

VELASCO CABALLERO, Francisco, y SCHNEIDER, Jens-Peter (Coords.): *La Unión Administrativa Europea*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, 288 págs.

I. Bajo el título *La Unión Administrativa Europea* (Marcial Pons, 2008), Francisco VELASCO CABALLERO y Jens-Peter SCHNEIDER coordinan esta obra colectiva hispano-alemana, resultado de una acción integrada. Se trata de una monografía vanguardista por su objeto de estudio —las nuevas formas organizativas y procedimentales de la «Administración europea»— y de riguroso interés científico en función de su método de elaboración. Esta obra recoge el resultado de un esfuerzo académico conjunto: el de un grupo de investigación de composición mixta germano-hispánica, integrado por profesores de Derecho público de universidades de ambos países. Para el estudio y análisis de diversos aspectos encuadrados en un tema general (la *Europäischer Verwaltungsverbund* o Unión Administrativa Europea), el grupo desarrolló diversas actividades durante los años 2006 y 2007 bajo financiación conjunta de sendos Gobiernos.

II. El tema que aborda el libro es el concepto y estructuración de la Unión Administrativa Europea. Lo hace partiendo de la premisa de que la realidad es más compleja de lo que enseña la teoría tradicional, que distingue entre ejecución directa e indirecta del Derecho comunitario; pues tal ejecución puede aparecer compartida entre la autoridad nacional y la supranacional, lo que exige una estrecha cooperación mutua entre ambos niveles de Administración. De esta práctica administrativa conjunta surge el concepto de «Unión Administrativa Europea», como fenómeno de unión de elementos cooperativos y jerárquicos que traspasan las tradicionales esferas competencias ejecutivas, creando incluso competencias de ejecución compartidas y, en su caso, integradas. Así concebida, la idea de Unión Administrativa Europea opera como noción científico-jurídica que describe las nuevas transformaciones institucionales de la Administración dentro del espacio europeo. La relevancia del concepto es muy destacada, y ello desde dos puntos de vista. En el plano doctrinal, por la preocupación que ha venido suscitando en los últimos tiem-

pos el análisis de las formas integradas de administración en el plano europeo, como evidencian los trabajos al respecto de CANAÑA, CRAIG, CHITI o MIR PUIGPELAT, entre otros. Estudios que ponen de manifiesto la magnitud del fenómeno estudiado, que traspasa las fronteras de los Estados miembros y debe por ello ser afrontado con parámetros científicos distintos a los habitualmente empleados en los ámbitos jurídicos nacionales. A ello debe añadirse la capital importancia práctica de la formulación de un concepto integrador como el que aquí tratamos, en orden a la solución de problemas nucleares presentes en las estructuras interadministrativas, tales como la selección del Derecho aplicable o la integridad de principios constitucionales. En esta línea cabe destacar como ejemplo paradigmático el instrumento de los llamados «equipos de investigación conjunta», cuyo empleo plantea dificultades en torno al régimen de responsabilidad aplicable, su control democrático y transparencia, o la regulación de su uso de la fuerza. En definitiva, se trata aquí de avanzar en la línea de la integración europea a través de una vía, la administrativa, en la cual los instrumentos de cooperación han evolucionado significativamente en los últimos años. Considero que la cuestión no es baladí, en cuanto que este camino ofrece la posibilidad de neutralizar conflictos políticos sobre distribución competencial, mediante el recurso a soluciones de compromiso entre Estados miembros e instituciones comunitarias. Asimismo, las estructuras administrativas integradas permitirían minimizar los problemas de uniformidad en la ejecución nacional de materias no armonizadas.

III. Partiendo de tal base, la obra viene compuesta por varios estudios, tanto generales como sectoriales. Sin embargo, procede realizar con carácter previo una reflexión acerca de esta organización estructural de la obra, tributaria en su lógica de las aportaciones de SCHIMDT-ASSMANN. Éste, en su capital trabajo *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema (Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee)*, Springer Verlag, Heidelberg, 1998; edición en español de INAP-Marcial Pons, Madrid, 2003), teorizaba las relaciones entre las partes general y especial del Derecho administrativo, concluyendo que aquélla no era sino el resultado de las apor-

taciones de cada uno de los sectores o «ámbitos de referencia» (*Referenzgebiete*) que conforman la parte especial. De este modo, la elaboración de la parte general presupone el empleo de un «pensamiento sistemático» (*Systemdenken*) que, aplicado al análisis de las diversas regulaciones que integran los «sectores de referencia» de la parte especial, permita inducir proposiciones generales.

