

EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL. ¿UN NUEVO CONCEPTO CLAVE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?*

M. MERCÈ DARNACULLETA GARDELLA
Profesora titular de Derecho Administrativo
Universidad de Girona

RESUMEN

La noción de Derecho Administrativo Global (*Global Administrative Law* o *Internationales Verwaltungsrecht*, en sus versiones anglosajona y germánica, respectivamente) ha alcanzado un notable grado de difusión en los últimos años. Sin embargo, la creciente frecuencia en la utilización de este modismo por parte de la doctrina española no ha venido acompañada de una explicación general sobre el desarrollo y la extensión de este nuevo fenómeno. Por ello este artículo tiene por objeto describir el proceso de formación del denominado Derecho Administrativo Global, sus principales aportaciones a la dogmática jurídica y sus límites. Se sugiere en concreto que el Derecho Administrativo Global constituye un nuevo concepto clave, que no posee la madurez suficiente para ser considerado, todavía, ni una nueva disciplina ni una nueva rama del Derecho Administrativo.

Palabras clave: Derecho Administrativo; Administración Pública; principio de buena administración; «accountability»; globalización; redes transnacionales de regulación; estándares internacionales; ordenamiento jurídico; pluralismo jurídico.

ABSTRACT

The notion of Global Administrative Law (*Derecho Administrativo Global* or *Internationales Verwaltungsrecht* in its Spanish and German version, respectively), has achieved a remarkable degree of diffusion in the recent years. However, the increasing frequency in the use of this idiom for the Spanish scholars has not been accompanied by a general explanation of the development and the extension of this new phenomenon. Therefore this article aims to describe the formation process of the so-called Global Administrative Law, its main impact on legal sciences and its limits. It suggests in particular that the Global Administrative Law represents a new keyword, which actually cannot be defined as a new discipline or a new field of administrative law.

Key words: Administrative Law; public Administration; principle of good administration; accountability; globalization; transnational regulatory networks; international standards; legal system; legal pluralism.

* Este trabajo tiene su origen en una ponencia presentada en el IV Seminario de Teoría y Método (STEM), celebrado en Barcelona, el 28 de noviembre de 2014 y se inserta en el marco del proyecto de investigación «Estrategias y discursos de regulación de los mercados financieros más allá del Estado» [DER2012-39449-C02-02], financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, 2013-2015.

SUMARIO

I. LA FORMACIÓN DEL DENOMINADO DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: 1. *Los proyectos de investigación vinculados al Global Administrative Law (GAL) y al Internationales Verwaltungsrecht (IVR)*. 2. *El Derecho Administrativo Global: ¿un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo, una nueva disciplina o una nueva rama del Derecho?*—II. EL CARÁCTER BIDIRECCIONAL DE LAS MANIFESTACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: 1. *La desestatalización del Derecho Administrativo*. 2. *La administrativización del espacio jurídico global*.—III. ALGUNAS INCONSISTENCIAS: LA FALTA DE UNIDAD EN EL CONCEPTO Y EN EL MÉTODO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: 1. *El concepto de Derecho en el Derecho Administrativo Global*. 2. *La problemática noción de Administración Pública Global*. 3. *La dimensión global de este nuevo Derecho Administrativo*.—IV. LAS PRINCIPALES FORTALEZAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: 1. *La apertura de un nuevo campo de investigación y la creación de una nueva comunidad científica*. 2. *La búsqueda de mecanismos de legitimación y control del ejercicio de autoridad pública más allá del Estado*—V. CONCLUSIONES.

I. LA FORMACIÓN DEL DENOMINADO DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

La entrada en el siglo XXI ha venido acompañada de una extensión del Derecho Administrativo más allá de la órbita subjetiva de la Administración Pública y del Estado¹. Esta extensión es predicable en sentido horizontal, del Estado hacia la sociedad, pero también en sentido vertical y ascendente, dando lugar a la aplicación de genuinos principios jurídico-administrativos, concebidos, alumbrados y madurados en el seno de los ordenamientos nacionales, a instancias de carácter supranacional². Como respuesta a este fenómeno, la doctrina administrativista española ha pasado de mostrar su interés por los efectos de la globalización en el Derecho Administrativo³ a hablar con toda naturalidad de

¹ Como sostiene J. ESTEVE PARDO (2012), «La extensión del Derecho Público. Una reacción necesaria», *RAP*, 189, pág. 11: «La extensión del Derecho público, también por supuesto del Derecho administrativo, más allá de la órbita subjetiva del Estado y de las Administraciones Públicas, es un fenómeno de gran calado, tanto por lo que representa como por lo que presagia». Con mayor detalle, sobre este mismo fenómeno véase J. ESTEVE PARDO (2013), *La nueva relación entre Estado y sociedad Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid.

² J. BARNES (2015a), «La transposición de valores públicos a los agentes privados por medio de elementos de organización y de procedimiento», M. M. DARNACULLETA GARDELLA, J. ESTEVE PARDO e I. SPIECKER GEN. DÖHMANN (coords.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, págs. 281-311.

³ J. C. ALLI ARANGUREN (2004), *Derecho Administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004; O. MIR PUIGPELAT (2004), *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid; J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (2004), «Globalización económica, administraciones públicas y derecho administrativo: presupuestos de una relación», *RAP*, 164, págs. 7-40; M. BALLBÉ (2007), «El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización», *RAP*, 174, págs. 215-276; J. MORCILLO MORENO y S. DE LA SIERRA MORÓN (2011), «From national Administrative Law to globali-

una nueva realidad denominada «Derecho Administrativo Global»⁴. Con una contundencia acaso excesiva, ha llegado a afirmarse que «la existencia de un Derecho Administrativo Global es, a día de hoy, una realidad indudable»⁵.

Sin ánimo de exhaustividad, en las siguientes páginas se ofrece una sistematización de las principales manifestaciones del Derecho Administrativo Global, destacando algunas de sus debilidades y fortalezas. En concreto, en este artículo se cuestiona críticamente la falta de unidad en el concepto y en el método del Derecho Administrativo Global, el débil carácter jurídico y el inexistente carácter sistémico de las normas que lo integran, la problemática consideración de administración pública de las redes y organizaciones de carácter supranacional que son calificadas de administraciones globales, así como, entre otros, el marcado carácter ideológico del uso del término global. Y, sin embargo, no puede dejar de destacarse el notable acierto que tuvieron los impulsores del denominado Derecho Administrativo Global al desvelar los nuevos problemas jurídicos que plantea la gobernanza multinivel, sacando a la luz realidades que habían pasado desapercibidas a las diversas disciplinas, jurídicas y sociales, que venían tematizado la globalización.

