización de la resolución de los conflictos. En un primer momento, la soberanía del emperador, su inviolabilidad y carácter cuasi divino se comparecían mal con la sujeción a cualquier tipo de control, totalmente excluida respecto de su persona, pero también difícilmente extensible a quienes actuaran en su nombre. El progreso modernizador equilibraría la estructura de poderes al prever la creación de la Dieta (Congreso), ubicada hasta nuestros días en las proximidades del Palacio Imperial.

La Constitución de 1946, impuesta por las fuerzas de ocupación tras la Segunda Guerra Mundial, sumó a la democratización del país la revisión judicial de las decisiones legales y ejecutivas. Además del efecto democrático del Estado de derecho, el control de la Administración se presenta como una garantía para las inversiones extranjeras y las empresas de otros países.

En la cúspide del sistema, el Tribunal Supremo resuelve los recursos de mayor alcance. A partir de la ley japonesa de litigación administrativa, en sus sucesivas versiones se despliega un conjunto de acciones posibles frente a las decisiones de la Administración⁴¹. El catálogo de acciones incluye la acción pública, el contencioso interadministrativo y, por supuesto, la legitimación de quienes se ven afectados negativamente por un acto en sus derechos (que han de acreditar

³⁸ Véase Martin Shapiro (1985), *Who Guards the Guardians? Judicial control of Administration?*

³⁹ Véase E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2020), *Curso de Derecho administrativo*, Civitas.

⁴⁰ Hiroshi Oda, *Japanese Law*, cit. pág. 34.

⁴¹ Véase Ogawa, Ichiro (1968), *Judicial Review of administrative actions in Japan*, 1968.

la existencia de un perjuicio sobre su interés). Las pretensiones pueden ser tanto anulatorias como de corrección de la inactividad administrativa⁴².

La cuestión crucial de la discrecionalidad administrativa también es abordada en el derecho japonés. Para diferenciar lo discrecional de lo reglado se prefiere el criterio del efecto (favorable o desfavorable) del acto administrativo. Los abusos y excesos de la discrecionalidad pueden ser controlados por los tribunales⁴³.

Un repaso al articulado de la ley comienza con el enunciado de sus disposiciones generales (capítulo I) y continúa con la relación de acciones para la revisión de disposiciones administrativas (capítulo II), las acciones en relaciones de Derecho público (capítulo III), las acciones públicas y los contenciosos entre agencias (capítulo IV) y las disposiciones complementarias (capítulo V).

Las acciones administrativas se rigen por esta ley, salvo previsión especial (art. 1), considerándose tales acciones las de revisión de disposiciones administrativas, las de derecho público, las públicas y las que se plantean entre agencias (art.2). Se consideran acciones de revisión judicial aquellas que se interponen frente el ejercicio de autoridad pública por parte de una autoridad administrativa. También se prevé en este art. 3 la acción de nulidad para declarar la inexistencia o invalidez de una acción administrativa, así como el «mandamus action», para promover el dictado de un acto o disposición cuando la autoridad administrativa cumpliera, y también la «action for an injunctive order» para impedir la adopción de una decisión por parte de una autoridad administrativa.

Las llamadas «public related actions» (acciones en relaciones de derecho público) se definen en el art. 4 como aquellas que se plantean sobre actos administrativos en las que se ha creado una relación de derecho público entre sujetos. Las acciones públicas («citizen actions») son definidas en el art. 5, sin requerir más legitimación que el estatuto de votante o contribuyente de quien ejerce esas acciones. El art. 6 regula las acciones entre agencias para los casos de contenciosos interadministrativos.

Muy relevante por evidenciar la original inspiración anglosajona desde la primera versión de 1948 es el tenor del art. 7, que somete todas las acciones al régimen de las acciones civiles. Esta impronta civilista después es matizada por el propio contenido de la ley, pero entiendo que va más allá del predicado carácter supletorio de la legislación procesal civil en nuestras normas del contencioso administrativo.

