

## LOS PRIMEROS PASOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA<sup>1</sup>

FRANCISCO SOSA WAGNER  
Universidad de León

### I. LA TARDÍA RECEPCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA

Estamos ante una obra que se ha ocupado de explicar los primeros pasos del Tribunal Federal contencioso-administrativo creado por la Ley Fundamental de Bonn y lo ha hecho, con rigurosidad y minuciosidad, apoyándose en la pluma de personas vinculadas al propio Tribunal, al Centro Walter Jellinek de Leipzig y a la Universidad.

Un acontecimiento —el de la justicia administrativa— que llegó a Alemania con retraso si tomamos como referencia países como Francia o la misma España. Porque es lo cierto que unos tribunales contencioso-administrativos, entendidos en el sentido moderno del término, es decir, en el sentido alumbrado por los revolucionarios franceses y posteriormente evolucionado, no se conocieron en el territorio alemán —de forma general— sino a partir de la Ley Fundamental de 1949 y, en concreto, de 1953, fecha de inicio de la narración que se contiene en este libro.

La tradición histórica quiso que fueran los territorios, los Estados o *Länder*, y no el Imperio (Reich), los que ostentaran las competencias para regular sus propios órganos de control. No todos se ocuparon de crearlos y, cuando lo hicieron, fue de forma parcial. De manera que puede decirse que una separación entre autoridad administrativa y autoridad judicial, con latidos de modernidad, solo se alcanzó en algunos territorios, siendo Baden el que emitió la señal de salida

---

<sup>1</sup> Varios autores (2025), *Geschichte des Bundesverwaltungsgerichts. Errichtung und Konsolidierung 1953-1959* (herausgegeben vom Bundesverwaltungsgerichts unter Mitwirkung des Georg-Jellinek Zentrums der Universität Leipzig), 577 páginas. Munich: C.H. Beck.

En la bibliografía española es imprescindible el manejo de *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania* de Santiago González-Varas y *La justicia administrativa en el derecho comparado* de Javier Barnés (coord.).

(1863), seguido por Prusia, por citar el de mayor envergadura dentro del Imperio (1875), o Baviera (1878). Ya en esta época, además de la polémica en torno a la naturaleza de los órganos de control —administrativa o judicial—, se discutía acerca de si la naciente justicia administrativa debía circunscribirse a la defensa de la legalidad objetiva (concepción prusiana) o a la tutela subjetiva del individuo (concepción de la legislación pionera de Baden).

Retengamos, pues, que, de acuerdo con la Constitución bismarckiana de 1871, el Reich no tenía competencia más que para ordenar las jurisdicciones civil y penal, pero en ningún caso la administrativa. De manera que hasta 1918, cuando ya son otros los aires constitucionales, la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa no estuvo entre las tareas de aquellos gobernantes, ocupados tan solo de poner en pie algunas instancias de control para aspectos específicos de su propia actividad administrativa.

La obra diseñada en Weimar, tras la Primera Guerra, sí contempló, de la mano de Hugo Preuss, la creación de una jurisdicción de corte moderno, general en todo el territorio del Reich y con jueces independientes, competente en los negocios en que fuera parte la Administración. Pero el legislador, aturdido por los convulsos acontecimientos que se vivieron y padecieron en aquellos años, no se ocupó de hacer realidad las previsiones constitucionales y ello a pesar de que las asociaciones de juristas defendieron, desde sus Congresos y ponencias, la urgencia de oír y actuar de acuerdo con la voz procedente de Weimar.

Nadie les hizo caso, de manera que el panorama continuó intocado, aunque sí se crearon algunos órganos especializados servidos por personal independiente (en materias militares y de atención a las víctimas, más otros de carácter funcional, económico, etc.).

La dictadura implantada a partir de la llegada de Hitler al poder (1933) tuvo otras preocupaciones, muy alejadas de las sutilezas del control jurisdiccional. Con todo, en 1941, en plena guerra, se creó una especie de Tribunal general: impulsado el Gobierno por la necesidad de ahorrar, unificó los existentes en Alemania con los de los territorios ocupados, sin que por lo demás se le atribuyera competencia alguna. Michael Stolleis ha calificado este Tribunal como un «chiste triste».

Tras la derrota de Alemania se activó, al calor de las nuevas constituciones de los *Länder* que se aprobaron con anterioridad a la Ley Fundamental de 1949, una red de órganos jurisdiccionales. Ya una norma dictada por el Mando Militar Aliado en octubre de 1946 ordenó la instauración de una justicia administrativa. El cometido no era fácil por la diversidad de modelos.

En las zonas de ocupación francesa —fundamentalmente ubicadas en parte del sur de Alemania— convivían territorios con la legislación de Baden, junto a otros que, por razones militares de la anexión a Prusia a lo largo del siglo XIX, aplicaban la legislación prusiana.

En la zona americana (Baviera, Hessen, Württemberg-Baden) se confió a una comisión de expertos presidida por Walter Jellinek la elaboración de una legislación unitaria (Proyecto de Heidelberg), lo que ocurrió en parecidos tér-

minos en la zona británica (del norte de Alemania: Hamburgo, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein), donde vemos a profesores como Ernst Friesenhahn y Hans Julius Wolff colaborando con sus habilidades en la propuesta de textos. Siempre bajo la vigilancia de las autoridades de ocupación.

Si se quieren resumir, de una manera general, las coincidencias de este complejo universo puede decirse que el objetivo principal del control de la Administración, que se construye tras la guerra, consistió en articular el acceso de los particulares a tribunales independientes de la Administración para defender aquellos de sus derechos que hubieran sido vulnerados por el poder público. Para ello se configura como básica la acción impugnatoria o de anulación (*Anfechtungsklage*). Otras disputas se centraron en la introducción de la cláusula general de justiciabilidad y su alcance, o en el juego procesal de otras acciones judiciales.

Naturalmente, en la zona soviética, los comunistas no se perdían en estas exquisiteces. Añadiré que, en la Alemania comunista, solo al final, es decir, cercana la caída del Muro (1989), apareció algo similar a una justicia administrativa.

La Ley Fundamental de Bonn ya opta decididamente por un Tribunal dedicado a las tareas propias de una genuina jurisdicción contencioso-administrativa (art. 96) que en efecto se crea por ley de 23 de septiembre de 1952. La celebración oficial de la inauguración de sus trabajos se produjo el 8 de junio de 1953.