Estas debilidades y fortalezas han sido reconocidas recientemente por los mismos autores que, hace diez años, creyeron ver en el proyecto del Derecho Administrativo Global un nuevo territorio por descubrir⁶

sation: economic crisis, governance and regulated self-regulation: Spain», *European Review of Public Law*, 23, págs. 381-407.

⁴ Este artículo tiene por objeto ofrecer una breve descripción del proceso de formación del Derecho Administrativo Global, en un intento de averiguar en qué sentido y hasta qué punto puede sostenerse la afirmación precedente. Para ello es necesario tomar en consideración el papel que han jugado dos proyectos de investigación gestados, respectivamente, en Estados Unidos y en Alemania, que han convertido al Derecho Administrativo Global en un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo. La capacidad de atracción de este nuevo concepto ha captado el interés de la doctrina científica mucho más allá del entorno inmediato de los promotores de los mencionados proyectos de investigación, dando lugar a una pluralidad y diversidad de aportaciones cuya descripción desborda con mucho los objetivos de este trabajo.

J. PONCE SOLÉ (coord.) (2010), *Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial*, INAP, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires; J. A. MORENO MOLINA (2011), *Derecho global de la contratación pública*, Ubijus, Asociación Internacional de Derecho Administrativo y Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas, México; J. L. MEILÁN GIL (2013), *Una aproximación al derecho administrativo global*, Editorial Derecho Global, Global Law Press, Sevilla.

⁵ J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2010), «El derecho administrativo global: un derecho principal», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 76, pág. 16.

⁶ «Ten years ago, the global administrative law project represented a new promised land for administrative lawyers»: G. NAPOLITANO (2015), «Going global, turning back national: Towards a cosmopolitan administrative law?», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, págs. 482-485. Lo mismo sostuvo en su momento F. C. MAYER (2007), «Internationalisierung des Verwaltungsrechts?», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (eds.), *Internationale Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, pág. 51.

y que se encuentran hoy en una encrucijada, como consecuencia de su propio éxito⁷. Veámoslo con algo más de detenimiento.

1. *Los proyectos de investigación vinculados al Global Administrative Law (GAL) y al Internationales Verwaltungsrecht (IVR)*

Con sorprendente simultaneidad temporal e idéntica vocación de abrir un nuevo campo de investigación para el Derecho Administrativo, Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart retaron a la comunidad científica a adentrarse en el ámbito del *Global Administrative Law* (GAL), al tiempo que el profesor Eberhard Schmidt-Aßmann, en la lección impartida con ocasión de su jubilación, hacía lo propio respecto al *Internationales Verwaltungsrecht* (IVR)⁸.

Aunque constituye un lugar común referirse al IVR como la aproximación propiamente europea al Derecho Administrativo Global⁹, lo cierto es que el proyecto del GAL ha encontrado un sólido anclaje y una notable difusión en Europa gracias a la colaboración entre la *New York University School of Law* (NYU) y las diversas universidades italianas que han participado en los denominados Seminarios de *Viterbo*¹⁰. El proyecto del GAL ha tenido asimismo una amplia difusión mundial, a través de seminarios celebrados en Pekín, Abu Dabi, Ginebra, Ciudad del Cabo, Nueva Delhi, Buenos Aires y Lisboa, alcanzando de pleno, por supuesto, a la doctrina española. Los trabajos publicados en España sobre el Derecho Administrativo Global tienen una clara vinculación con el proyecto del GAL¹¹.

⁷ Véase J. H. H. WEILER (2015), «GAL at a crossroads: Preface to the Symposium», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, págs. 463-464.

⁸ B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007: 25-74); E. SCHMIDT-ABMANN (2006: 7-34).

⁹ Así lo sostienen, entre otros, RUFFERT (2007), «Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrecht», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (eds.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, pág. 39; y C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011), «Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht», en J. P. TERHECHTE, *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, págs. 1437-1452.

¹⁰ Los Seminarios de Viterbo en colaboración con el proyecto GAL de la NYU se iniciaron en el año 2005 y siguen celebrándose anualmente desde entonces en colaboración con las universidades de Tuscia (Viterbo) y La Sapienza (Roma). Para más datos sobre el contenido de los seminarios puede consultarse en: <http://www.irpa.eu/category/gal-section/gal-seminars/>. En junio de 2014 se celebró la décima edición de estos seminarios. Las reflexiones de los miembros del grupo de investigación del GAL sobre la evolución y las perspectivas de futuro de este proyecto han sido publicadas en el segundo volumen del 2015 de la revista *International Journal of Constitutional Law*, 13-2.

¹¹ Véanse así las aportaciones de J. L. MEILÁN GIL, «Global Administrative Law and Human Rights»; J. RODRÍGUEZ ARANA, «Approach to the Principles of Global Administrative Law»; y M. BALLBÉ y R. MARTÍNEZ, «Law and Globalization: Between the United States and Europe»; en J. ROBALINO ORELLANA y J. RODRÍGUEZ-ARANA (eds.) (2010), *Global Administrative Law. Towards a Lex Administrativa*, Cameron May.

Los proyectos del GAL y del IVR surgen de culturas jurídicas muy distintas entre sí y acaban dando lugar, como se irá viendo, a aproximaciones metodológicas y conceptuales no del todo coincidentes y, en algunos aspectos, incluso antagónicas. Sin duda, la diferencia más llamativa se obtiene al contrastar la simple traducción literal de ambas propuestas conceptuales: mientras que el proyecto de corte anglosajón se refiere al «Derecho Administrativo Global», el proyecto germánico utiliza conscientemente la expresión «Derecho Administrativo Internacional»¹².

Sin embargo, existe una voluntad explícita de diálogo dentro de esta emergente comunidad científica, como se pone de manifiesto en las numerosas conexiones y referencias mutuas entre los dos proyectos. Desde un inicio la doctrina estadounidense ha intentado integrar en su planteamiento, por ejemplo, las aportaciones sobre la cooperación interadministrativa transnacional y ha asumido recientemente algunas críticas metodológicas de la doctrina alemana, mientras que los autores alemanes no han dejado de seguir y contrastar sus propuestas con los trabajos del GAL¹³. Posteriores desarrollos de este tema desde disciplinas afines ponen de relieve que la formación del Derecho Administrativo Global ha desbordado ya por completo el marco de análisis propuesto por los impulsores de los dos proyectos iniciales, y está buscando nuevos lugares de síntesis y encuentro entre las diversas tradiciones jurídicas implicadas¹⁴.