El art. 8 enuncia los supuestos excepcionales de suspensión del acto administrativo. Los tribunales no pueden en principio ni suelen suspender la ejecución de los actos administrativos, salvo en aquellos casos en los cuales se ocasione un perjuicio irreparable al demandante. Otros supuestos de suspensión se han ido añadiendo al texto de la ley, desde primeras versiones más restrictivas.

⁴² Véase Takenori Murakami (1993), «La justicia administrativa en Japón», en J. Barnés, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Civitas.

⁴³ Tanekori Murakami (1993).

La legitimación para interponer acciones de revocación de disposiciones y determinaciones es regulada por el art. 9. La existencia de interés legal. La interpretación de la concurrencia de este interés se plantea a los tribunales de modo amplio, incluyendo la afectación a la finalidad de las leyes incumplidas por los actos o determinaciones.

Además de la exigencia de legitimación, el art. 10 de la ley establece que el demandante no tiene permitido argumentar su solicitud de revocación en motivos de ilegalidad irrelevantes para sus intereses. Este régimen profundiza en una concepción subjetiva del control judicial, limitando la posibilidad de recurrir. También contempla el mismo precepto el caso de impugnación de actos que invocan la ilegalidad de las disposiciones que los regulan, en cuyo caso no puede fallarse los recursos contra actos sin dilucidar previamente las cuestiones de legalidad de las disposiciones.

El art. 11 regula las autoridades administrativas ante las que deben interponerse los recursos. Y el art. 12 los tribunales competentes para conocer de cada acción. En casos de recursos paralelos frente a actos y disposiciones, la ley japonesa permite trasladar un caso de un tribunal a otro (salvo en la circunstancia de los tribunales superiores) para agilizar y hacer más coherente la solución (art. 13). Los plazos de interposición de los distintos tipos de acciones se regulan en el art. 14, contemplando excepciones para los casos en los que concurran motivos razonables para hacerlo.

También se permite corregir errores en la elección de la autoridad administrativa ante la que se recurre (art. 15). El art. 16 permite la acumulación de asuntos en determinadas condiciones. El art. 17 regula las figuras de codemandantes y codemandados («coparties»).

El art. 21 prevé la posibilidad de incorporar a una pretensión anulatoria de la acción otra de carácter compensatoria. El art. 22 permite que una parte potencialmente afectada por la acción se sume al proceso. También lo puede hacer una autoridad administrativa distinta a la demandada, según el art. 23. La apreciación de las pruebas por parte del tribunal, con posible participación de las partes, se prevé en el art. 24.

La protección del interés público que pudiera reclamar la conservación de disposiciones administrativas es regulada en el art. 25. También se regula en este artículo y los siguientes la ejecución. La anulación de decisiones discrecionales se regula en el art. 30, que prevé esta posibilidad solo para los casos en los cuales se produzca un abuso de poder o un exceso en los límites del poder discrecional de la agenda.

Un repaso a la regulación japonesa del control judicial de la Administración evidencia similitudes significativas con nuestro propio régimen. Por supuesto también se detectan especialidades y diferencias, pero es patente el objetivo universal de garantizar la protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos sujetando las controversias entre poder público y ciudadanos a una autoridad judicial independiente, con condiciones adecuadas de tutela judicial efectiva.

IV. LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La aprobación de la Ley de procedimiento administrativo japonesa en 1993 sitúa las garantías del Estado de derecho en este país en una situación también homologable a la de otras democracias avanzadas. Esta normativa aproxima sobremanera el derecho administrativo de Japón al universal de referencia⁴⁴.

Ya antes de 1993, encontramos ejemplos de normas administrativas de procedimiento en el desarrollo legal japonés, pero es a partir de este momento, como en otros países, cuando se aprueba un texto completo. Ningún aparato público de cierta complejidad puede en realidad funcionar sin reglas racionalizadoras, un cierto nivel de control. La tendencia internacional de codificación del procedimiento administrativo se observa también en Europa y América⁴⁵.

El primer capítulo de la vigente ley, tras sus reformas en 2005, enuncia sus disposiciones generales, comenzando por la finalidad: «[...] proveer las reglas comunes referidas a las disposiciones y órdenes administrativas, resoluciones y notificaciones, para lograr una garantía de corrección y transparencia, así como proteger los derechos e intereses de los ciudadanos» (traducción aproximada del contenido del apartado primero del art. 1). El segundo apartado del primer artículo resuelve la clásica cuestión de las normas especiales y su preferencia respecto de la norma general.

