

MÖLLERS, C.; VOSSKUHLE, A., y WALTER, C. (Eds.): *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, 426 págs.

El emergente Derecho administrativo global —*Global Administrative Law*— o Derecho administrativo internacional —*Internationales Verwaltungsrecht*, en su versión germánica— es una realidad en clara expansión, a la que la doctrina alude de forma cada vez más recurrente, sin que exista por el momento un tratamiento doctrinal mínimamente armonizado sobre su contorno y sus principales contenidos. El debate sobre este nuevo campo de investigación, el lenguaje utilizado para describir los fenómenos analizados y la elección de los concretos sectores de análisis están claramente influenciados por la perspectiva politológica que sirve de punto de partida a la doctrina anglosajona, pionera en el tratamiento de este tema a través del proyecto de investigación de la *New York University School of Law* [B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2005), «The Emergence of Global Administrative Law», *Law & Contemporary Problems*, 68, págs. 15 y ss.]. La participación activa en este proyecto de la

doctrina italiana, y más recientemente también de la doctrina española, no sólo facilita su difusión en España, sino que también está dotando al Derecho administrativo global de un discurso más próximo a nuestra cultura jurídica.

Ello no obstante, me atrevería a decir que la versión genuinamente continental-europea del Derecho administrativo global es de clara inspiración germánica y tiene su origen en el proyecto de investigación esbozado por el profesor Eberhardt SCHMIDT-ARMANN en un conocido artículo («Die Herausforderung der Verwaltungswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen», *Der Staat*, 45, 2006, págs. 315 y ss.), cuyo contenido ha sido difundido entre nosotros gracias a la traducción realizada por Oriol MIR PUIGPELAT y que fue publicada en esta REVISTA con el título «La ciencia del Derecho Administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas» (*RAP*, 171, 2006, págs. 7 y ss.).

Menos conocidas en nuestro entorno jurídico son, sin embargo, las publicaciones vinculadas al proyecto alemán, entre las cuales ocupa un papel destacado la obra colectiva que es objeto de esta recensión, y que constituye un primer intento de una joven generación de profesores alemanes de acercarse a este fenómeno de forma sistemática. Como se desprende claramente del subtítulo (*Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*), esta aproximación al Derecho administrativo internacional parte del análisis de diversos sectores de referencia. En concreto, la obra se organiza en una introducción, trece artículos dedicados al análisis de siete sectores de referencia —con una ponencia general y un comentario sobre cada uno de ellos— y dos artículos de carácter transversal, en forma de estudios finales.

Desde la perspectiva del lector español, debe advertirse que los sectores escogidos sobandan el marco tradicional de la parte especial del Derecho administrativo para adentrarse también en otros ámbitos del Derecho público, algunos ciertamente muy novedosos, fuertemente internacionalizados. En concreto, se analizan los siguientes

sectores de referencia: la administración del desarrollo económico (Philipp DANN y Franz. C. MAYER), el Derecho internacional de la seguridad social (Markus GLASER), el Derecho internacional del medio ambiente (Wolfgang DURNER y Matthias ROSSI), el Derecho financiero transnacional (Ekkehart REIMER y Christian TIETJE), la regulación internacional de los mercados financieros —con especial referencia a la cooperación transnacional de las entidades de supervisión— (Anne VAN AAKEN y Christoph OHLER), la internacionalización del Derecho de la inmigración (Jürgen BAST y Nico KRISCH) y la estandarización internacional (Hans Christian RÖHL y Oliver LEPSIUS). La integración de estos temas en el nuevo Derecho administrativo internacional se explicita en la introducción (Christoph MÖLLERS) y en los dos estudios finales de carácter transversal, dedicados, respectivamente, a sintetizar los aspectos tratados con anterioridad (Karl Heinz LADEUR) y a ofrecer un análisis de las perspectivas de futuro del Derecho administrativo internacional (Matthias RUFFERT).