¹² Algunas de las implicaciones de la utilización de una u otra expresión han sido analizadas, entre otros, por K. H. LADEUR (2007), «Die Internationalisierung des Verwaltungsrecht: versuch eine Syntese», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLLE y C. WALTER (eds.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, pág. 377.

¹³ Véanse las referencias a E. SCHMIDT-ABMANN (1996), «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», *Europarecht*, 31, págs. 270 y ss., en K. B. INGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007: 34, nota 118); y, a la inversa, las numerosas referencias a B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007) en M. RUFFERT (2007: 403); C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1440), entre muchos otros. En esta línea es destacable, no sólo la participación activa de los profesores vinculados al IVR en los seminarios del GAL sino, en particular, la inclusión, en las reflexiones sobre el décimo aniversario del GAL, de la intervención de C. MÖLLERS (2015), «Ten years of global administrative law», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, págs. 469-472.

¹⁴ En este sentido destaca el proyecto de investigación impulsado desde el Instituto Max Planck de Derecho Público comparado, cuyas líneas maestras fueron publicadas en un número especial de la *German Law Journal*, bajo el título «The Exercise of Public Authority by International Organizations: A Research Project of the Max Planck Institute for International Law». En concreto: A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2008), «Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities», *German Law Journal*, 9-11, págs. 1375-1400. Una versión en español del planteamiento de este proyecto puede encontrarse en A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2010), «El Derecho Público Internacional como Derecho Público: Prolegómeno de un Derecho de los mercados financieros», en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, AEPDIRI, Iustel, Universidad de La Rioja, Madrid, págs.

La idea en común que comparten todas las aproximaciones al Derecho Administrativo Global parte de constatar la existencia de 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 y el Derecho Internacional Público¹⁵. Esta quiebra se corresponde, por un lado, con el denominado proceso de internacionalización del Derecho Administrativo, propiciada por la apertura de los Estados hacia el exterior y, por otro lado, por la creciente administrativización de las organizaciones supra y transnacionales, y que se concreta en la creciente relevancia y aplicación de los valores y principios propios del Derecho Administrativo más allá de las fronteras estatales.

Ambos movimientos de apertura e interpenetración de los ordenamientos nacionales y supranacionales parecen desmentir, definitivamente, el carácter exclusivamente interno (o intraestatal) de esta disciplina¹⁶ y dejan entrever un mosaico de relaciones interordinamentales mucho más complejo de lo que acierta a describir el Derecho Público Internacional clásico¹⁷. Este mosaico de ordenamientos y relaciones ha sido descrito como un espacio jurídico global¹⁸.

En este espacio jurídico se constata la existencia de numerosas normas de origen supranacional que, además de afectar a sectores administrativos altamente globalizados —como los mercados financieros o el

57-79. A modo de síntesis véase también: P. DANN y M. VON ENGELHARDT (2011), «The Global Administrative Order Through a German Lens: Perception and Influence of Legal Structures of Global Governance in Germany», *German Law Journal*, 12, págs. 1371-1388.

¹⁵ Desarrollan extensamente este aspecto, entre otros: S. BATTINI (2005), «International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?», IILJ Working Paper, 2005/3, págs. 2-31; y C. MÖLLERS (2007), «Internationales Verwaltungsrecht. Eine Einführung in die Referenzanalysen», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (eds.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, págs. 1-7.

¹⁶ Véase H. SIEDENTOPF (1997), «Die Internationalität der öffentlichen Verwaltung», en K. KÖNIG y H. SIEDENTOPF, *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, pág. 712, citado extensamente por E. SCHMIDT-ABMANN (2008a), «Überlegungen zu Begriff und Funktionskreise des Internationalen Verwaltungsrecht», en S. MAGIERA, K.-P. SOMMERMANN y J. ZILLER (coords.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, pág. 101.

¹⁷ S. BATTINI (2006), «The Globalization of Public Law», *European Review of Public Law*, 18, pág. 8; N. KRISCH (2010), *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford; E. CHITI (2015), «Where does GAL find its legal grounding?», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, pág. 489.

¹⁸ Esta noción fue propuesta inicialmente por S. CASSESE (2002), «Lo spazio giuridico globale», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 52 (2), pág. 323, en un intento de fundamentar la existencia de un ordenamiento jurídico global. Si bien es cierto que, como expondremos con mayor detalle, la existencia de un ordenamiento jurídico global es discutible y discutida, no puede negarse la existencia de un espacio jurídico global, entendido como «a mosaic of legal systems, with different layers (local, national, regional, global) and a plurality of sectorial regulatory regimes»: S. CASSESE (2012), *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Global Press, Sevilla, pág. 175.

medio ambiente—, inciden también en cuestiones tradicionalmente internas o domésticas¹⁹. Estas nuevas regulaciones vienen acompañadas, a su vez, de una proliferación y una diversificación de las organizaciones supranacionales encargadas de su elaboración y aplicación, generando nuevas formas de creación y ejecución del Derecho²⁰. Esto es, junto a las tradicionales organizaciones internacionales formales²¹, proliferan las organizaciones híbridas público-privadas o privadas que ejercen funciones públicas²² y las redes transnacionales de regulación²³.

La creciente burocratización del espacio jurídico global viene acompañada, a su vez, de una extensión de las reglas y los principios tradicionalmente aplicables a la Administración Pública nacional a estas organizaciones y redes reguladoras, que son calificadas, según los autores, de «Administraciones Globales», o «Administraciones Internacionales»²⁴. El grado de ma-

¹⁹ La creciente preocupación en el ámbito internacional de cuestiones tradicionalmente internas o domésticas como la sanidad, el transporte o las comunicaciones es puesta de relieve, entre muchos otros, por J. B. AUBY (2013: 156).

²⁰ Un análisis de este fenómeno para un sector de referencia como el financiero puede encontrarse en M. M. DARNACULLETA GARDELLA y M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ (2010), «Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa en la globalización: el caso de la regulación de la actividad financiera», *RAP*, 183, págs. 139-177.