Un segundo artículo se ocupa de las definiciones de «Leyes y regulaciones» (incluyendo las ordenanzas de las prefecturas y las autoridades locales); «disposiciones» (actos y que comporten el ejercicio de autoridad pública de las agencias administrativas); «aplicaciones» (licencias, permisos, concesiones); «disposiciones adversas» (resoluciones limitadoras de derechos o que imponen deberes a personas específicas); «órganos administrativos» y «guías administrativas» (recomendaciones o advertencias sobre el preferible proceder).

El art. 3 excluye en parte la aplicación de la ley a las resoluciones del Parlamento (Dieta), los jueces; las de la *Audit Commission*, las disposiciones aplicables a los fiscales; las de la autoridad fiscal, las disposiciones sobre objetivos educativos, las que se adoptan en las cárceles; las resoluciones sobre extranjería y migración; informes de expertos; concesión de premios, actuación de la policía *in situ*... En fin, son muchas las excepciones de la aplicación del código de procedimiento administrativo, una huida de la ley común y sus principios que se ha observado en muchos desarrollos comparados al codificar el procedimiento administrativo.

⁴⁴ Véase B. Takada (1993), «El procedimiento administrativo en Japón», en J. Barnés Vázquez, *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*.

⁴⁵ Véase Ricardo Rivero Ortega (2020), «La codificación del procedimiento administrativo en Iberoamérica. Un hito más (Paraguay)», *Revista de Administración Pública*.

Un segundo capítulo de la ley se ocupa de las disposiciones sobre aplicaciones, comenzando por el llamamiento a las agencias administrativas para fijar estándares de revisión lo más concretos posible y hacerlos públicos y asequibles a los interesados. El art. 6 se ocupa del tiempo en el procedimiento administrativo, una cuestión de gran importancia que no se regula más que por remisión a las facultades de las agendas para marcar los plazos. Un añadido artículo ordena que los asuntos se tramiten sin retraso, apunte que sería extrapolable como buena práctica a nuestra propia normativa de procedimiento.

La motivación de los actos administrativos se encuentra formulada como exigencia (no mera recomendación). El art. 9 regula la provisión de información, que incluye los derechos a ser informado sobre los requisitos de tramitación de los procedimientos y de acceso a la documentación relevante sobre su desarrollo.

El art. 10 se ocupa de las audiencias públicas en aquellos casos de interesados múltiples y distintos del solicitante, o cuando las circunstancias lo aconsejen. Las opiniones de las personas afectadas podrán ser escuchadas por este medio u otro apropiado.

El art. 11 regula las disposiciones que conciernen a más de una agencia administrativa. Para estos casos, se advierte que la intervención sucesiva o simultánea no debe ser pretexto para demoras o retrasos indebidos (especialmente en la concesión de permisos o licencias). Al contrario, el precepto establece que las agencias deben coordinarse para escuchar al mismo tiempo a los solicitantes e intercambiar información sobre las solicitudes, con el fin de acelerar su resolución.

Todo el capítulo tercero se ocupa de las resoluciones desfavorables, para cuyo dictado se contemplan toda una serie de garantías para la reducción de la discrecionalidad y el trámite de audiencia, como a continuación veremos.

El establecimiento de estándares o criterios de resolución de los asuntos (para las resoluciones desfavorables) se prevé en el art. 12 de la Ley, que llama a las agencias administrativas a su dictado y publicación. Se entiende que tales estándares acotan y hacen previsible el ejercicio de la discrecionalidad administrativa, objetivando los pronunciamientos. Por ello el art. 12 reitera que los estándares deben ser lo más concretos posibles en función del tipo de resoluciones a adoptar.

El art. 13 enuncia los prerequisites de las actuaciones administrativas desfavorable. Nuestro trámite de audiencia es contemplado en este precepto, que ejemplifica con los actos de rescisión de permisos, la retirada de habilitaciones o estatus previamente conferidos, aquellas que comporten cese en personas jurídicas. Este derecho ha sido bien caracterizado por el derecho administrativo japonés⁴⁶.

