

**MEMORIA DE CREACIÓN DEL
“CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA”
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

SUMARIO:

1.- Introducción

2.- Retos actuales de la justicia administrativa

3.- La necesidad de desarrollo de la justicia administrativa

4.- Justificación de la creación de un Centro universitario para el estudio de la justicia administrativa

5.- Estructura, personal y actividades del Centro

6.- Financiación de las actividades del Centro

Anexo I.- Propuesta de nombramiento de los órganos de dirección

Anexo II.- Propuesta de nombramiento del Comité de Asesoramiento Científico

1.- Introducción

La finalidad de esta memoria es proponer la creación del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa / *Research Centre on Administrative Justice* (en adelante, el Centro) como centro de investigación propio de la Universidad Autónoma de Madrid, al amparo del Artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y del Artículo 17 de los Estatutos de la UAM de 2009. El objetivo del Centro es servir como plataforma de impulso y coordinación para el estudio de la justicia administrativa, entendiendo por tal el conjunto de mecanismos mediante los cuales el ordenamiento jurídico dirige y controla las actuaciones de los poderes públicos. A continuación se exponen las razones que justifican la creación del Centro en la Universidad Autónoma de Madrid, así como su estructura, actividades y formas de financiación. Asimismo se adjuntan dos Anexos, que incluyen una lista de las personas propuestas para formar parte de sus órganos de dirección y asesoramiento.

2.- Retos actuales de la justicia administrativa

En los últimos años, la crisis económica ha puesto de manifiesto la fragilidad del Estado y la necesidad de adaptarlo a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más plural, compleja y cambiante. Los compromisos y obligaciones derivados de la integración en la Unión Europea han intensificado esa necesidad de reforma del Estado. Con esa finalidad, los sucesivos Gobiernos se han esforzado por adoptar múltiples medidas orientadas al recorte del gasto público y a la racionalización en la utilización de los fondos públicos. Estas medidas buscan relegitimar al Estado, redimensionando el sector público y mejorando sus estándares de actuación. Se responde, así, a las demandas sociales e internacionales que exigen una reestructuración del sector público –tanto desde un punto de vista organizativo, como procedimental– que garantice el cumplimiento de sus funciones de una forma más eficiente.

La eficiencia se ha convertido, así, en el nuevo mantra del sector público, del que se espera que atienda a antiguas y nuevas necesidades sociales reduciendo su nivel de gasto. La eficiencia debe proyectarse en múltiples direcciones. No solo debe buscar la mayor utilidad económica de la actuación administrativa, por ejemplo, en la prestación de servicios públicos –en el sentido del *value for money*, formulado en el mundo anglosajón–. También debe orientarse a garantizar una mejor actuación administrativa, que no desemboque en conflictos. Hay que tener en cuenta que la “mala” actuación pública, no ajustada a Derecho, supone un alto coste, tanto para los ciudadanos –de manera individual, que se ven obligados a acudir a fórmulas de protección de sus intereses frente a una actuación pública incorrecta– como para las arcas públicas –que deben afrontar no solo el coste de la actuación administrativa, sino

el coste de la resolución de los conflictos derivados de ella, reflejado tanto en el proceso de control de la actuación administrativa como en las posibles medidas de protección del particular (por ejemplo, de tipo restitutorio o indemnizatorio)–. En este sentido, no se puede perder de vista que en España el nivel de litigiosidad de la jurisdicción contencioso-administrativa es uno de los más altos de nuestro entorno (alrededor de los 280.000 asuntos anuales entre los años 2007 y 2011, frente a los 138.248 asuntos que se tramitaron en 2011 en Alemania y los 220.541 nuevos asuntos tramitados en Francia en ese mismo año). Estos datos son un indicador de la ineficiencia de buena parte de la actuación pública, que no genera confianza en los ciudadanos y les aboca a acudir a instancias de control para lograr la protección de sus derechos e intereses.