²¹ Entre las organizaciones internacionales formales, establecidas por un tratado constitutivo, destaca el sistema de Naciones Unidas, que incluye organizaciones especializadas como la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación), la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), la OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica), la OIT (Organización Internacional del Trabajo), la OMI (Organización Marítima Internacional), la OMM (Organización Meteorológica Mundial), la OMPI (Organización Mundial de Propiedad Intelectual), la OMS (Organización Mundial de la Salud), la OMT (Organización Mundial del Turismo), la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y la UPU (Unión Postal Internacional). En el ámbito de la cooperación económica y financiera destacan el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Grupo del Banco Mundial) y la OMC (Organización Mundial del Comercio). Estas organizaciones, junto a los Estados, han pasado de ser los *únicos* a ser los *principales* sujetos del Derecho Internacional Público, como pone de relieve M. ORTEGA CARCELÉN (2014), *Derecho global. Derecho Internacional Público en la era global*, Tecnos, Madrid, pág. 97.

²² Véase al respecto L. CASINI (2015), «Beyond drip-painting? Ten years of GAL and the emergence of a global administration», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, pág. 475, que utiliza esta calificación para referirse al Fondo Mundial de Lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria (*The Global Fund*), la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (conocida por sus siglas en inglés ICANN, *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), la Agencia Mundial Antidopaje (WADA, *World Anti-Doping Agency*), la Organización Internacional de Normalización (ISO, *International Organization for Standardization*), o los Consejos de Administración para productos forestales y marinos (*Stewardship Councils for forest products and marine products*).

²³ Como se puso de manifiesto en M. M. DARNACULLETA GARDELLA y M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ (2010: 161-164), entre las redes de regulación basadas en la cooperación de autoridades nacionales destacan las que operan en el ámbito financiero, a saber: el Comité de Basilea (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS), la Asociación Internacional de Supervisiones de Seguros (*International Association of Insurance Supervisors*, IAIS) y la Organización Internacional de Mercados de Valores (*International Organization of Securities Commissions*, IOSCO).

²⁴ La expresión «Administración Global» es propuesta y utilizada por B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007: 6-8). La expresión «Administración Internacional» remite ha-

durez alcanzado por el Derecho Administrativo y el carácter universalizable de algunos de sus valores y principios básicos propiciarían así su aplicación más allá de los Estados en los que tales principios han sido gestados²⁵.

En los términos expresados por los fundadores del GAL, el Derecho Administrativo Global comprendería los «mecanismos, principios, prácticas y acuerdos sociales» que respaldan o promueven la «accountability» de las administraciones globales, asegurando que estas cumplen unos «estándares adecuados» de transparencia, participación, razonabilidad en la toma de decisiones y legalidad, y que las normas y decisiones que aprueban están sometidas a un control efectivo²⁶. Se trata, como puede observarse, de una propuesta de traslación a la esfera global de valores, principios —o, incluso, de concretas normas jurídicas²⁷— importados del Derecho Administrativo Estadounidense, en los que juega un papel determinante la noción de «accountability»²⁸.

La doctrina germánica constata que, efectivamente, los valores que promueven la «accountability» en la esfera global —información, transparencia, razonabilidad, participación y control— constituyen el armazón del Derecho Administrativo de nuevo cuño²⁹. Sin embargo, la aplicación de estos valores constituye una exigencia de mínimos que no siempre resulta suficiente para legitimar la actuación administrativa en el ámbito internacional³⁰.

bitualmente a nociones propias del Derecho Internacional Público, pero es utilizada también desde el IVR, por ejemplo en C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1439).

²⁵ J. L. MEILÁN GIL (2013: 140). Como contraste, véanse las agudas observaciones de A. VON BOGDANDY (2008a), «Prolegomena zu Prinzipien internationalisierter und internationaler Verwaltung», en H. C. RÖHL, H.-H. TRUTE, C. MÖLLERS y T. GROSS (coords.), *Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Berlin, págs. 683-697.

²⁶ «The mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make»: B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2005: 15).

²⁷ Sobre la explícita extensión de la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo estadounidense a la esfera global véase A. C. AMAN (1999), «Proposals for Reforming the Administrative Procedure Act: Globalization, Democracy, and the Furtherance of a Global Public Interest», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 6, págs. 397-419.

²⁸ Sobre la difícilmente traducible noción de «accountability», véase A. SCHEDLER (1999), «Conceptualizing Accountability», en A. SCHEDLER, L. DIAMOND, y M. F. PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, págs. 13-28. Para entender el papel de la «accountability» en el ámbito global véase R. O. KEANE (2006), «Accountability in World Politics», *Scandinavian Political Studies* 29-2, págs. 75-87; D. DYZENHAUS (2009), «Accountability and the Concept of Global Administrative Law», en H. CORDER (coord.), *Global Administrative Law: Innovation and Development*, Clarendon Press, Kapstadt, págs. 3-31.

²⁹ Véanse en estas líneas las diversas colaboraciones a la obra colectiva coordinada por C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (2007).

³⁰ G. BIAGGINI (2008), «Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft», *VVDStRL*, 67, pág. 413; C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1447).

Desde el proyecto IVR se propone que los principios aplicables a las administraciones internacionales se obtengan «de forma inductiva del Derecho estatal y de los Tratados Internacionales, y de manera deductiva, en especial de las normas de Derecho internacional público de protección de los derechos humanos»³¹. En esta línea, la doctrina continental europea constata la aplicabilidad a las instancias internacionales de los principios de buena fe, audiencia, igualdad de trato y proporcionalidad³², observa la progresiva extensión del principio de buena administración³³, y propone la aplicabilidad a la esfera global de principios y valores, como la democracia, de marcada naturaleza constitucional³⁴.

2. *El Derecho Administrativo Global: ¿un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo, una nueva disciplina o una nueva rama del Derecho?*

Los impulsores de los proyectos que acabamos de describir han tenido el acierto de dar un nombre a un nuevo fenómeno, con todo lo que tiene de mágico y, a la vez, de peligroso el hecho de nombrar³⁵. En esta línea, en uno de los más recientes y completos trabajos de síntesis sobre el IVR, Christoph Möllers y Jörg Philipp Terhechte califican las expresiones «Internationales Verwaltungsrecht» y «Global Administrative Law» como nuevos conceptos clave del Derecho Administrativo³⁶. Se trataría, según

³¹ E. SCHMIDT-ABMANN (2006: 31). Este autor ha reiterado esta idea de nuevo en E. SCHMIDT-ABMANN (2008b), «The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship», *German Law Journal*, 9, pág. 2075.

³² E. SCHMIDT-ABMANN (2006: 31); S. CASSESE (2010a: 53-80).