Como se deduce fácilmente de la mera exposición de sus contenidos, la heterogeneidad de los ámbitos analizados es quizás una de las características más notables de esta obra colectiva. Esta heterogeneidad es reconocida por sus autores (en especial, RUFFERT y MAYER), que ponen de relieve la falta de consenso doctrinal sobre los contornos del Derecho administrativo internacional. Esta indefinición se ve agravada en Alemania, donde existe un problema terminológico en el uso de esta expresión, puesto que existe una consolidada tradición doctrinal que considera el *Internationales Verwaltungsrecht* como un derecho de resolución de conflictos (*Kollisionsrecht*) sobre la legislación aplicable en las relaciones administrativas internacionales. En un claro intento de superar esta tradición, y siguiendo la clasificación ofrecida por SCHMIDT-ARMANN, en esta obra colectiva (en particular, GLASER y TIETJE) se sostiene que el Derecho administrativo internacional de nuevo cuño incluye también el análisis del régimen jurídico de la actuación de las instancias administrativas internacionales (*Aktionsrecht*), el derecho condicionante de los

ordenamientos jurídico-administrativos nacionales (*Determinationsrecht*) y el derecho de la cooperación administrativa internacional (*Kooperationsrecht*).

En una sintética y acertada introducción, Christoph MÖLLERS identifica el surgimiento del Derecho administrativo internacional (*Internationales Verwaltungsrecht*) con una quiebra de la separación tradicional entre la esfera interna y la esfera externa de actuación de los Estados, representadas, respectivamente, por el Derecho administrativo (*Verwaltungsrecht*) y el Derecho internacional público (*Völkerecht*). Esta quiebra, que se corresponde con el denominado proceso de internacionalización del Derecho administrativo, ha sido propiciada por el desarrollo y expansión de una serie de fenómenos que ponen de relieve la apertura de los Estados hacia el exterior y la creciente relevancia del Derecho administrativo más allá de las fronteras estatales y que desmienten, por tanto, el carácter exclusivamente interno (o intraestatal) de esta disciplina. Entre dichos fenómenos destacan: el aumento de los denominados actos administrativos transnacionales, la creciente regulación de cuestiones relativas a la organización y el procedimiento administrativo en convenios u otros instrumentos de Derecho internacional, la diversidad y multiplicidad de formas de colaboración transnacional de autoridades administrativas, la creación de genuinas administraciones internacionales en territorios ocupados (con base en decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU) o la producción de normas jurídicas directamente aplicables por parte de organizaciones internacionales.

El peso específico de cada una de las mencionadas manifestaciones de la internacionalización del Derecho administrativo es muy diverso en cada uno de los sectores de referencia analizados en esta obra. Las cuestiones procedimentales, por ejemplo, juegan un papel muy relevante en el «Derecho administrativo del desarrollo», que MAYER califica de «nuevo territorio» del Derecho administrativo y que DANN define como el Derecho aplicable a la asistencia oficial para el desarrollo. En este recién descubierto sector del Derecho administrativo internacional resulta de gran

interés tener en cuenta el papel de instancias administrativas internacionales, como el Banco Mundial, que no se asemejan en absoluto a las organizaciones interestatales de corte tradicional. El régimen jurídico básico de la actuación de esta organización viene determinado, por un lado, por los Programas de Desarrollo de las Naciones Unidas y, por otro lado, por los procedimientos, principios y reglas materiales de origen interno que regulan la adjudicación de medios para lograr la erradicación de la pobreza y que facilitan el acierto y el control posterior de dichas adjudicaciones.

Este tipo de manifestaciones de la Administración y del Derecho administrativo al margen del Estado no constituyen, sin embargo, la regla general en el contexto del Derecho administrativo internacional. En la mayor parte de los sectores de referencia analizados se pone de manifiesto el mantenimiento de un claro protagonismo del papel del Estado y de la cooperación transnacional de Administraciones públicas, con base en tratados internacionales.