En este contexto, es necesario tomar conciencia de la importancia del desarrollo de mecanismos de justicia administrativa. Tradicionalmente, el control de la actividad pública ha correspondido, de forma casi exclusiva, a los órganos judiciales. Este mecanismo de control es irrenunciable para garantizar el Estado de Derecho. Sin embargo, en un mundo complejo y global, la eficiencia de la actuación administrativa no puede depositarse únicamente en la existencia de controles *ex post* en manos del poder judicial. La verdadera garantía de Estado de Derecho en la actualidad exige la configuración de un entorno de actuación pública que dirija la actuación de los poderes públicos y garantice desde el inicio el mayor grado de corrección, reduciendo así la necesidad de acudir a controles posteriores, largos y costosos. Desde este punto de vista, la idea de justicia administrativa puede entenderse no como un resultado, sino como el entorno en el que deben desarrollarse las actividades públicas, el cual ha de estar impregnado de valores y dotado de mecanismos orientados a dirigir y garantizar su buen funcionamiento en el marco de la legalidad. Esto exige una adecuada configuración de las normas que dirigen y ordenan la actuación administrativa para asegurar la buena toma de decisiones en el sector público y, en su caso, permitir su control posterior. Asimismo, desde un punto de vista institucional, la justicia administrativa pasa por la articulación de mecanismos internos que garanticen el ajuste de las actuaciones públicas al Derecho, incluyendo mayores controles económico-financieros –que se han demostrado insuficientes e inoperantes en los últimos años–. En este mismo sentido, la justicia administrativa requiere de la existencia de mecanismos externos que aseguren un control último sobre la actuación administrativa, ajustado a las exigencias constitucionales (art. 106.1 CE).

3.- La necesidad de desarrollo de la justicia administrativa

De los tres elementos que configuran *grosso modo* la justicia administrativa (mecanismos internos y externos de control y configuración de normas que dirijan adecuadamente la actuación pública), el más desarrollado ha sido indudablemente el primero. La tutela judicial efectiva y el pleno control judicial de la Administración son, afortunadamente, una realidad. La aprobación de la vigente Ley de la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa –Ley 29/1998, de 13 de julio– supuso la adaptación del proceso contencioso-administrativo al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al principio de control jurisdiccional pleno de la actuación administrativa (art. 106.1 CE). Ahora bien, esto no significa que la Administración de justicia esté exenta de la necesidad de mejorar su eficiencia. No hay dificultad en afirmar que con los recursos personales y materiales disponibles se podría alcanzar una justicia más ágil. Lo que está en cuestión no es la calidad de nuestra jurisdicción contenciosa sino si los medios humanos y materiales existentes se emplean de forma óptima. Y es que la justicia –como parte del Estado– se rige también por los principios de asignación equitativa, eficiencia y economía en el gasto público (art. 31.2 CE). Dado que la actividad jurisdiccional está procedimentalizada, el análisis de eficiencia económica se puede proyectar sobre la ley que rige el proceso contencioso. De ese análisis de eficiencia bien podría resultar que algunas pautas procesales aporten poco a la calidad y agilidad de la justicia contenciosa, y en cambio supongan un alto coste económico relativo. Y también podría resultar que se estén destinando elevados medios judiciales a la satisfacción de pretensiones procesales no fundamentales. En este contexto, el Ministerio de Justicia creó una Sección Especial de la Comisión General de Codificación para proponer reformas de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa que mejorasen la eficiencia del orden contencioso sin menoscabo de los niveles de tutela judicial efectiva ya alcanzados. La Sección –algunos de cuyos miembros se proponen como integrantes del nuevo Centro– concluyó sus trabajos en febrero de 2013, dando lugar a la Propuesta de Anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, publicada por el Ministerio de Justicia en marzo del mismo año. Las líneas maestras de la propuesta de Anteproyecto elaborado en la Sección Especial sirven como punto de partida de análisis de este vector de la justicia administrativa, necesitada de reformas de calado para mejorar su eficiencia.