⁴⁶ N. L. Nathanson y Y. Fujita (1970), «The right to Fair Hearing in Japanese administrative law», *Washington Law Review*, 2.

Este mismo precepto contempla las excepciones al trámite de audiencia o la oportunidad de escuchar una explicación: en los supuestos de urgencia para el interés general de la adopción de una resolución administrativa desfavorable; en los casos de pérdida de las condiciones de pérdida inequívoca de una habilitación por resolución judicial u otros documentos objetivos; en los casos de incumplimiento claro de las exigencias técnicas o normativas de fabricación o comercialización de productos; en los casos de pagos de cantidades bien determinadas; o en aquellos de aplicación de normas cuya claridad hace innecesaria cualquier interpretación.

Resulta curiosa esta relación de excepciones al trámite de audiencia, bastante amplia, en comparación con un régimen como el nuestro, en el que un principio general pareciera indicar que este trámite es imprescindible, cuando la realidad de los hechos demuestra que se aplica sólo en un número muy reducido de procedimientos (los de naturaleza sancionadora).

La motivación de las resoluciones administrativas desfavorables se prevé en el art. 14, con la posibilidad de exceptuarla si hay razones que lo aconsejan. La motivación se debe realizar por escrito en los casos que proceda. En estos casos, puede diferirse la exposición de los motivos a la superación de las circunstancias que dificultan o impiden su exposición. Este régimen de la motivación de los actos parece muy realista y demuestra una preocupación clara por la exposición sincera de las razones de los actos, que en determinados casos pudiera poner en riesgo el interés general.

La representación en los procedimientos administrativos que pueden conducir a resoluciones desfavorables se regula en el art. 16. Las personas afectadas pueden nombrar representantes, designándolos y comunicándolo por escrito, al igual que su eventual pérdida de tal condición.

La inspección de los archivos está prevista en el art. 18. Así se califica el clásico derecho a ver todos los documentos contenidos en el expediente. Los arts. 19 a 26 establecen reglas sobre la realización de las audiencias. El art. 27 proscribire los recursos administrativos en los casos resueltos tras proceder con todas las garantías de las audiencias.

Muchos de los contenidos de esta codificación del procedimiento administrativo coinciden con los que en 1888 diseñó Gumersindo de Azcárate en su Ley de Bases de procedimiento administrativo. También se encuentran en la mayor parte de las codificaciones del derecho comparado: el trámite de audiencia, la motivación de los actos... Todos estos aspectos están en el programa de procedimiento administrativo para las instituciones europeas⁴⁷. El Derecho del procedimiento administrativo se ha convertido en un universal, desde este punto de vista, más allá de las culturas y otros condicionantes sociológicos.

⁴⁷ Mercedes Fuertes López (2012), *Un procedimiento administrativo para Europa*.

V. EL EJEMPLO JAPONÉS DE ESTADO DE DERECHO Y LAS PRINCIPALES TÉCNICAS DE RACIONALIZACIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER

El Estado de derecho (*rule of law*, en su versión anglosajona) es un principio común compartido por la mayoría de las democracias avanzadas⁴⁸. Su destacada consideración en el proceso de integración europea demuestra un reconocimiento como elemento clave del progreso económico y social. También a nivel mundial puede señalarse como principio vertebrador del derecho administrativo global, pues es la idea que subyace a la mayoría de sus elementos integradores.

La explicación clásica del derecho japonés sostiene la vigencia del principio de *rule of law*, precedido en sus versiones anteriores por el concepto alemán de *Rechtsstaat*⁴⁹. El poder de los tribunales para proteger la Constitución frente a las leyes desviadas se complementa con la facultad de anular los actos administrativos, al igual que ocurre en el resto de los países que comparten el mejor canon del derecho administrativo.

Esta expresión del arquetipo resulta paradójica, pues la versión original del derecho administrativo se diseña para sustraer a los tribunales la revisión de los actos de administración. Doscientos años después, el progreso de la disciplina se asocia precisamente al control judicial y las técnicas de reducción de la discrecionalidad para evitar abusos y arbitrariedades.