Sabemos que la Ley Fundamental se elaboró en dos tramos: el borrador técnico redactado en el palacio situado en un lago cercano a Múnich (Herrenchiemsee) en el mes de agosto de 1948 y el texto que resultó definitivo salido de los debates políticos en Bonn, en el seno del Consejo Parlamentario (Parlamentarischer Rat), entre los meses de septiembre de 1948 y mayo de 1949.

Las discusiones fueron agitadas en ambos gremios y las redacciones se sucedieron, como era obligado ante una cuestión donde se amontonaban los interrogantes. Cuando se leen, se advierten las tensiones entre los grupos políticos, reflejo de uno de los asuntos de fondo presentes a lo largo de la redacción del texto, a saber, la concreta fórmula en que se plasmaría el modelo federal: si el altamente descentralizado defendido desde Baviera con un respaldo minoritario entre los cristiano-demócratas, o el más centralista que siempre preconizaron liberales y socialdemócratas.

El resultado fue dibujar los trazos esenciales del nuevo orden jurisdiccional, aplicable tanto en los tres territorios ocupados por las potencias occidentales como en Berlín, remitiendo el desarrollo al contenido de una ley federal (la citada de septiembre de 1952).

Iremos viendo poco a poco su formación y constitución, la personalidad de sus magistrados, sus atribuciones, el desarrollo real de las mismas en la práctica, el rumbo que tomó su jurisprudencia, etc.

## II. EL NACIMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO EN 1952

La aprobación de una ley federal relativa a la creación del Tribunal Federal Administrativo (BVerwGG, por sus siglas) estaba ligada, en términos teóricos, a la aprobación de una ley federal que regulara de una manera unitaria la justicia administrativa alemana, dispersa por la acción del pasado y la postbélica de los territorios. Para entendernos, de una ley general sobre la jurisdicción contencioso-administrativa (VwGO, por sus siglas alemanas). Una cuestión técnica esta de complejo carácter procesal que suscitó una interminable polémica. Se pensaba que era preferible esperar a esta segunda regulación antes de que funcionara el Tribunal. Sin embargo, y habida cuenta de que esa era una tarea que iba a exigir mucho tiempo, se optó por crear el Tribunal de forma preferente, habida cuenta de la entrada en vigor de la gran revolución que iba a suponer la cláusula general de impugnación de los actos administrativos contenida en el art. 19.4 de la Ley Fundamental.

Conclusión: se aprobó la ley del Tribunal antes de que se unificaran a nivel federal los mecanismos existentes en los *Länder*. De manera que la construcción de la justicia administrativa y el procedimiento empleado ante ella permaneció intacto en los territorios. El nuevo Tribunal tuvo que arreglárselas para manejar hasta ocho textos y procedimientos distintos que regían en las instancias previas, una situación que sufrió hasta que se dispuso de esa norma unitaria (21 de enero de 1960).

En todo caso, más allá de este problema, se hallaba el más importante: la consideración del nuevo Tribunal como el instrumento jurídico destinado a asegurar la unidad del ordenamiento jurídico federal. Es decir, que la tarea primordial de los nuevos jueces debía consistir en garantizar el tratamiento unitario del derecho administrativo en el territorio federal, de ahí que «su función fundamental haya sido su actividad como tribunal de revisión» (Cornelia Alberts). Con todo, también quedó investido con atribuciones propias de un tribunal de primera instancia en cuanto órgano de control de actos de las autoridades federales generales y de algunas especiales.

Elegir la sede fue episodio de enjundia política. Alemania no es la España de las autonomías, donde a nadie se le ocurre crear un órgano de relevancia judicial o constitucional fuera de Madrid. Allí se discutió ampliamente el lugar de acogida y, a tal efecto, salieron a relucir ciudades como Darmstadt, Karlsruhe, Stuttgart... Al final se optó —con reticencias y críticas— por Berlín, con el fin de reforzar una ciudad que había vivido el lacerante bloqueo ordenado por las autoridades soviéticas y que duró casi un año (parte de los años 1948 y 1949). Se alojó en la sede del antiguo Tribunal Superior Administrativo de Prusia, un edificio que había sobrevivido con bastante dignidad a la destrucción física de Berlín.

Tras la caída del Muro, y desde 2002, el Tribunal ha sido trasladado a Leipzig donde habita un impresionante edificio que había albergado entre 1879 y 1945 el máximo órgano judicial alemán competente en materias civiles y penales.

### III. LA SELECCIÓN DE LOS JUECES: EL LASTRE NACIONAL-SOCIALISTA

En Alemania, la selección de los jueces se halla en manos de los ministros competentes por razón de la materia auxiliados por unas Comisiones de selección que son obligatorias para los Tribunales de la Federación (*Bund*) y quedan a disposición de la legislación de los *Länder* cuando de sus tribunales y jueces se trata.

Veamos el sistema general. El dato normativo básico está contenido en el art. 95.2 de la Ley Fundamental. De acuerdo con su contenido, los jueces de los Tribunales federales son nombrados por el ministro competente por razón de la materia y una Comisión específica (*Richterwahlausschuß*) compuesta por los ministros de los *Länder* —también los competentes por razón de la materia— y una cifra igual de miembros elegidos por el Bundestag (Cámara del Parlamento) para cada legislatura entre personas con capacidad para ser elegibles y «experimentados en la vida del Derecho» (*im Rechtsleben erfahren sein*). En la práctica es frecuente elegir personas con la cualificación para ser jueces (pero que no lo son en activo) y ocasionalmente también antiguos miembros del Bundestag.

Pueden formular propuestas para designar jueces federales los ministros federales o los miembros de esta Comisión. El ministro pone a disposición de la Comisión la documentación referida al candidato para que esta valore si se acomoda a los requisitos exigidos para el puesto y al final decide en votación secreta por mayoría. Si el ministro está de acuerdo, al nombramiento no le falta más que la firma del presidente de la República. Si no lo está, la propuesta ha fracasado. Las sesiones de la Comisión no son públicas.

Vamos a analizar cómo se produjo en la realidad la primera selección de jueces destinados a este Tribunal de nueva hechura. Sabemos que el sistema descansa en la iniciativa que impulsa el ministro competente «por razón de la materia». Cualquier persona pensaría que, para el caso que nos ocupa, ese ministro sería el de Justicia. Pues no fue así. La pelea interministerial, tan antigua y tan conocida en todos los ambientes del mundo, llevó a que se apropiara de esta competencia el ministro del Interior. Esta condición le hizo ser una pieza clave en todo el proceso, pues fue realmente quien pudo dirigirlo y, en buena medida, «caciquearlo», si se me permite la expresión por ser bien ajustada.