De forma complementaria a la necesaria reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, es fundamental atender al diseño de mecanismos internos en el seno de la Administración dirigidos a ordenar su funcionamiento. En esta línea, se observa una tendencia legislativa a la creación de órganos administrativos independientes encargados de revisar las decisiones administrativas de forma eficaz y rápida, evitando en muchos casos la interposición de recursos contencioso-administrativos y desplazando la clásica regulación de los recursos administrativos regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Es el caso de los tribunales económico-administrativos y muy especialmente de los nuevos tribunales de recursos contractuales creados al amparo de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que reformó la legislación contractual para introducir dos nuevos recursos que permiten a expertos en la materia revisar las decisiones en materia de contratación de forma verdaderamente eficaz, cuando aún no han producido efectos irreversibles. En un sentido similar, la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha creado un nuevo recurso administrativo ante un órgano de nueva creación

–el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno– con el fin de agilizar la tutela frente a las decisiones relacionadas con el acceso a la información pública. Estos nuevos órganos plantean numerosos interrogantes desde el punto de vista de su régimen jurídico. Su incardinación en la estructura administrativa con garantía de independencia de sus miembros les confiere una naturaleza híbrida –entre lo administrativo y lo jurisdiccional– que debe ser objeto de estudio y desarrollo en los próximos años.

Asimismo, hay que atender al desarrollo de los nuevos mecanismos alternativos de resolución de conflictos y su aplicación en el ámbito administrativo, tanto en el seno del procedimiento administrativo, como, en la medida de lo posible, en el marco de los procesos de la jurisdicción contencioso-administrativa. El recurso al arbitraje en el marco de la ejecución de los contratos administrativos se desarrollará en los próximos años, como ya lo ha hecho en nuestro entorno comparado, por lo que es necesario analizar y definir su régimen jurídico. La mediación también está siendo objeto de desarrollo en los países de nuestro entorno, llegando incluso a sustituir a los clásicos recursos administrativos en numerosos *Länder* alemanes. Estos mecanismos plantean problemas desde el punto de vista de su régimen jurídico en el ámbito administrativo, pues surgen en el contexto de autonomía de la voluntad e igualdad de las partes propios del Derecho privado. Hay que determinar, por tanto, los límites de su ámbito de aplicación y las particularidades de la posición de las partes y del procedimiento, cuando participa una Administración pública.

Finalmente, es necesario prestar atención a la configuración misma de las normas que dirigen la actuación de las Administraciones públicas. En efecto, no se trata solo de estudiar los mecanismos de control que contienen las actuaciones de los poderes públicos dentro de los límites marcados por el legislador, sino de reflexionar sobre cómo deben diseñarse las normas en un primer momento para facilitar su cumplimiento. Este programa pasa entre otras cosas por profundizar en las posibilidades que ofrecen, desde la perspectiva de la calidad de las normas, las herramientas de disciplinas como el análisis de políticas públicas –incluido el análisis de costes y beneficios aplicado a la actividad regulatoria– o la economía del comportamiento (*behavioural economics*), un enfoque al que cada día se presta mayor atención en Derecho comparado.

4.- Justificación de la creación de un Centro universitario para el estudio de la justicia administrativa

El punto de partida de esta propuesta es, por tanto, el planteamiento de la justicia administrativa como un fenómeno que trasciende los límites del control jurisdiccional clásico y que incorpora mecanismos alternativos de dirección de la actuación administrativa, tanto en el seno de la Administración como fuera de ella. Estos mecanismos utilizan parámetros que van más allá del mero control de legalidad para examinar, asimismo, la eficiencia de la actuación administrativa y lograr, de este modo,

un adecuado equilibrio de los intereses en juego. Además, estos mecanismos amplían el tipo de actores implicados en la labor de dirigir y fiscalizar la actuación de la Administración, otorgando mayor protagonismo a la sociedad civil y a las instituciones internacionales.