³³ Este planteamiento se refleja con especial nitidez, por ejemplo en: J. PONCE SOLÉ (2010), «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», J. PONCE SOLÉ (coord.), *Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial*, INAP, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, págs. 79-190; y J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Derecho Administrativo Global y Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública» (consultado en <http://www.acaderc.org.ar/derecho-administrativo-global.pdf>).

³⁴ G. ANTHONY, J. B. AUBY, J. MORISON y T. ZWART (2011), *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, Oregon, págs. 2-3. En el mismo sentido, desde una perspectiva histórica y constitucional, véase M. STOLLEIS, A. PAULUS y I. GUTIÉRREZ (2013), *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.

En este sentido, algunas de las aportaciones de los proyectos del GAL y del IVR se aproximan al denominado constitucionalismo internacional o global y, en particular, al pluralismo constitucional en su versión cosmopolita, como reconoce explícitamente M. SAVINO (2015), «What if global administrative law is a normative project?», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, págs. 492-498.

³⁵ Resulta sumamente sugerente en este sentido la lectura de S. MARKS (2005), «Naming Global Administrative Law», *New York University Journal of International Law and Politics*, 37, págs. 995-1001.

³⁶ C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1439). Para ser exactos, estos autores califican las mencionadas expresiones de *Stichworte* (palabras clave), lo cual, en el concreto contexto de sus

estos autores, de supraconceptos (*Oberbegriffe*) en los que se englobarían los principios jurídicos aplicables a la actividad transfronteriza de las administraciones internacionales³⁷.

En su calidad de concepto clave, el Derecho Administrativo Global posee unos contornos poco claros y un valor dogmático todavía sujeto a discusión³⁸. Sin embargo, sirve para abrir nuevos caminos argumentativos o, como se ha escrito acertadamente, sirve para trazar nuevas «rutas de análisis de las Ciencias jurídicas», y constituye una «evidencia de las posibles revoluciones científicas [...] Se trata, por tanto, de ideas vertebradoras o inspiradoras (*Leitideen*) que sirven como fuente de inspiración para introducir nuevas perspectivas de análisis y asociaciones para el futuro. En esa línea, pueden ayudar a la creación de supraconceptos o de ideas ordenadoras superiores (*overarching concepts*), que puedan utilizarse en distintos contextos y que permitan el trabajo en red cuando los conceptos aún no están maduros»³⁹.

La evolución del Derecho Administrativo Global, desde su emergencia hace diez años como proyecto de investigación hasta su consolidación actual como concepto clave, permite afirmar que se ha sembrado ya la semilla de la que se espera la germinación de una nueva rama del Derecho y de una nueva disciplina. En este sentido, no es posible desconocer el interés de la doctrina administrativista por conquistar un nuevo campo de investigación que se encuentra a medio camino entre el Derecho Administrativo y el Derecho Internacional Público⁴⁰. Con un entusiasmo sin duda excesivo hay incluso quien compara el ejercicio intelectual de los administrativistas comprometidos con el desarrollo del GAL con el de los grandes «padres fundadores del Derecho Público» del

afirmaciones, no es más que otro modo de referirse a los *Schlüsselbegriffe* (conceptos clave). Sobre el carácter intercambiable de las referencias a las «palabras clave» y los «conceptos clave» véase K. RÖHL y H. C. RÖHL (2008), *Allgemeine Rechtslehre*, Köln, Carl Heymanns Verlag, pág. 61.

³⁷ C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1439).

³⁸ S. BAER (2004), «Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnisinstrumente und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik», en E. SCHMIDT-ABMANN y W. HOFFMANN-RIEM (coords.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Nomos, Baden-Baden, pág. 225.

³⁹ S. DÍEZ SASTRE (2015), «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho Público», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 31, págs. 105-135.

⁴⁰ Para justificar lo que se podría considerar una intromisión en el campo propio de otras disciplinas, los administrativistas sostienen que el Derecho Administrativo Global se basa en la constatación de que los fenómenos globales encuentran un mejor tratamiento científico si se establece una colaboración entre el Derecho Administrativo y el Derecho Internacional Público: S. BATTINI (2005: 9). Con mayor contundencia si cabe, se sostiene asimismo que el Derecho Administrativo Global da cuenta de la progresiva eliminación de la distinción entre Derecho internacional y Derecho interno y, se añade, entre Derecho público y Derecho privado. Por todos véase J. B. AUBY (2013: 215).

siglo XIX⁴¹. Paralelamente, se equipara la importancia que posee, para la formación del Derecho Administrativo Global como ordenamiento, la Resolución de la Organización Mundial del Comercio en el caso «camarones y tortugas»⁴² con la significación que tuvo, para el desarrollo del Derecho Administrativo francés, el Arrêt Blanco⁴³.

Existen, sin embargo, argumentos nada desdeñables para negar al Derecho Administrativo Global tanto su condición de nueva disciplina como su condición de nueva rama del Derecho. Sin perjuicio de lo que nos depare en el futuro la discusión científica en esta materia, los contornos del Derecho Administrativo Global están todavía por definir. La doctrina administrativista no ha logrado delimitar o, en su caso, integrar adecuadamente, los planteamientos del Derecho Administrativo Global con los de la Gobernanza global, el Constitucionalismo global y el Derecho Internacional Público⁴⁴. No existe por el momento un acuerdo ni sobre el objeto ni sobre el método propio de esta eventual nueva rama del Derecho⁴⁵. Y existen serias dudas sobre el carácter jurídico de algunas de las normas y principios que forma parte del espacio jurídico global⁴⁶.

Volveremos de nuevo sobre estos temas. Por ahora puede adelantarse que el denominado Derecho Administrativo Global es aquello a lo que se refieren los profesores de Derecho Administrativo cuando utilizan esta expresión. Y el uso de esta expresión, por cierto, da lugar a múltiples aproximaciones parciales —que intentan dar cuenta de las también múltiples y variadas manifestaciones de este fenómeno—, y ofrece importantes inconsistencias —que afectan a los tres términos que componen la locución: «Derecho», «Administrativo» y «Global».

⁴¹ S. CASSESE (2010-2), «Is There a Global Administrative Law?», en A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTOFF, P. DANN y M. GOLDMANN (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer, Heidelberg, pág. 761.

⁴² Resolución del Órgano de Apelación de la OMC adoptada el 6 de noviembre de 1998, sobre la prohibición de las importaciones de camarones y productos derivados del camarón. Sobre la relevancia de esta Resolución para el Derecho Administrativo Global véase: S. CASSESE (2004), «Shrimps, Turtles and Procedure: Global Standards for National Administrations», ILLJ Working Paper 2004/4.