El papel del poder legislativo, al menos en la primera selección, fue limitado. De manera que los miembros de la «Comisión de selección» tuvieron en principio un rol más bien pasivo. El mando y la influencia lo ejercieron el ministro y, muy importante, algunos altos funcionarios del ministerio. Solo con el paso del tiempo pudo advertirse un mayor peso de los comisionados procedentes de los

*Länder* y del propio Bundestag, a veces capaces de limitar el mangoneo ejercido desde el ministerio. A lo que debe añadirse la influencia que, en los nombramientos posteriores, tuvieron los propios jueces del Tribunal, aunque preciso es añadir, que esta influencia desde las filas del Tribunal, se ejerció especialmente durante la presidencia de Hans Egidi (luego me referiré a él), que, a su vez, procedía de las altas esferas del ministerio del Interior.

La extrema politización fue la seña de identidad de la selección: el ministro representaba los intereses de la Democracia Cristiana. De vez en cuando tomaban parte o se interesaban por el proceso algunos otros miembros del Gobierno o el propio canciller. Este dominio del Gobierno se reflejó en la selección de los nombres puestos sobre la mesa, todos bien identificados con la línea política representada por Konrad Adenauer. Lo que se buscaba eran juristas con experiencia en la Administración y, si era posible, en el oficio de juez (los abogados no eran especialmente apreciados), todos trabajadores concienzudos, eficaces y, por supuesto, conservadores, alejados formalmente de la política, pero con buenas conexiones en ella. La justicia que de ellos se esperaba debía responder a estas características. El otro gran partido alemán, a saber, el socialdemócrata, buscaba, por el contrario, personas políticamente activas, pero su protagonismo fue simbólico.

En la valoración de los candidatos se incluían las calificaciones que hubieran obtenido en la vida académica, así como las publicaciones de que fueran autores. Pero tampoco pasaba nada si eran ágrafos. Las consideraciones acerca de la edad o de la salud se valoraron de forma flexible. Cuotas geográficas o religiosas no hubo. Y, en cuanto al sexo, se buscó que, al menos, una mujer estuviera presente entre los primeros jueces. Se cumplió en la persona de Charlotte Schmitt, quien aportaba una breve experiencia judicial.

¿Y el pasado político? Aquí los datos son escalofriantes: de los sesenta primeros jueces nombrados, cuarenta y dos habían sido militantes del NSDAP (el partido nazi). Y los que no tuvieron el carné en el bolsillo, estuvieron casi todos involucrados en tejemanejes de la política hitleriana. Excepciones fueron dos jueces que habían trabajado en el «adolfato» como abogados privados. A Charlotte Schmitt no se le pudo probar cercanía con el mundo nazi, pero por supuesto tampoco con los grupos de la oposición. Hay casos para escribir un animado relato (que queda aplazado), como el del sacerdote católico Sebastian Schroecker, doctor en teología y también doctor en derecho, destinatario de algunos elogios —por escrito— firmados por autoridades de parda camisa y brazalete con cruz gamada.

Un caso descarado fue el de Eugen Hering, miembro de las SS, acusado con pruebas solventes de haber participado en deportaciones en Polonia, concretamente en la macabra «acción Saybusch», destinada a expulsar a miles de polacos para poder asentar en el territorio liberado a familias alemanas. En este cometido fue donde Hering consiguió el sobrenombre de «sangriento jefe de distrito», una acusación que nadie tuvo interés en analizar en el Ministerio del Interior, habi-

tado —y no es casualidad sino causalidad— por una nada despreciable población de exnazis, empezando por el propio ministro, Gerhard Schröder (ninguna relación con quien luego fue canciller).

Vamos a ver la personalidad de los primeros presidentes.

El primero de ellos, Ludwig Frege, ejerció su cargo entre marzo de 1953 y diciembre de 1954. Frege, pese a ser un extremista conservador, como juez que había sido en el Tribunal de Prusia y ponente en los asuntos relativos a la policía y al orden público durante el nazismo, «intentó mantener los principios más elementales del Estado de Derecho y, por tanto, la continuidad con la mejor tradición clásica» (Martin Steinkühler). Preciso es entender su «valentía» en un contexto: el de quien ha vivido la expulsión por los nazis de 20 de los 60 compañeros en el Tribunal prusiano. De manera que Frege no fue ni de lejos un «opositor» a las barbaridades del nazismo, pero sí un jurista que, con grandes cautelas, moderó, con algunas de sus decisiones, las arbitrariedades de la Gestapo a base de sostener una «interpretación restrictiva» de las cláusulas generosas de libertad que a sus esbirros le otorgó la desembarazada legislación del momento. Como presidente del nuevo Tribunal, Frege fue un buen organizador que empezó a adaptarlo a las necesidades de los tiempos y a las exigencias de la Ley Fundamental.

Mayor impronta dejó su sucesor, Hans Egidi, quien se mantuvo en el cargo entre abril de 1955 y junio de 1958; servidor —como fue definido— de sucesivos Estados: el Segundo Imperio, como licenciado en Derecho y soldado; cargos públicos en la República de Weimar y en el «adolfato»; en la nueva Alemania, como alto funcionario del Ministerio del Interior y como juez y presidente de este Tribunal Administrativo.

Cercano a organizaciones nacionalistas y militaristas, Egidi pidió en 1937 su acogida como militante entre los nazis, pero fue rechazado. Ello no fue obstáculo para que ocupara un puesto importante en el Tribunal de Cuentas desde enero de 1939 hasta el final de la guerra.

A su finalización, quedó en la zona de ocupación soviética, donde colaboró en la organización de la Democracia Cristiana, pero pronto fue identificado por los comunistas como quien había encarcelado a algunos camaradas en la época de Weimar, razón por la que acabó entre barrotes, de los que fue liberado en febrero de 1948. Conocedor ya de las mañas que se gastaban los soviéticos, buscó a los más benignos «aliados», donde recaló en el Ministerio del Interior como «director del Departamento de Seguridad». Vivió allí algunas turbulencias, entre ellas la huida a la zona soviética nada menos que del presidente de la «Oficina de Defensa de la Constitución», lo que desencadenó el «Caso Otto John» (nombre del escapado), que procuró noches de insomnio a Adenauer, al ministro Schröder y salpicaduras a Egidi, como responsable de la Seguridad. Todavía hoy se discute si John, que había estado involucrado en el atentado a Hitler protagonizado por el conde Stauffenberg en 1944, actuó de forma voluntaria o fue raptado por los incipientes servicios de la Stasi. Lo



cierto es que volvió a la República Federal, donde fue condenado a varios años de prisión. Egidi no salió muy bien parado del trance, pero como persona de la máxima confianza de Schröder y con su patrocinio, pasó a servir al Tribunal, aun sin tener experiencia alguna como juez cuando se produjo la jubilación de Frege. Ya allí instalado, Schröder —con la venia de Adenauer— consiguió su nombramiento como presidente (abril de 1955).