El tratado internacional es, así, el principal instrumento de internacionalización del Derecho de la seguridad social, del Derecho del medio ambiente y del Derecho financiero. En estos sectores, sin embargo, a pesar del protagonismo formal de las clásicas fuentes del Derecho (ley y tratado internacional), se está produciendo una progresiva «desparlamentarización» y «desestatalización», derivada del elevado carácter técnico de las cuestiones que tienen que ser objeto de regulación (REIMER). Este fenómeno, junto a la erosión del principio de territorialidad, obligan a repensar aspectos clave del Derecho público, como la noción de soberanía o la teoría de las fuentes del Derecho (TIETJE, RUFFERT). El papel del Derecho europeo como factor de internacionalización y como elemento determinante de la existencia de un sistema normativo de múltiples niveles es también destacado en diversas ponencias (DURNER, ROSSI, RUFFERT).

La cooperación transnacional, formal e informal, de las entidades administrativas con competencias sectoriales es otra de las respuestas más recurridas a la globalización. El intercambio de información y la

gestación y aplicación de normas y estándares son los principales fines de dicha cooperación, como pone de relieve VAN AAKEN en el caso de los mercados financieros y GLASER para el sector de la seguridad social.

Un aspecto común en todos los sectores de referencia analizados es el relativo al importante papel que desempeñan los estándares internacionales en la gestación y aplicación de las normas jurídicas. La centralidad de los estándares en el Derecho administrativo internacional justifica sobradamente el tratamiento individual de este tema en la ponencia de Hans Christian RÖHL, que nos demuestra su presencia en otros ámbitos fuertemente internacionalizados y que no son analizados específicamente en esta obra colectiva. Este autor clasifica los estándares internacionales, de acuerdo con su origen, entre: los estándares aprobados por organizaciones internacionales de base privada (como es el caso de la ISO, o *International Organization for Standardization*); los estándares aprobados por organizaciones internacionales formales, creadas en base a un tratado internacional (*Codex Alimentarius*); los estándares aprobados por organizaciones internacionales secundarias, como la ICAO (*International Civil Aviation Organisation*) o la IMO (*International Maritime Organisation*), y los estándares provenientes de la cooperación transnacional de organizaciones independientes (Comité de Basilea). A pesar de las enormes diferencias existentes en cuanto a su origen, los estándares internacionales se caracterizan, en todos los casos, por su carácter no vinculante.

Con todo, quizás el tema más ampliamente debatido en el Derecho administrativo internacional es el del relativo a la legitimación democrática de algunas de sus manifestaciones. Así, en diversos sectores, la cooperación transnacional tiene lugar sin ninguna base jurídica previa que convierta a las redes de cooperación en sujetos de Derecho internacional público y sin que exista ninguna habilitación legal específica por parte de sus respectivos Estados de origen (VAN AAKEN).

Se ha puesto también de relieve que la estandarización internacional, tanto de origen público como privado, atenta contra el

principio democrático debido, por un lado, a su marcada sectorialización y, por otro lado, a su falta de transparencia. Algunos autores intentan relativizar la importancia de este problema subrayando el carácter extrajurídico de los estándares y, más en concreto, su falta de vinculatoriedad jurídica. Se argumenta así que los estándares internacionales son de carácter voluntario y que, por tanto, no les es exigible tampoco legitimación democrática alguna. Este argumento suele venir acompañado de la constatación de que, en todo caso, la incorporación de los estándares nacionales se produce a través de los procedimientos comunitarios, que ya se consideran por lo general suficientemente legitimados (así, OHLER y LEPSIUS). Otros autores, para compensar la falta de legitimación democrática de los nuevos procedimientos de gestación normativa, proponen medidas alternativas, para mejorar la calidad democrática, en forma de mejoras en materia de transparencia, publicidad y participación en los procedimientos de gestación de normas (VAN AAKEN).

Este tipo de discurso respecto de la legitimación democrática en la globalización pone de relieve los numerosos puntos en común que existen entre los trabajos del *Global Administrative Law* (como reconocen explícitamente RUFFERT y MÖLLERS), aun cuando pretendan destacarse las diferencias existentes entre los dos enfoques, particularmente en lo que atañe al papel de los Estados en la era de la globalización (LADEUR).

M. Mercè DARNACULLETA I GARDELLA
Universidad de Constanza
(Alemania)