⁴³ G. NAPOLITANO (2015: 483).

⁴⁴ Así lo ha reconocido recientemente, de forma explícita, S. CASSESE (2015), «Global administrative law: The state of the art», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, pág. 465.

⁴⁵ C. MÖLLERS (2015: 470-472).

⁴⁶ C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1440-1444); y A. VON BOGDANDY (2008a: 683-697).

II. EL CARÁCTER BIDIRECCIONAL DE LAS MANIFESTACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

Las manifestaciones del Derecho Administrativo Global se nutren de dos vectores de carácter complementario. Por un lado, son el resultado de la presión que ejerce la globalización sobre el Derecho y, por otro lado, surgen de la necesidad de trasladar a la globalización jurídica las exigencias del Estado de Derecho⁴⁷ o, con mayor precisión, las exigencias de la *rule of law*⁴⁸. El primer impulso da lugar a una progresiva desestatalización —léase también, aunque se trate de tendencias solo parcialmente coincidentes, desterritorialización, internacionalización o globalización⁴⁹— del Derecho Administrativo, mientras que el segundo podría describirse como un proceso de administrativización —léase también publicación o constitucionalización⁵⁰— del espacio jurídico global.

1. La desestatalización del Derecho Administrativo

El carácter territorial del ámbito de actuación de las administraciones públicas y del ámbito de validez de las normas y de los actos administrativos —que es, como es sabido, uno de los principales elementos constitutivos del Derecho Administrativo— no se corresponde en absoluto con la dinámica global de un número creciente de sectores administrativos y, en particular, con la dinámica global de los sectores de riesgo —como los mercados financieros, la energía, la alimentación, la salud o el medio ambiente⁵¹—. Este hándicap normativo e institucional, que

⁴⁷ Ambos impulsos han sido desarrollados de forma sistemática por J. B. AUBY (2013: 52-57 y 177-180).

⁴⁸ Se ha destacado acertadamente que, especialmente en el ámbito supranacional, los principios tradicionales del Estado de Derecho propios de la cultura jurídica continental europea (*Rechtsstaat, Stato di diritto, État de droit*) están siendo sustituidos por principios propios de la *rule of law*. Sobre esta sugerente idea véase L. MANNORI y B. SORDI (2004), «Justicia y administración», en M. FIORAVANTI, *El Estado moderno en Europa. Instituciones y Derecho*, Madrid, págs. 65-102. Algunas de las razones por las cuales estos principios se adaptan mejor a la esfera global que los propios de la cultura continental europea pueden verse en J. MCLEAN (2004), «Divergent Legal Conceptions of the State: Implications for Global Administrative Law», *Law and Contemporary Problems*, 68, págs. 167-187.

⁴⁹ J. B. AUBY (2013: 46).

⁵⁰ A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2008: 1375-1400); A. VON BOGDANDY (2006), «Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany», *Harvard International Law Journal*, 47/1, págs. 223-242.

⁵¹ Sobre ello véase J. ESTEVE PARDO (2009), *El desconcierto del leviatán: política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid; y M. M. DARNACULLETA GARDELLA, J. ESTEVE PARDO e I. SPIECKER GEN. DÖHMANN (coords.) (2015), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid.

los juristas parecen haber descubierto recientemente, a raíz de la crisis económica en la que todavía estamos inmersos, viene siendo destacado desde hace tiempo por los economistas⁵².

La globalización introduce así una enorme presión sobre el Derecho impulsando, por un lado, la aprobación de normas y la adopción de actos con un ámbito de validez y/o con una vocación de eficacia extra-, trans- o supra-territorial⁵³ y, por otro lado, la intensificación de las relaciones transnacionales de cooperación entre administraciones públicas y la creación de nuevas administraciones internacionales⁵⁴. El panorama resultante ofrece un mosaico de relaciones entre organizaciones y sistemas normativos mucho más complejo que el que resulta de observar el esquema tradicional de sujetos y fuentes propias del Derecho Internacional Público⁵⁵ y que se caracteriza por una progresiva desestataización de las relaciones internacionales. Y ello por lo menos en cuatro sentidos: los Estados están perdiendo progresivamente el monopolio de la producción normativa; los Estados han visto enormemente disminuido su control político respecto la actividad reguladora de las organizaciones internacionales; los Estados han dejado de ser los únicos destinatarios de las normas internacionales; y los Estados se han convertido en meros observadores de un tránsito progresivo de la cooperación interestatal hacia la cooperación interadministrativa. Se ofrecen a continuación sólo un par de notas sobre cada una de estas manifestaciones.

La pérdida del monopolio estatal de la producción normativa ha sido destacada en primer término por la sociología y la ciencia política, que han puesto sobre la mesa la más radical de las manifestaciones de esta pérdida de monopolio estatal, a saber, el creciente protagonismo de las empresas multinacionales, la industria, los expertos y las organizaciones no gubernamentales en los procesos de gestación y aprobación de

⁵² Véase al respecto E. MALARET GARCÍA (2013), «Le malaise de la globalisation, la crise économique et les déséquilibres dans la structure des pouvoirs de décision», *Revue Européenne de Droit Public*, 25, 1, págs. 183-233; E. COCCIOLLO, (2013), «Crisis Económica, Capitalismo Regulador y Cooperación Administrativa Internacional», en J. L. PIÑAR MAÑAS (coord.), *Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Editorial Reus, Madrid, págs. 345-357.

⁵³ Como acertadamente señala J. B. AUBY (2013: 52), la globalización empuja hacia la aprobación de normas «indiferentes a la localización espacial de los objetos a los que se aplican».

⁵⁴ C. TIETJE (2001), *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, Duncker & Humblot, Berlin; F. C. MAYER (2006), *Die internationalisierung des Verwaltungsrechts. Modi und Strukturen der Einwirkung auf das nationale Recht in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung*, Mohr Siebeck, Tübingen; K. H. LADEUR (2007: 375-393).

⁵⁵ Como muestra de esta complejidad, para el caso concreto de la regulación bancaria véase M. M. DARNACULLETA GARDELLA (2014), «Los instrumentos normativos de regulación bancaria en el sistema de fuentes del Derecho», en M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ (dir.), *Regulación bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Thomson Reuters, Aranzadi, págs. 131-184.

normas⁵⁶. Completando este panorama se ha destacado que, en la actualidad, la armonización internacional se desarrolla principalmente a través de complejas redes de regulación, públicas, privadas o mixtas, que operan habitualmente no sólo en proceso de gestación de las normas y estándares internacionales sino también en el de su ejecución o aplicación⁵⁷. El impacto de los estándares internacionales elaborados por estas redes u organismos de regulación en el Derecho Administrativo no ha pasado desapercibido por la doctrina administrativista⁵⁸, que debe afrontar los problemas jurídicos que plantea la regulación a través del *soft law*⁵⁹.