Egidi compartió siempre y sin disimular todos los tópicos de la derecha nacionalista alemana, incluidos los antisemitas, aunque formalmente no vistió la camisa parda en las grandes celebraciones nazis. Como juez contencioso-administrativo en la nueva Alemania se destacó por asimilar los recién horneados mandatos constitucionales y por tanto trabajó por la consolidación del Estado de derecho diseñado en Bonn y contenido en la Ley Fundamental. Sus buenas dotes organizadoras y su simpatía personal hicieron el resto para entrar como un personaje clave en la historia del sistema contencioso-administrativo alemán.

Tras Egidi viene la larga presidencia de Fritz Werner (julio de 1958 a diciembre de 1969). Tantos años de mando dejaron una huella imborrable de la que se ocupará el segundo tomo de esta historia que se inicia con este primero. Werner es muy conocido entre los administrativistas —también españoles— por ser el autor de la frase «el derecho administrativo es la concreción del derecho constitucional». Una obviedad que, si hubiera sido dicha por un señor apellidado Fernández o Pérez, no hubiera tenido el más mínimo eco. Menos conocido es que Werner se significó como nazi confeso desde antes de la llegada de Hitler al poder.

Personajes de relevancia fueron asimismo el fiscal superior y el fiscal, históricamente encargados de defender el «interés público». Como quiera que la ley no aclaró muy bien sus funciones, un jurista que había de moverse en medio de las exigencias del Tribunal y las del Gobierno y, por tanto, en permanente tensión para no parecer muy cercano ni de uno ni de otro. Lo cierto es que sus titulares gozaron de una cierta libertad para conformar el ejercicio de sus funciones. Pues bien, para el cargo de fiscal superior fue designado un profesional procedente de Baviera que ejerció su cargo de manera provisional (o comisarial) llamado Jacob Kratzer, nazi con carné desde 1937. Con nombramiento definitivo como fiscal superior contó su sucesor, Georg Remak, que ya era juez en el Tribunal, el único que sufrió persecución por parte de las autoridades nazis. Duró poco en el cargo —hasta 1956— y le sucedió el también juez Harry von Rosen, militante nazi desde 1933, autor de numerosas publicaciones abiertamente panfletarias y sectarias, algunas muy conocidas, como su historia constitucional, que volvió a publicar tras la guerra con tan solo suprimir las páginas que había dedicado al nacional-socialismo. Defendió por escrito, entre otras demasías, la supresión de derechos de la población polaca. Como quiera que su presencia en la cúpula de la nueva judicatura desatara un escándalo desde las páginas de la revista *Der Spiegel*,



tuvo que dar explicaciones, entre las cuales figuró su propia defensa al calificarse como «opositor a Hitler». En junio de 1958 fue cesado.

Peor fue el caso de su subordinado, el fiscal Hans Henning von Normann, de quien solo es necesario decir que fue un protegido de Hermann Göring!, quien le proporcionó todo tipo de cargos y prebendas. En sus nuevos puestos, tras la guerra, se olvidó del obeso jerarca condenado a muerte en Nürnberg y sirvió a sus jefes —hasta 1968— con el espíritu sumiso que había aprendido.

#### IV. EL TRIBUNAL ECHA A ANDAR

Como he adelantado, el Tribunal echa a andar en junio de 1953. La primera audiencia oral se celebró en el mes de agosto de ese mismo año. Empezó contando con cuatro Salas (*Senat*, en alemán) para irse ampliando su número en los años posteriores de manera que, en febrero de 1959, ya se había creado la séptima y además había crecido el número de magistrados en cada una de ellas (de cinco pasaron a seis). En esa misma fecha el Tribunal contaba con un presidente, siete presidentes de Sala y cuarenta jueces.

Los asuntos a tratar en estos primeros compases de su existencia estuvieron centrados en la aplicación de la ley (*Lastenausgleichsgesetz*) que regulaba las compensaciones a que tenían derecho, por ejemplo, los directamente afectados por daños especiales de guerra, los desplazados procedentes de los antiguos territorios del Reich situados más allá de la línea marcada por los ríos Oder y Neiße, los huidos de la zona soviética, incluso los afectados de forma especial y singular por la reforma monetaria de 1948. Pleiteantes de esta primera hora fueron asimismo centenares de funcionarios. Los capítulos del derecho administrativo clásico se fueron abriendo paso poco a poco (derecho municipal, derecho de las profesiones libres, de la enseñanza (...)). A finales de la década, es decir, con la creación de la séptima Sala, empiezan a pasar los pleitos referidos a la guerra y sus consecuencias a un plano más discreto.

El Tribunal —ya ha quedado enunciado— es ante todo un tribunal de revisión de las sentencias de los superiores de los *Länder*. Con claridad lo expresó el Tribunal en 1955: «este Tribunal es fundamentalmente de revisión, solo en casos excepcionales actúa en primera y última instancia». Son los tribunales de los *Länder* los que deciden en principio de forma expresa si una sentencia es susceptible de revisión, pero su posición contraria puede ser debatida ante el Tribunal Federal. Para que esta posibilidad se abra es necesario que el asunto tenga una especial relevancia jurídica o el tribunal de instancia se haya separado de la jurisprudencia superior. En estas sentencias de revisión reside el núcleo sustancial de su autoridad jurisprudencial.

En primera —y última instancia— decide el Tribunal Federal en supuestos limitados, normalmente actos de las autoridades federales superiores, aunque —también respecto a estos— el Tribunal (la Sala Primera) puede remitir el asunto

a un tribunal inferior cuando la cuestión no cumpla los requisitos exigibles de «importancia o repercusión».

También ostenta una competencia singular en materia de «prohibición de asociaciones». En este sentido, es muy citada la sentencia de 16 de julio de 1954 que declaró ilegal la Asociación de Jóvenes, versión «occidental», de las Juventudes organizadas por el Partido Comunista en la República Democrática (la asentada en la antigua zona soviética, para entendernos). Esta sentencia hay que considerarla como un primer peldaño de la escalera que condujo a la ilegalización por el Tribunal Constitucional del Partido Comunista en agosto de 1956 (el intento de reconstrucción del partido nacional-socialista ya había sido ilegalizado en Karlsruhe en octubre de 1952).