Desde el punto de vista científico, este planteamiento exige que el estudio de la justicia administrativa se haga desde una perspectiva interdisciplinar e internacional. La propuesta de creación del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa responde, precisamente, a la necesidad de crear una estructura institucional que impulse y facilite la colaboración permanente entre investigadores procedentes de disciplinas y tradiciones académicas diferentes.

a) Se trata en primer lugar de crear una estructura institucional adecuada para desarrollar proyectos de investigación multidisciplinares, en los que colaboren académicos de todas las disciplinas que son relevantes en materia de justicia administrativa. Esto incluye la colaboración entre las distintas áreas en las que se divide la Facultad de Derecho, desde la que se promueve la creación del Centro. Sin embargo, la finalidad es involucrar en sus actividades a investigadores procedentes de otros campos que son igualmente relevantes en el estudio, diseño y evaluación de las técnicas de justicia administrativa, tales como la Ciencia Política, la Economía y la Sociología.

b) Se trata en segundo lugar de que dicha estructura permita establecer lazos permanentes con investigadores y centros de investigación extranjeros, tal y como demanda la vocación internacional con la que nace el Centro. Esto debe traducirse en la participación de investigadores extranjeros en los proyectos del Centro, pero también en su propia estructura. Debe proyectarse también en la participación del Centro en convocatorias y proyectos I+D+I internacionales.

Por otro lado, el planteamiento de la justicia administrativa como un conjunto de mecanismos cuya finalidad es mejorar la eficacia y la eficiencia de la actuación pública invita a establecer lazos entre la universidad y los distintos actores implicados en el funcionamiento de dichos mecanismos: altos cargos, funcionarios y empleados públicos que trabajan al servicio de las Administraciones; abogados y miembros de la carrera judicial y fiscal; asociaciones, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, incluida la prensa, que participan en esta tarea –por citar sólo algunos ejemplos–. En este sentido, la propuesta de creación del Centro parte de la constatación de que no existe en la actualidad ningún foro que sirva de punto de encuentro permanente para todos estos actores –y de la convicción de que la neutralidad del espacio universitario lo hacen idóneo para acoger un foro de esta naturaleza–. El Centro pretende involucrar a todos estos actores en sus actividades, con la doble finalidad de enriquecer la perspectiva de sus proyectos de investigación y de lograr la máxima difusión de sus resultados.

La Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid reúne las condiciones idóneas para acoger un proyecto de esta naturaleza.

a) En primer lugar, la Facultad cuenta con un claustro que cubre muchas de las áreas de conocimiento llamadas a participar en las tareas del Centro – tanto las puramente jurídicas (Derecho constitucional, Derecho administrativo, Derecho financiero, Derecho internacional, Filosofía del Derecho) como las extrajurídicas, dada la adscripción del Departamento de Ciencia Política a dicha Facultad.

b) En segundo lugar, la Facultad acoge en su seno al Instituto de Derecho Local, que funciona con éxito desde hace más de diez años y cuya filosofía coincide en muchos extremos con la de este proyecto, tratando de establecer un estrecho lazo entre la Universidad, la sociedad y las instituciones públicas vinculadas al ámbito local mediante actividades de investigación, a nivel nacional e internacional, y actividades de formación especializada. No en vano, los promotores de este proyecto participan activamente en el Instituto de Derecho Local desde su creación.

c) En tercer lugar, la localización de la Facultad en Madrid, cerca de las principales instituciones del Estado, supone un importante valor añadido de cara a colaborar activamente con ellas. Se trata de este modo de situar a la Universidad Autónoma de Madrid en el núcleo de una de las claves fundamentales de desarrollo del Estado.