En este sentido es necesario tomar en consideración que, en un número creciente de sectores, los organismos transnacionales de regulación ejercen el monopolio de la producción de estándares internacionales, en una suerte de delegación de la autoridad regulatoria en el ámbito global⁶⁰. Los estándares internacionales, especialmente en estos casos de monopolio, son aplicados por los Estados, con independencia de su validez jurídica, o son simplemente incorporados como Derecho en los

⁵⁶ Por todos véanse, respectivamente, G. TEUBNER (coord.) (1996), *Global Law Without A State*, Aldershot, Dartmouth; y T. BÜTHE y W. MATTLI (2011), *The new global rulers. The privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.

⁵⁷ Sobre las redes transnacionales véase: K. RAUSTIALA, (2002), «The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental networks and the Future of International Law», *Virginia Journal of International Law*, 43, págs. 2-92; A. M. SLAUGHTER (2004), *A New World Order*, Princeton University Press.

⁵⁸ H. C. RÖHL (2007), «Internationale Standardsetzung», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (eds.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, págs. 319-345; M. GOLDMANN (2008), «Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority», *German Law Journal*, 9-11, págs. 1865-1908; R. LEÑERO BOHORQUEZ (2014), «El Comité de Basilea como poder público global para la armonización normativa bancaria. Implicaciones para el Derecho Público», en M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ (dir.), *Regulación bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Thomson Reuters, Aranzadi, págs. 181-248; y M. M. DARNACULLETA GARDELLA (2015), «Autorregulación normativa y Derecho en la globalización», en M. M. DARNACULLETA GARDELLA, J. ESTEVE PARDO y I. SPIECKER GEN. DÖHMANN (coords.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, págs. 197-216.

⁵⁹ D. ZARING (2004), «Informal Procedure, Hard and Soft», in *International Administration*, IILJ Working Paper 2004/6; J. BLACK (2007), «Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes», IILJ Working Paper 2007/12. Desde la Ciencia Política han defendido las ventajas del *soft law*, entre otros: K. W. ABBOTT y D. SNIDAL (2000), «Hard and Soft Law in international Governance», *International Organization*, 54, págs. 421-456.

⁶⁰ Véase al respecto T. BÜTHE y W. MATTLI (2011: 5 y 19-20), que se refieren explícitamente a la existencia de una «delegation of regulatory authority». En la misma línea, aunque de forma más contundente, se afirma también que el monopolio de la función de estandarización internacional puede leerse como una delegación de la función decisoria que legítimamente corresponde a los legisladores, a los gobiernos y a las administraciones públicas. Esta interpretación es defendida con sólidos argumentos por J. BLACK (2005), «Decentring regulation: The role of regulation and self-regulation in a “post-regulatory” world», *Current Legal Problems*, 54, págs. 103-146.

respectivos ordenamientos jurídicos⁶¹. Cabe recordar, como se ha dicho, que esta delegación de la autoridad regulatoria recae tanto en organizaciones públicas —que pueden ser, a su vez, organizaciones internacionales formales o redes transnacionales basadas en la cooperación de reguladores nacionales⁶²— como en organizaciones privadas⁶³.

Incluso en el supuesto de que el monopolio de la regulación internacional recaiga en organizaciones internacionales formales, los Estados tienen menos peso en los procedimientos de producción normativa. Ello es debido, por un lado, a la creciente participación de lobbies privados y ONG en la adopción de Tratados Internacionales y decisiones vinculantes, y, por otro lado, al creciente protagonismo de las secretarías permanentes de estas organizaciones⁶⁴. Esta autonomía de las organizaciones internacionales frente a los Estados alcanza incluso, en algunos casos, como el de la Organización Mundial del Comercio, también a los procedimientos de aplicación y ejecución de sus normas⁶⁵.

⁶¹ Véase M. M. DARNACULLETA GARDELLA y M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ (2010: 159); M. M. DARNACULLETA GARDELLA, (2015a: 205 y bibliografía allí citada); y M. TARRÉS VIVES (2015), «El papel de las organizaciones de normalización internacional en el contexto de la seguridad y el comercio de productos» en M. M. DARNACULLETA GARDELLA, J. ESTEVE PARDO e I. SPIECKER GEN. DÖHMANN (coords.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, págs. 137-153.

⁶² Entre los ejemplos del monopolio público de la función de estandarización internacional encontramos, efectivamente, tanto organizaciones internacionales —como la Unión Postal Universal (*Universal Postal Union*, UPU), la Organización Internacional del Trabajo (*International Labor Organization*, ILO) o el Fondo Monetario Internacional (*International Monetary Fund*, IMF)— como redes basadas en la cooperación transnacional de reguladores —como el Comité de Supervisión del Banco de Basilea (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (*International Association of Insurance Supervisors*, IAIS) y la Organización Internacional de Mercados de Valores (*International Organization of Securities Commissions*, IOSCO).

⁶³ Las entidades privadas que ejercen el monopolio de la función de estandarización internacional en su respectivo sector de actuación son la Organización Internacional de estandarización (*International Organization for Standardization*, ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (*International Electrotechnical Commission*, IEC) y el Comité Internacional de estándares contables (*International Accounting Standards Board*, IASB)—.

Sobre ello véase: M. TARRÉS VIVES (2015: 137-153); W. MATTLI y T. BÜTHE (2005), «Global private governance: lessons from a national model of setting standards in accounting», *Law and Contemporary Problems*, 68, págs. 225-262; y M. DE VELLIS, «International Accounting Standard Setting and the IASC Foundation. Constitutional Review», «Global Private Standards and Public Law: The EU Approach to Accounting Harmonization», «Control by Public Regulators over a Private Standard-Setter: The IFAC and the Establishment of the PIOB within the Auditing Sectors» y «The Public Enforcement of Global Private Standard Setting: The Role of Credit Rating Agencies in Basel II», en S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, E. CAVALIERI y E. MACDONALD (eds.) (2012), *Global Administrative Law. Cases, Materials, Issues*, IILJ, 3ª Ed., págs. 9, 15, 19 y 23.