IV. Pasando ya al terreno de los concretos trabajos que forman *La Unión Administrativa Europea*, hay que comenzar con los tres capítulos que, desde una óptica general, encabezan la obra: son los capítulos primero (SCHNEIDER, «Estructuras de la Unión Administrativa Europea»), segundo (MIR PUIGPELAT, «La codificación del procedimiento administrativo en la Unión Administrativa Europea») y tercero (RUFFERT, «De la europeización del Derecho Administrativo a la Unión Administrativa Europea»). La idea que recorre y vertebrata estos tres primeros capítulos es la de la existencia de una Unión Administrativa Europea como la resultante de una conjunción de principios y reglas procedimentales propios de la Unión y de los Estados miembros. Tales normas vendrían a configurar una suerte de «Derecho administrativo» autónomo y propio de tal Unión Administrativa Europea, en cuya conformación pugnan dos extremos: la necesidad de funcionalidad y eficacia prácticas, por una parte, y las exigencias de los principios de Estado democrático y de Derecho, por otra. Ello explica que, hasta el momento, no exista una regulación comunitaria armonizada del procedimiento administrativo. Lo cual no significa que no se haya avanzado nada en la conformación de una suerte de «procedimiento administrativo europeo». En primer lugar, es de destacar la labor al respecto del Tribunal de Justicia, que ha venido configurando en su jurisprudencia un patrón mínimo en el que incluye principios generales del Derecho comunitario procedimental. Entre ellos, destacadamente, el derecho de acceso a los documentos públicos, la obligación de motivar o la necesidad del trámite de audiencia. A ello debe añadirse la consagración en la Carta Europea de Derechos Fundamentales (en su versión de Lisboa) del derecho fundamental a un procedimiento debido, que se

suma al derecho a una buena administración que había sido recogido ya por el Derecho originario —como han señalado, en su estudio sobre el Derecho administrativo que deriva de los Tratados, NIETO GARRIDO y MARTÍN DELGADO, en *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007—. En segundo término, venimos asistiendo al surgimiento de distintas normas sectoriales de Derecho comunitario derivado de carácter procedimental, que recogen ya la integración de autoridades administrativas de diferente nivel en la ejecución de los procedimientos que regulan. Esa interacción sectorial, que presenta elementos cooperativos y jerárquicos, es resultado del compromiso entre necesidades contrapuestas de centralización y descentralización en materia de ejecución administrativa del Derecho comunitario sectorial. Estas codificaciones sectoriales, junto a otras generales pero de ámbito muy parcial —*v. gr.*, el Reglamento comunitario sobre plazos: Reglamento (CEE, Euratom) núm. 1182/71 del Consejo, de 3 de junio de 1971, por el que se determinan las normas aplicables a los plazos, fechas y términos, *DO L* 124 de 8.6.1971—, coadyuvan a que haya empezado a superarse la dicotomía tradicional entre ejecución directa e indirecta del Derecho comunitario, empezándose a hablar de «ejecución conjunta», mixta o integrada del mismo. Finalmente, existen otros elementos que aportan material suficiente para avanzar hacia una futura codificación del procedimiento administrativo integrado. Tales son los Derechos procedimentales nacionales y las garantías del procedimiento del artículo 6 del CEDH. Y, con no menor importancia, las necesidades de transparencia y seguridad jurídicas, amén de la deseable aplicación uniforme y efectiva del Derecho comunitario por las distintas autoridades en todo el territorio de la Unión.