En las actuaciones ante el Tribunal no fue necesaria la presencia de abogado hasta que se aprobó la ley general de la justicia administrativa de 1960, aunque en la práctica las partes acudían auxiliadas por los profesionales del derecho encuadrados en los despachos de abogados que florecieron en Berlín (el más famoso con sede en la elegante calle Kurfürstendamm).

Curiosa es la decisión de los jueces de celebrar juntos almuerzos y encuentros festivos en invierno (con baile incluido) y en verano. También, en ocasiones, conciertos.

Al principio se tuvo la esperanza de que el Tribunal conservara la agilidad para «llevar al día» los asuntos, pero pronto se constató su desbordamiento, lo que perjudicó su reputación.

Este dato, la sobrecarga de trabajo en una Alemania de ciudadanos angustiados que acudían a la justicia para impetrar ayuda —o consuelo—, contribuyó a que las relaciones entre los jueces fueran todo lo apacibles que pueden serlo las que se traban entre los seres humanos. Para las intrigas y los enfrentamientos había el tiempo justo. Les unía ideológicamente el hecho de su muy compartido pasado entre los nazis o en sus cercanías y también su rechazo a los planteamientos de la izquierda socialdemócrata. Pero también se puede anotar que, cuando convivieron un juez de color pardo con otro que se había mantenido distante de ese venenoso cromatismo, el sentido de la disciplina y —de nuevo— lo agobiante de la acumulación de papel, propiciaron una convivencia serena.

Con todo, algunos jueces plantearon problemas de entidad, aunque de distinto origen: uno de ellos (Ernst Wichert) pronto se destacó como una calamidad, un profesional ausente, enfermizo (imaginario), desordenado en su trabajo y desaliñado a la hora de escribir, en definitiva, un sujeto no adecuado para la misión que había asumido; por otro lado, el nombramiento como presidente de Sala de Harry von Rosen, a quien ya conocemos, fue tomado por el presidente Frege «como una afrenta» (Maria Kögel).

En cualquier caso, la mancha más pertinaz del Tribunal que pronto se advirtió, y fue comentada y denunciada entre las gentes del gremio, quedó visualizada en la descarada intromisión en la política de nombramientos que capitaneaba el ministro del Interior.

## V. SUS PRIMERAS SENTENCIAS

Con sus pocos medios y con sus muchas limitaciones, el Tribunal se pone manos a una obra ambiciosa: unificar el barroco panorama procesal que hereda y afrontar y renovar un derecho administrativo que ya albergaba en su seno signos de cambios bien visibles por las consecuencias del nazismo, de la guerra devastadora y por las lacerantes circunstancias económicas que el pueblo padecía.

La gran novedad era la aplicación de la cláusula general de impugnabilidad de todos los actos de la Administración contenida en el art. 19.4 de la Ley Fundamental, desconocida en la legislación anterior a 1945. A disposición de los ciudadanos quedó (sin carácter retroactivo) el acceso a la justicia cuando vieran vulnerados sus derechos. La concreción del alcance de tales derechos la hace el Tribunal tempranamente de forma amplia (ya en 1954) conectándola con la concepción básica de la «dignidad de la persona humana». Por contra, se ocupó de excluir la acción popular «porque el demandante no puede convertirse en un administrador de los intereses generales», a menos que una ley le atribuya expresamente tal condición.

En otros grandes asuntos, el Tribunal ofreció sus iniciales aproximaciones, como ocurrió respecto del principio de legalidad y la desautorización de delegaciones generales o en blanco (en 1955). Asimismo, desde las primeras sentencias, se enfrentan las distintas Salas a la polémica sobre los «poderes discrecionales» y los «conceptos jurídicos indeterminados», nociones con las que los autores estaban confeccionando, en las revistas especializadas, encaje de bolillos (singularmente, Otto Bachof y Carl Hermann Ule). De forma más inconcreta se tantea la aplicación de estas técnicas a los instrumentos de planeamiento (de desarrollo económico en los *Länder* o de urbanismo).

Inevitable también la presencia en los pleitos de la delimitación de la propia jurisdicción del Tribunal en relación con la civil, de los contornos del acto administrativo y del contenido de la relación jurídico-administrativa, es decir, de los temas eternos de una jurisdicción de este tipo.

Nuevos eran los derivados del tratamiento de las consecuencias en el derecho administrativo de los años del «adolfato». Años en que se había procedido a una desactivación del Parlamento (por la ley llamada «de plenos poderes» de 24 de marzo de 1933) y a la eliminación de los *Länder*. El Tribunal estableció la doctrina según la cual la pervivencia de sus normas podría sostenerse siempre que, según palabras del Tribunal Constitucional y de este Administrativo, «fueran ajustadas al orden jurídico que el propio Tercer Reich se había dado, hubieran sido aceptadas por la comunidad jurídica, hubieran sido observadas a lo largo de los años y no contuvieran un abierto despropósito jurídico» (*Unrecht*).

Con estos mimbres —bastante generosos respecto de una época sombría— se abordaron infinitos litigios planteados por los funcionarios que habían sido expulsados por razones políticas o por su condición de judíos y que los jueces rehabilitaron. A los que se unían los funcionarios del régimen nazi separados tras

la victoria aliada, a quienes se les permitió el regreso «siempre que no hubieran obtenido su puesto por su estrecha vinculación con el nazismo».

Ya he adelantado cómo centenares de pleitos procedieron de aquellas personas que, como consecuencia de la guerra y de las convulsiones de la postguerra, llegaron en masa a las zonas occidentales ocupadas por los aliados (luego República Federal). Eran los prisioneros de guerra; los desplazados procedentes de los «antiguos territorios orientales»; las personas que habían sido desposeídas de la nacionalidad alemana por el régimen nazi por razones políticas, religiosas o raciales, o sea, por la aplicación de la *Ausbürgerung*, que ahora prohibía expresamente el art. 16.1 de la Ley Fundamental. Un caso especial representaban los austriacos, convertidos en alemanes por la «Anexión» de Hitler en 1938 y que ahora recuperaban la nacionalidad austriaca, pero se ignoraba si conservaban o no la alemana. En fin, los ya citados daños causados por la guerra y la ocupación regulados por una ley específica (*Lastenausgleichsgesetz*), fuente de conflictos sin fin.