5.- Estructura, personal y actividades del Centro

La estructura del Centro descansa sobre dos pilares fundamentales. El Centro se dota, por un lado, de varios *órganos de gestión* (*Consejo de Dirección, Director y Secretario*) cuya función es impulsar el funcionamiento del Centro y asegurar el cumplimiento de sus objetivos con eficacia y eficiencia. El Centro se dota asimismo de un *Comité de Asesoramiento Científico*, integrado por académicos y profesionales de reconocido prestigio que no tengan vinculación con la UAM. Con este requisito, se pretende asegurar la independencia del Comité, para que pueda desempeñar eficazmente su labor como órgano externo que informa y fiscaliza las actividades del Centro.

Las normas de adscripción al Centro son muy abiertas. Se prevé la posibilidad de que pasen a formar parte de él profesores de la UAM, cualquiera que sea su categoría; profesores e investigadores de otros centros académicos, tanto españoles como extranjeros; y, finalmente, profesionales de reconocido prestigio cuyo trabajo esté relacionado con cualquiera de las formas de justicia administrativa que constituyen el objeto del Centro. Con ello se pretende generar un grupo de colaboradores lo suficientemente variado para hacer realidad la vocación multidisciplinar e internacional del Centro, así como su aspiración de tender puentes entre el mundo académico, las Administraciones públicas y el resto de actores relacionados con la justicia administrativa.

Con esta estructura y este personal, se pretenden desarrollar, fundamentalmente, dos tipos de actividades: actividades de investigación y actividades de transferencia del conocimiento.

La propuesta de creación del Centro persigue ante todo crear una estructura institucional adecuada para el diseño y el desarrollo de proyectos de investigación multidisciplinares e internacionales sobre las distintas formas de justicia administrativa. Se trata por tanto de crear la estructura necesaria para impulsar y coordinar proyectos y equipos que estudien todos los aspectos relacionados con las técnicas de justicia administrativa –y que lo hagan desde la perspectiva internacional que demanda el tema–. Sin embargo, la vocación del centro no es únicamente académica. La propuesta se basa en la necesidad de crear cauces de colaboración entre el mundo académico, las Administraciones públicas y el resto de actores implicados en las distintas formas de justicia administrativa. Con ello se pretende enriquecer la perspectiva de los proyectos de investigación de corte más académico, pero también y sobre todo asegurar la máxima difusión de sus resultados y su capacidad de influencia sobre el funcionamiento real de las instituciones.

En este sentido, los promotores del Centro pretenden seguir el camino marcado por el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, que se caracteriza por la realización de trabajos que cumplen simultáneamente con los máximos estándares académicos y con las demandas reales de los sectores a los que se dirigen. El Centro pretende por ello otorgar un gran protagonismo a la transferencia del conocimiento, entendida ésta como la continuación lógica de las actividades académicas del Centro más que como una tarea aislada.

Buen ejemplo de esta filosofía son los primeros proyectos que se ha marcado el Centro, en respuesta a las demandas del Ministerio de Justicia. Se trata, en primer lugar, de celebrar un seminario bianual de alto nivel académico, en el que se estudie desde una perspectiva comparada algún tema que sea de interés para el Ministerio y cuyos resultados se plasmen en una obra colectiva. En segundo lugar, se prevé la elaboración de un Informe sobre el Estado de la Justicia Administrativa en España y de utilizar los cauces del Ministerio para darle la máxima difusión, con la finalidad de generar un debate informado acerca del funcionamiento de las instituciones. Se prevé, finalmente, crear el primer comentario a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que estará disponible íntegramente *online* y en abierto, con la finalidad de que se convierta en una herramienta útil para todos los operadores jurídicos.

6.- Financiación de las actividades del Centro

Las actividades del Centro se financiarán con cargo a sus fondos propios. Estos fondos procederán de dos fuentes principales.