V. A medio camino entre los estudios generales y sectoriales que conforman la obra, ésta incluye dos capítulos dedicados al análisis comparado de las interrelaciones administrativas *ad intra* de los sistemas descentralizados alemán y español: son los capítulos cuarto (FEHLING y ARNOLD, «Interrelaciones administrativas en el Derecho alemán. Novedades introducidas por la

reforma del federalismo») y quinto (DÍEZ SASTRE, «La Administración Mixta en España»). Aparte de la autoría germano-hispánica de *La Unión Administrativa Europea*, y del origen alemán del concepto de «Unión Administrativa», entiendo que la inclusión de esta perspectiva comparada en la obra responde a una justificación doble. Así, por una parte, en cuanto que posible fuente de inspiración para una integración administrativa a nivel comunitario. En esta línea, se plantean analogías entre el modelo de ejecución integrada comunitario y el llamado «federalismo de ejecución» alemán o la «administración mixta» española. Se pone con ello de manifiesto que la Unión Administrativa no es un instrumento genuinamente comunitario, sino un *símil* de sistemas nacionales de interconexión administrativa, y del que fue pionero Alemania. De otro lado, resulta necesario el análisis de la repercusión de una Unión Administrativa Europea sobre los Estados miembros de estructura interna federal o análoga. Destacadamente, la eventual interconexión de los tres niveles administrativos (central, regional y local) en ciertos ámbitos, conformando una Unión reguladora multinivel, requiere un esfuerzo conjunto para ofrecer un estándar mínimo de transparencia al ciudadano europeo.

VI. El segundo bloque de estudios que integran la obra atiende a la organización administrativa en el ámbito de distintas y concretas políticas comunitarias especiales, como vía para explicar y comprender adecuadamente el concepto de «Unión Administrativa Europea». No se pretende con ello analizar meticulosamente tales políticas sectoriales, sino presentar sus aspectos ejecutivos para mostrar el modelo de administración integrada al que se hace referencia. Son los capítulos sexto (BRITZ, «Estructuras de la Unión Administrativa Europea en la regulación de los mercados de la energía alemán y europeo»), séptimo (ORTEGA BERNARDO, «Elementos de la Unión Administrativa Europea en materia de protección del medio ambiente»), octavo (LAAS, «Instrumentos para la gestión comunitaria de la inmigración»), noveno (VELASCO CABALLERO, «Organización y procedimientos de la “Unión Administrativa Europea” en materia de fronteras, asilo e inmigración») y décimo (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «El mo-

delo de “Unión Administrativa Europea” en el sistema de coordinación de las prestaciones sociales por enfermedad»). La elección de los ámbitos sectoriales abordados en estos trabajos no es en absoluto casual. Antes bien, responde a su especial adecuación para desarrollar científicamente la idea de una Unión Administrativa Europea, por tratarse de los sectores de referencia actuales —en el sentido de las teorías de SCHMIDT ASSMANN— del Derecho público europeo. El panorama de la regulación administrativa en tales sectores arroja, ante todo, el dato de la multiplicidad de modelos válidos para coordinar a las distintas autoridades administrativas implicadas en la ejecución de la materia concreta. Entre tales modelos están el ejercicio escalonado de funciones, el ejercicio paralelo de éstas, la competencia exclusiva con derecho o deber de actuación compartida de otros organismos, o la superposición de funciones.

VII. En definitiva, la aportación más destacada de la obra aquí recensionada es, sin duda, la proposición de un concepto novedoso, el de «Unión Administrativa Europea». Entendida ésta, según ha quedado dicho, no como una nueva Administración que se superpone a las preexistentes, sino como la denominación propia de un conjunto de distintas formas de relación organizativa y procedimental entre las Administraciones nacionales y europea. Este fenómeno de interconexión entre niveles administrativos distintos, concebidos en su momento como esencialmente separados, es lo que la doctrina jurídico-administrativa alemana conoce como *Verwaltungsverbund* o «Unión Administrativa». Sin perjuicio de la indudable dificultad que deparará —y así viene haciéndolo— esta ingente tarea de estructuración sistemática, *La Unión Administrativa Europea* viene a sugerir un método renovado de construcción y aproximación a la realidad administrativa europea. Constituye por tales méritos un trabajo científico a tener muy presente por quienes pretendan alcanzar una visión completa y sistemática de las formas de organización y actuación administrativas en el plano de la ejecución del Derecho comunitario.

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO  
Universidad de Castilla-La Mancha