Claro es que no se trataba solo de reparar los estropicios causados por Hitler y la guerra por él desatada, sino de reflejar en la actuación de los nuevos tribunales el nuevo orden constitucional y los valores en él contenidos. Contrarios a los instaurados por la dictadura, pero también diferentes de los acogidos por el legislador de Weimar. Así, por ejemplo, el énfasis puesto en los derechos fundamentales y su aplicación a un Estado de derecho, que ha pasado de ser «liberal» a caracterizarse como «social», cambia de manera radical la perspectiva con la que ha de ser contemplado el Estado.

Sin embargo, su naturaleza de Estado «democrático», también albergada en la Ley Fundamental, no jugó un papel relevante en estos primeros compases, más allá de la aplicación del principio de la reserva de ley.

En el tratamiento de los derechos fundamentales, el Tribunal Administrativo admitió sin problema alguno la primacía del Constitucional y, cuando se produjeron pequeñas divergencias, se encargó de aclarar, para disipar recelos, que sus afirmaciones no afectaban a la interpretación de la Constitución, sino del derecho contenido en las leyes. Conviene observar, no obstante, que ambos tribunales simultanearon sus primeros pasos, de manera que las grandes sentencias de Karlsruhe sobre derechos fundamentales («Lüth», «Elfes» y «Apotheken», analizadas en mi libro *Juristas y enseñanzas alemanas I, 1945-1975*, Marcial Pons, 2013) coinciden más o menos con las primeras declaraciones jurisprudenciales procedentes del orden contencioso-administrativo. Este concentró sus esfuerzos en perfilar el respeto al «contenido esencial» de los derechos fundamentales del art. 19.2 de la Ley Fundamental para afirmar (en 1955) que «se considera vulnerado cuando jurídicamente o de hecho al afectado ya no le queda en sus manos prácticamente nada».

La libertad de profesión, la garantía de la propiedad, el principio de igualdad, el orden económico y sus implicaciones jurídico-administrativas, el matrimonio y la familia, el papel de la mujer, las escuelas y las Universidades, las corporaciones y asociaciones, las iglesias... todo desfila por la primera colección de

sentencias de este Tribunal. Sobre las que se lanzaban como felinos, y con ganas de pelea dialéctica, las grandes plumas de la época. Piénsese que, en los años sesenta, pudo publicar Otto Bachof sus tres volúmenes sobre la jurisprudencia producida por la renacida jurisdicción administrativa (en su imponente obra *Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht und Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts*).

Como un hito de esa jurisprudencia debe considerarse la sentencia de la Sala Primera de 21 de diciembre de 1954 referida a la prohibición policial de la película dirigida por Willi Forst titulada *La pecadora (Die Sünderin)*. Tras resolver algunos problemas procesales, el Tribunal entra directamente en el asunto apoyado en el bastón de los derechos fundamentales: la película es una obra de arte, su prohibición por lo tanto una violación del derecho a la libertad artística garantizado sin restricciones en el art. 5.3 de la Ley Fundamental. Quedarían —sigue razonando el juez— «solo» como límites inmanentes del derecho, la protección de bienes jurídicos como la familia o el matrimonio en cuanto instituciones de la vida colectiva, pero en este caso puede afirmarse «que no corren peligro alguno».

El Tribunal le tomó gusto a las invocaciones de los derechos fundamentales pues los alega en asuntos relacionados con la libertad de comercio, las reformas urbanísticas, la libertad de asociación etc. Ciertamente que la dogmática posterior circuló en una dirección distinta a la marcada inicialmente por el Tribunal Administrativo y ejemplo de ello es el «descubrimiento» y posterior «extensión» de la aplicación del principio de proporcionalidad que el Tribunal Constitucional convirtió en estrella de la argumentación. Pero la labor inicial, desde la jurisdicción administrativa, no puede desdenarse, sobre todo si se sabe que, en algunos casos, abrió caminos al propio Tribunal Constitucional (así, Christoph Enders en su contribución a este libro).

Otra sentencia considerada como decisiva fue la de 24 de junio de 1954. Es un pobre diablo y empecinado sujeto quien, peleando por veinte marcos, consigue que el Tribunal diga que «antes de 1945 tanto la doctrina como la jurisprudencia sostenía que no existía un derecho a una ayuda porque esta solo se justificaba por razones de orden público, no porque el sujeto realmente la mereciera». El derecho de las ayudas a los pobres era contemplado como simple derecho objetivo, para cuyo cumplimiento el particular no podía dirigirse a la justicia. Tras la entrada en vigor de la Ley Fundamental «esta concepción no puede sostenerse», dice el juez con energía. Y añade: «el particular está sometido al poder público, pero no como súbdito, sino como ciudadano. Por ello ya no puede ser considerado un simple objeto del actuar público, sino como una personalidad responsable y, en consecuencia, como un sujeto de derechos y deberes. Esta nueva situación debe valer sobre todo cuando se trata de asegurar su misma existencia. En la medida en que la ley impone al necesitado obligaciones, debe reconocerse a este el derecho de impetrar, en caso de infracción, la protección de los tribunales administrativos».

Con esta jurisprudencia, que contribuyó a difundir una nueva concepción social, el Tribunal se afianzaba en el panorama de los Tribunales Federales creados por la Ley Fundamental y que también habían empezado a funcionar: el *Bundesfinanzhof* en 1950 con sede en Múnich; y el mismo año, el *Bundesgerichtshof* con sede en Karlsruhe; en 1953, el *Bundessozialgericht*, y en 1954, el *Bundesarbeitsgericht*, ambos con sede en Kassel. Si a ello se añade el *Bundesverfassungsgericht* que abre sus puertas en 1951 en Karlsruhe, se advertirá que esta pequeña ciudad, capital en el pasado del Gran Ducado de Baden, se quedó con los Tribunales más sustanciosos, si se tiene en cuenta que el *Bundesgerichtshof* es la última instancia en materia civil y penal (hoy dos de sus Salas sesionan en Leipzig).

Preciso es añadir que los presidentes del Tribunal Administrativo intervinieron en la elaboración de las diversas versiones de la ley general sobre el orden contencioso-administrativo de 1960, aunque no siempre ni fácilmente sus concepciones y propuestas lograran imponerse. Una influencia especial tuvo un magistrado, también de pasado nazi, Werner Ernst, en la legislación urbanística, pero no por su condición de magistrado, sino por su experiencia como funcionario y por su crédito como autor de publicaciones sobre la materia bien valoradas.

## VI. LOS AUTORES Y EL TRIBUNAL

Desde el primer momento, el Tribunal Contencioso Administrativo que estamos analizando mantuvo un diálogo fecundo con la doctrina representada por los autores que, generacionalmente, son posteriores a los grandes nombres de Weimar: Triepel, Anschütz, Kelsen, Schmitt, Smend, sucesores, a su vez, de los maestros de finales del XIX y principios del XX, Laband, Georg Jellinek y Otto Mayer.