Así, las principales normas administrativas japonesas presentadas en este trabajo demuestran una evolución muy positiva en el sentido de incorporar técnicas de control de la discrecionalidad. *Ex ante*, mediante el procedimiento administrativo, instrumento objetivador de las decisiones. *Ex post*, gracias a un régimen del control judicial de las decisiones administrativas a la altura de los sistemas mejor diseñados en el derecho comparado. Tom Ginsburg destaca en este sentido la importancia de la motivación en la Ley de procedimiento administrativo, desde la costumbre de la Administración japonesa de operar en el marco de instrucciones (*guidances*) no imperativas, con márgenes considerables de discrecionalidad hasta las reformas prácticamente incontrolables.

La motivación de los actos favorece además la revisión judicial y el control de la Administración⁵⁰. El cambio cultural que comportó la combinación de transparencia y exigencia de razonar las decisiones supuso en su día un avance

⁴⁸ Véase M. Liston (2013), «Governments in Miniature: The Rule of Law in the Administrative State». Este trabajo, desde la perspectiva canadiense, expone la conclusión que compartimos sobre el poder seminal del concepto *Estado de derecho*, precursor de la mayoría de las instituciones administrativas de garantía.

⁴⁹ Véase Hasebe Yosui *et al.*, *The Rechtsstaat Concept in Japan. The Contraction in Administrative Law and the Expansion in Constitutional Law*

⁵⁰ Véase K. Uga, *Development of the Concepts of Transparency and Accountability in Japanese Administrative Law*.

sobresaliente de la buena Administración japonesa. Al fin el derecho a la buena administración se integra claramente por estos elementos.

Japón consolida su democracia tras la Segunda Guerra mundial. La fundamentación constitucional de protección de los derechos acompaña un grado de progreso económico y social sin precedentes. El pueblo japonés ha alcanzado cotas de bienestar y calidad de vida extraordinarias, uno de los desarrollos humanos más avanzados del mundo. Y esto lo ha logrado con valores y virtudes propios de su tradición, reforzados también por la importación de soluciones institucionales para el equilibrio y el comedimiento del ejercicio del poder⁵¹.

Otros países asiáticos pretenden imitar el modelo japonés, y en el caso de Corea del Sur se perciben importantes progresos. Muchas de las consideraciones formuladas en este trabajo sobre Japón serían extensibles a sus vecinos coreanos, tailandeses e incluso vietnamitas, con el contrapunto extremo de Corea del Norte, una tiranía total al otro lado de la frontera.

Quienes nos dedicamos al estudio y la investigación en derecho administrativo hemos de plantearnos ya perspectivas globales, sentirnos integrantes de una red universal de juristas con valores comunes, convencidos de la utilidad social de las herramientas cuyo buen funcionamiento propiciamos: el control judicial de las decisiones administrativas, la racionalización mediante el procedimiento, la protección de los derechos y libertades, el régimen de la responsabilidad de los poderes públicos.

El estudio comparativo del derecho administrativo no es, pues, un mero entretenimiento intelectual. Esta metodología deviene imprescindible en nuestro tiempo para calibrar el acierto y error de las diversas alternativas de diseño para las principales instituciones. Así como los japoneses adoptaron un orden constitucional democrático con excelentes resultados, el despliegue de una ley de procedimiento administrativo también favorece un ejercicio más racional de las potestades en la gestión del interés general.

Los análisis comparados de derecho administrativo serán cada vez más importantes porque las justificaciones sobre lo que resulte más adecuado para cada garantía (procedimiento, control judicial, responsabilidad, agencias independientes, función pública) pueden verse reforzadas o debilitadas gracias a la experiencia de países con similares niveles de desarrollo.

Una última consideración procede sobre el factor cultural y el «multiculturalismo», por supuesto relevante en la creación e interpretación del derecho. Los elementos culturales son claves para entender el diseño de las instituciones, pero lo que este trabajo precisamente postula es su carácter secundario respecto de la implantación del arquetipo universal de derecho administrativo. Las culturas importan, claro está, pero hay una serie de caracteres compartidos por los seres humanos que favorecen algunas instituciones jurídicas.