- a) En primer lugar, el Centro celebrará *convenios de investigación y realizará tareas de transferencia de conocimiento con instituciones públicas y privadas*. En este sentido, el proyecto de creación del Centro cuenta ya con apoyos institucionales que garantizan los fondos suficientes para su puesta en funcionamiento, vinculados a la relación estrechada con el Ministerio de Justicia en el marco de la Sección Especial de la Comisión General de Codificación creada para la reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El objetivo es renovar periódicamente el convenio en el que se plasmará este apoyo y alcanzar nuevos convenios con otras instituciones interesadas en las actividades desarrolladas en el Centro. A corto plazo, y a nivel nacional, el objetivo es concluir acuerdos similares con el Consejo General del Poder Judicial y con el Consejo General de la Abogacía.

- b) En segundo lugar, el Centro creará grupos y proyectos de investigación que se presentarán a *convocatorias competitivas de I+D, tanto a nivel nacional como internacional*. Esto incluye, en concreto, las convocatorias I+D+I del Ministerio de Economía y Competitividad, así como las convocatorias de proyectos y premios de investigación promovidos por otras Administraciones públicas así como por instituciones privadas. A nivel internacional, el objetivo es aspirar a competir en los “Programas de financiación de la UE en el ámbito de la justicia” (http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/index_es.htm) en colaboración con otros equipos de investigación dedicados a una temática afin; así como a las convocatorias que realiza la Comisión Europea a través del *European Research Council*. En esta misma línea se buscará el acceso a los fondos de investigación vinculados a la realización de investigaciones internacionales con equipos de otros países, como, por ejemplo, las acciones de investigación financiadas por el DAAD y la Fundación Alexander-von-Humboldt de Alemania.

Anexo I

Propuesta de nombramiento de los órganos de dirección

Miembros del CONSEJO DE DIRECCIÓN:

D. Francisco Velasco Caballero
Catedrático
Derecho Administrativo

Dña. Silvia Díez Sastre
Prof. Contratada Doctora
(Acr. Prof. Titular)
Derecho Administrativo

D. Fernando Pastor Merchante
Becario de investigación
Derecho Administrativo

Dña. Alicia González Alonso
Prof. Contratada Doctora
Derecho Constitucional

D. Gabriel Doménech Pascual
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

DIRECCIÓN del Centro:

Dña. Silvia Díez Sastre
Prof. Contratada Doctora
(Acr. Prof. Titular)
Derecho Administrativo

SECRETARÍA del Centro:

D. Fernando Pastor Merchante
Becario de investigación
Derecho Administrativo

Anexo II

Propuesta de nombramiento del Comité de Asesoramiento Científico

Miembros del COMITÉ DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO:

D. Diego Córdoba Castroverde
Magistrado
Tribunal Supremo

D. Juan Bravo Rivera
Subsecretario de Justicia
Ministerio de Justicia

D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco
Magistrado
Tribunal Supremo

D. Jean-Bernard Auby
Catedrático de Derecho Público
SciencesPo (Francia)

D. José María Baño León
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense
Abogado

D. Jacques Ziller
Catedrático de Derecho de la UE
Università di Pavia (Italia)

D. Joaquín Tornos Mas
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona
Abogado

D. Jens-Peter Schneider
Catedrático de Derecho Público
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
(Alemania)

Dña. Elisenda Malaret i García
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

D. Martin Burgi
Catedrático de Derecho Público
Ludwig-Maximilians-Universität
München (Alemania)

D. Tomás Cano Campos
Prof. Titular de Derecho Administrativo
(Catedrático A.)
Universidad Complutense

Dña. Laurie Reynolds
Catedrática de Derecho Público
University of Illinois (EE. UU.)

D. Gabriel Doménech Pascual
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

D. Raúl Letelier Wartenberg
Prof. Derecho Público
Universidad Alberto Hurtado (Chile)

PRESIDENTE del Comité de Asesoramiento Científico:

D. Francisco Velasco Caballero
Catedrático de Derecho Administrativo
UAM