En el momento del comienzo de sus tareas por el Tribunal el nombre más relevante es el de Walter Jellinek (hijo de Georg), al que hemos visto colaborando con las autoridades aliadas en la reconstrucción de las instituciones públicas. Por su condición de judío (aunque estaba bautizado) había sido apartado de su cátedra en Heidelberg y a ella vuelve tras la guerra.

Jellinek muere en 1955 y con él se cierra una generación y se abre la de aquellos profesores que alcanzaron su *venia docendi* al final de la República de Weimar, algunos de los cuales empezaron a ejercer como docentes en la dictadura de Hitler. Para no marear al lector con una lista de nombres, señalaré aquellos que Klaus Rennert (autor de esta parte de la obra aquí comentada) señala como los más influyentes en la labor jurisprudencial del Tribunal. Entre ellos destaca en primerísimo lugar Ernst Forsthoff, discípulo de Carl Schmitt, alejado de él y luego reconciliado (véase mi libro *Carl Schmitt—Ernst Forsthoff: coincidencias y confidencias*, Marcial Pons, 2008), separado de su cátedra por haber militado en el partido nazi, rehabilitado tras pasar el proceso de desnazificación y nombrado titular de una de las cátedras de derecho público en Heidelberg, donde coincide

—aunque poco tiempo por su fallecimiento— con Jellinek, ambos desunidos por una mutua y profunda antipatía.

Forsthoff es, con razón y justicia, la gran lumbrera de la época. Sus trabajos sobre el Estado de la sociedad industrial y, sobre todo, su parto intelectual de la famosa *Daseinsvorsorge* viene y va continuamente en los razonamientos de las sentencias. Y no era para menos en una sociedad que todavía padecía lacerantes limitaciones en los suministros de agua, de energía, en los servicios de transporte, en los postales... de manera que la idea inunda el derecho administrativo y crea las condiciones para teorizar sin fin sobre el derecho a determinadas prestaciones, que luego se extenderá al mundo cultural, de las bibliotecas, etc.

Vienen después, siempre en esta generación, Carl Hermann Ule, que había hecho su carrera de la mano de un nazi irrecuperable (Otto Koellreutter), pero que, sumergido en las aguas limpias de la Ley Fundamental, se convierte en uno de los procesalistas más leídos. Y Hans Peter Ipsen, también de pasado nazi, pero, con buen olfato para detectar lo que de nuevo movía al mundo, acabará identificándose con los valores constitucionales y hasta siendo un experto en el naciente derecho europeo. Es el forjador de una expresión utilizada incluso por quienes no manejan la lengua alemana, *Drittwirkung*, que alude a la influencia del derecho fundamental en las relaciones entre particulares (así, en la sentencia del Tribunal Constitucional «Lüth», 1958).

Si avanzamos en el tiempo, entre aquellos iuspublicistas que reciben la *venia docendi* tras la guerra, sobresale, a los efectos de este comentario, Otto Bachof, que ejerció la docencia, durante casi toda su vida activa, en Tubinga. Le había ayudado a su promoción académica Jellinek y pronto se convirtió en el reputado especialista en la producción jurisprudencial del Tribunal, a la que aplica su pluma minuciosa, polémica y crítica. El tema de las potestades discrecionales y los «conceptos jurídicos indeterminados» tiene, desde 1955, su inventor en Bachof y su predicador más destacado, como ya he adelantado. El hecho de que ejerciera además, desde 1958, como juez en el que podríamos llamar «Tribunal Constitucional» del *Land* de Baden-Württemberg (*Staatsgerichtshof*) contribuyó a su bien ganada fama.

Las fuentes doctrinales directas en las que bebían los magistrados eran los manuales y tratados, los artículos en las revistas especializadas y las ponencias en los Congresos, entre ellos, los organizados por la famosa Asociación de Profesores (*Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*) que se ocupó, desde su reconstrucción en 1948/1949, de buena parte de los grandes asuntos que pasaban por las Salas del Tribunal. Por ejemplo, ya en la segunda sesión (1950), la ponencia principal estuvo dedicada a la cláusula general de justiciabilidad de los actos del poder público. Sus autores: Friedrich Klein, coautor del famoso Comentario a la Ley Fundamental, Mangoldt-Klein, de uso masivo durante muchos años en las Facultades y entre los estudiosos. Coponente junto a Klein en la sesión de la *Vereinigung*, fue Heinrich Herrfahrdt, personaje rehabilitado en



la vida académica con explícitas reticencias por su ardoroso compromiso con el nacionalsocialismo.

Los manuales inicialmente usados por los jueces fueron los de Walter Jellinek, que venía de los años treinta, Hans Peters (1949) y, sobre todo, el de Forsthoff cuya primera salida al mercado es de 1950 con sucesivas y muy exitosas ediciones, hasta 1973 (la décima; una de ellas, la quinta, fue traducida al español, 1958).

«Para el Tribunal, —concluye Klaus Rennert— Forsthoff fue la primera autoridad de la Ciencia del derecho administrativo».

Cuando Forsthoff (y su Tratado) se va apagando quien le sucede es Hans Julius Wolff, cuya obra conoce su primera edición en 1956 y que sería puesta al día por Bachof a partir de 1974. En ella se condensa precisamente, con la vista puesta en los estudiantes, lo más relevante de la doctrina jurisprudencial.

Los magistrados, en el Tribunal, disponían de una «biblioteca de mano» en las Salas y en sus despachos personales. En las primeras se recibían las revistas generales más conocidas («Die öffentliche Verwaltung», «Juristische Rundschau»...), las más específicas, referidas a la *Lastenausgleichsgesetz* que tanto pleito ocasionaba, más las colecciones legislativas, especialmente el «Sartorius». En sus despachos personales contaban con las obras de Peters y de Forsthoff, los comentarios a la Ley Fundamental, por ejemplo, el «Mangoldt-Klein, un manual de derecho procesal y algunos libros sobre funcionarios.

Con cierta frecuencia todos estos autores eran citados nominalmente en las sentencias. Hay que decir que la concreta manera de hacerlo, entonces y ahora, es irregular, de forma que depende en cada ocasión del deseo de sus redactores.