⁵¹ Véase F. Rodao (2022), *La soledad del país vulnerable*.

La mayor o menor predisposición social al litigio, por ejemplo, es un factor cultural, como lo es también el grado de sometimiento indiscutido a las decisiones de la autoridad. Algunas sociedades son más disciplinadas —es el caso de la japonesa— y esquivan el conflicto por su tradición. Ahora bien, esa autocontención produce diferencias cuantitativas que pueden variar a lo largo del tiempo.

El arquetipo universal del derecho administrativo, desde mi punto de vista, no es producto solo de la necesidad de establecer marcos regulatorios propicios al establecimiento de empresas y el desarrollo de negocios internacionales —el derecho administrativo global se explica en gran medida como consecuencias de esta palanca movida por las organizaciones económicas multilaterales—. El derecho administrativo se consolida como paradigma en todo el mundo porque responde a una necesidad humana compartida, común y no afectada por diferencias de cultura: el control del poder.

¿Podría Japón haber prosperado como lo ha hecho en calidad de vida sin un desarrollo institucional provechoso de su Constitución de 1946? ¿Es posible mejorar las condiciones de progreso social sin derechos y libertades protegidos por mecanismos como los propios del derecho administrativo? El contrapunto de China nos ofrece algunas reveladoras enseñanzas sobre todo lo que se puede conseguir incluso sin libertades, pero la diferencia entre aquellos países en los cuales se pueden recurrir las decisiones del gobierno y los que no dejan ningún margen para la protección de los derechos e intereses perjudicados por las decisiones de administración es evidente⁵².

VI. CODA SOBRE EL FUTURO

Esta incursión científica en el comparatismo jurídico no obedece a una curiosidad intelectual o el atractivo por lo lejano y exótico. Su razón de ser es trasladar enseñanzas sobre mejores prácticas que podrían redundar en el perfeccionamiento de nuestras instituciones. Los debates sobre la extensión del control judicial de la Administración, la motivación de los actos administrativos o la discrecionalidad pueden ser replanteados en la siguiente clave reveladora: ¿cómo lo resuelven los países más desarrollados del mundo?⁵³

Así, a lo largo de la historia encontramos momentos brillantes en los que se impulsan reformas que garantizan la limitación de los abusos de los gobiernos

⁵² La gestión de la pandemia ha servido también como campo de demostración de las capacidades sanitarias y administrativas de cada país, así como para poner de manifiesto las aplicaciones diversas de las medidas de emergencia con restricción de derechos fundamentales y libertades. Véase. Kitajima, Shusaku/Steele (2020), Stacey, «COVID-19 Responses in Japan from an Administrative Perspective: Why Won “T Pachinko Parlours Close Down”», *Asian Legal Conversations-COVID-19*, Asian Law Centre, Melbourne Law School.

⁵³ Véase S. Rose Ackerman (2011), *Comparative Administrative law*.

y protegen a las personas, y otros períodos en los que la corrupción campa a sus anchas y socava la credibilidad del sistema democrático. El papel del derecho administrativo en la orientación positiva del régimen político y el Estado de derecho es clave, justo en un momento en el que las democracias constitucionales pueden estar en riesgo⁵⁴.

El retraso o la obstrucción a la hora de incorporar ciertas reformas favorecedoras del control del poder y la limitación de los abusos constituye una desventaja en la realización del Estado de derecho y sus consiguientes beneficios para la calidad de vida de las personas. Todo menoscabo de la independencia de las instituciones de control, las regresiones de la transparencia o la relativización de los preceptos constitucionales son malas noticias para el presente y el futuro de nuestras sociedades, así que debemos seguir cumpliendo con nuestra función de velar por la coherencia⁵⁵.

⁵⁴ Véase T. Ginsburg y Huq Aziz (2019), *How to save a Constitutional Democracy*.

⁵⁵ Véase T. R. Fernández Rodríguez (2020), «El Estado de Derecho, a prueba», en *COVID-19 y derecho público: durante el estado de alarma y más allá*, Valencia: Tirant lo Blanch.