Y ya que este punto ha tratado de libros y de autores, lo terminaré con una anécdota curiosa. Hemos visto que Walter Jellinek murió en 1955. Pues bien, su viuda, poco después, envió un telegrama al Ministerio del Interior ofreciendo la compra de la biblioteca de su suegro (Georg) y de su marido. Eran unos 5.500 libros al precio de 23.800 marcos. El funcionario competente le contestó que «desgraciadamente» carecían de medios para esa adquisición. Cuando en el Tribunal se enteraron de tal respuesta, no gustó nada que se hubiera rechazado, sin consultar, una oferta que hubiera enriquecido de manera notable la biblioteca, bien surtida por lo demás porque era la heredada del Tribunal de Prusia, que ya conocemos.

Leída la respuesta, la viuda se dirigió en los mismos términos al Tribunal Constitucional que, con mucho mejor criterio, la aceptó. Desde el Tribunal Administrativo se le hace entonces una oferta de pago de 32.000 marcos. Se daba la circunstancia de que, hacía poco tiempo, el Tribunal Constitucional, en una jugada ágil, se había quedado con la biblioteca de Richard Thoma, fallecido también en 1955. Cuando el presidente Egidi (que lo era, como sabemos, del Tribunal Administrativo) propuso a su colega del Constitucional, ante la noticia de que ya la venta se había consumado, la partición de la biblioteca, tuvo que tragarse una

respuesta contundente: en el contrato, la viuda había dejado establecido que los fondos debían permanecer siempre unidos. En Karlsruhe siguen.

## VII. IMAGEN DEL TRIBUNAL

Ante la opinión pública o, mejor, publicada, el Tribunal despertó interés en relación con algunos —pocos— asuntos, entre ellos la selección —politizada— de los jueces o la libertad de profesión, una libertad que, en la realidad de la postguerra, apenas existía porque un sinfín de regulaciones limitaban el acceso a muchas profesiones. El Tribunal actuó de manera muy coordinada en este punto con los colegas de Karlsruhe, que se hizo notar con su sentencia «Apotheken» (Farmacias), y cuyos razonamientos, por cierto, se apoyan en buena medida en los que ya habían sido empleados con anterioridad por el Tribunal Administrativo.

Hay que tener en cuenta el hecho de que la localización del Tribunal en Berlín no ayudaba a la difusión de su actividad, ya que esta ciudad, foco permanente de conflictos políticos de dimensión internacional, ya daba para suficientes titulares de prensa. La complejidad técnico-jurídica de los esfuerzos de los jueces hacía el resto. También contribuía a restarle protagonismo el adquirido por los jueces de Karlsruhe, aunque Bachof insistiera en sus escritos en que «los tribunales administrativos tienen, en la interpretación de la Constitución, tanta importancia como los tribunales constitucionales».

## VIII. LA JUSTICIA LUCHA CON LA CARGA DEL PASADO

La organización y la puesta en funcionamiento de este Tribunal y del resto de los grandes Tribunales Federales se hizo en un clima altamente sensible al pasado inmediato vivido en una dictadura sangrienta que, empecinada en conquistar el mundo, acabó felizmente aplastada por ese mundo.

Lo hemos visto: el Tribunal Administrativo se llenó de militantes del partido de Hitler y exactamente lo mismo ocurrió con el resto de los Tribunales Federales. No así con el Constitucional. Tal situación no podía pasar desapercibida por más que el canciller Adenauer pusiera en circulación, para apoyar su política de persecución suave de los exnazis, su frase, tan repetida: «tiro el agua sucia cuando dispongo de limpia».

La recién fundada República Democrática Alemana (DDR, por sus siglas en alemán) sí persiguió con más dureza a quienes habían vestido la camisa parda, y por eso sus dirigentes se consideraron con autoridad para organizar campañas y denunciar las prácticas de «enmascaramiento» en la República Federal. Fueron centenares los documentos comprometedores que publicaron en periódicos y revistas sobre jueces y otras autoridades. Olvidaban los camaradas comunistas que el mismo rigor que pusieron en la persecución del nazi, lo llevaron poco después

al disidente del estalinismo, especialmente si habían bebido el licor comunista ofrecido por Trotsky o por el mariscal Tito. No se anduvieron precisamente con contemplaciones, insensibles incluso al hecho de que muchos de los perseguidos —encarcelados y/o ejecutados— acababan de salir de los campos nazis de concentración.

Los penalistas alemanes han analizado este asunto con un detenimiento que los juristas españoles conocemos gracias a los trabajos fundamentales de Francisco Muñoz Conde.

Bien cierto es que el tratamiento del pasado nazi, también en la justicia, comenzó en los años cincuenta y se profundizó en los sesenta, vinculado al movimiento del 68 cuando los jóvenes empezaron a preguntar a sus padres «qué habían hecho en los años de Hitler». La polémica siguió con brío y, bibliográficamente, culminó con el libro de Ingo Müller (traduzco su título) "Juristas terribles. El no superado pasado de nuestra Justicia", que se publica en 1987. En él explica el autor que la idea de escribirlo la tuvo al leer unas declaraciones de quien era nada menos que presidente de un *Land* (Baden-Württemberg), Hans Filbinger, que había sido juez en la Marina y tenía varias sentencias de muerte en su conciencia. Sostenía este sujeto que «lo que entonces era ajustado a Derecho, no puede ser hoy una injusticia». Müller vio en ese empecinamiento un síntoma de la posición de muchos juristas de la dictadura y de la postguerra. El libro —apasionante— se apoya en biografías de juristas de carne y hueso. Hay que decir que Filbinger se vio obligado a dimitir en 1978.

Volvamos al orden contencioso-administrativo. Y de la pluma de Dirk van Laak, presente en la obra, convengamos con él, para acabar en paz la andadura vivida con esta reseña, que «por supuesto llegaron jueces en su mayoría conservadores, pero eran —al contrario de lo que ocurrió en la República de Weimar— personas abiertas a la democracia parlamentaria». Y cita la sentencia sobre la película *Die Sünderin* (*La pecadora*) que aprovechó el Tribunal para establecer la primacía de la libertad artística y ofrecer así una señal para el futuro.

Por eso Van Laak afirma que «fuera de los infundados reparos que se hicieron con ocasión de los juicios a los terroristas del Ejército Rojo (Baader Meinhof) en los años setenta/ochenta, lo cierto es que ya en los años sesenta se puede sostener que la juridificación de la política había triunfado sobre la politización de la Justicia».

Concluyo. La lectura de este libro, absorbente y estimulante, me autoriza a sostener que la consolidación de la actual jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania se debe a unos pioneros que limpiaron las manchas de sus togas a base de aplicarles la purificación que trae la magia con la que nos deslumbra el razonamiento jurídico, aquilatado y sobrio, propio del Estado de derecho.