⁶⁴ J. VON BERNSTORFF (2008), «Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations», *German Law Journal*, 9-11, págs. 1939-1964.

⁶⁵ Como sostiene D. J. BEDERMAN (2007-2008), «Diversity and Permeability in Transnational Governance», *Emory Law Journal*, 57, pág. 201: «What distinguishes de WTO and handful of other international organizations is the extent to which they have diverged from their original state-centered modes of operation and have, instead, sight legitimacy from, and accountability

En otro orden de consideraciones, como ya se ha advertido, y en contraste con lo que es propio del Derecho Internacional Público, tanto las normas como las decisiones de las organizaciones internacionales tienen como destinatarios no solamente a los Estados, sino también a los particulares, en una clara manifestación de ejercicio de autoridad pública más allá del Estado⁶⁶. Entre los ejemplos de decisiones adoptadas por organizaciones internacionales con concretos efectos jurídicos sobre particulares pueden citarse, entre otros: la atribución de un derecho o del estatus de refugiado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; o el reconocimiento de una marca por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO). También tiene consecuencias jurídicas para los particulares la ubicación de una persona, un bien o un lugar específico en una lista formal, como la lista de especies en peligro de extinción bajo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) o la lista de bienes que integran el Patrimonio Cultural de la Humanidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)⁶⁷.

Junto a estas manifestaciones del Derecho Administrativo Global, que responden al proceso de desestatalización de la regulación y de la actuación administrativa, hay que destacar también el fenómeno de la desestatalización de la propia Administración Pública, que actúa en el ámbito internacional cada vez con mayor autonomía respecto del Estado. Este fenómeno, que se deja entrever en el ámbito de la cooperación administrativa internacional para el ejercicio de funciones públicas —en sectores como la policía administrativa, la seguridad social, el medio ambiente o el

to, a wide variety of international stakeholders, while also, pursuing goals and embracing values that might be divergent from many (if not most) states [...] Another distinguishing factor for these supranational entities is the degree to which they compel states to obey their decisions without recourse to domestic enforcement mechanism».

⁶⁶ J. VON BERNSTORFF (2008: 1945); A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2008: 1381). A pesar de la centralidad que posee la noción de autoridad para el Derecho Público en general y, en particular, para la delimitación del ámbito de aplicación del Derecho Administrativo, el uso de este término difiere notablemente entre los autores que lo utilizan, como ya puso de manifiesto en un excelente trabajo D. CANALS AMETLLER (2003), *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Comares, Granada.

⁶⁷ Sobre estas manifestaciones pueden verse, respectivamente, las aportaciones al número monográfico de la *German Law Journal*, 9-11, de: M. SMRKOLJ (2008), «International Institutions and Individualized Decision-Making: An Example of UNHCR's Refugee Status Determination», págs. 1779-1804; K. KAISER (2008), «WIPO's International Registration of Trademarks: An International Administrative Act Subject to Examination by the Designated Contracting Parties», págs. 1597-1624; C. FUCHS (2008), «Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) —Conservation Efforts Undermine The Legality Principle», págs. 1565-1596; y D. ZACHARIAS (2008), «The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution— Part I/II», págs. 1833-1864.

derecho tributario—⁶⁸, es claramente visible en el caso de la cooperación de reguladores nacionales —que, como se ha visto, da lugar a unas redes transnacionales de regulación que ocupan un lugar cada vez más destacado en la producción y la aplicación de los estándares internacionales—⁶⁹.

En fin, como colofón de estas manifestaciones de desestatalización del Derecho Administrativo, en un contexto global, caracterizado por la interdependencia, la desterritorialización y la transnacionalidad, es posible encontrar un creciente número de normas jurídico-administrativas y de actos administrativos que poseen efectos más allá del Estado en el que radica la Administración que los ha dictado⁷⁰.

A pesar de todos los ejemplos que se han traído a colación, el alcance de esta desestatalización del Derecho Administrativo es un tema intensamente discutido. En mi opinión, como se verá más adelante, los autores vinculados al proyecto del GAL han subestimado el papel que han jugado los propios Estados en la formación de este espacio global que parece quitarles protagonismo⁷¹. En particular, es necesario no perder de vista

⁶⁸ La cooperación administrativa internacional se basa principalmente en tratados internacionales, de carácter bilateral, regional o de ámbito mundial, como señala E. SCHMIDT-ABMANN (2006: 11-18). Para el caso de la cooperación policial véase: B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (2008), «The Administration of Information in International Administrative Law - The Example of Interpol» - Part I/II, *German Law Journal*, 9-11, págs. 1719-1752.

⁶⁹ La cooperación de los reguladores nacionales y su participación en redes transnacionales de regulación se establece, en la mayoría de los casos, sin que exista ninguna cobertura jurídica formal, ni en forma de un tratado internacional previo ni en forma de una previsión legislativa o una delegación formal por parte de los Estados. Sobre este fenómeno véase: C. MÖLLERS (2005), «Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und Völkerrechtliche Probleme transnationaler administrative Standardsetzung», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 65, págs. 351-389; A. VON BOGDANDY y P. DANN (2008b), «International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority», *German Law Journal*, 9-11, págs. 2013-2038; K. H. LADEUR (2011a), «The emergence of Global Administrative Law and transnational regulation», IILJ Working Paper 2011/1; y P. J. VERDIER (2011), «Transnational Regulatory Networks and Their Limits», *Yale Journal of International Law*, 34-1, págs. 114-171.

Hemos llamado la atención sobre los problemas de legitimidad democrática que plantean este tipo de estructuras en M. M. DARNACULLETA GARDELLA y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ (2014), «Crisis financiera y crisis democrática: la regulación financiera internacional mediante redes de supervisores», en A. B. PERDICES HUETOS, J. A. RECALDE CASTELLS e I. TIRADO (coords.), *Crisis y Reforma del Derecho Financiero*, Thomson-Reuters, págs. 177-195.

⁷⁰ Parafraseando a S. BATTINI (2006: 1): «Within a context of economic interdependence, the extra-territorial impact of domestic authorities' internal public policies increases [...], the members of each national community are increasingly subject to the effects of the rules and decisions adopted by authorities empowered by the members of different national communities».

Un análisis de diversos supuestos en los que se produce este fenómeno puede encontrarse, entre otros, en S. BATTINI (2008), «Le due anime del diritto amministrativo globale», en S. BATTINI, G. D'AURIA, G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, A. MASSERA, B. G. MATTARELLA, G. NAPOLITANO, A. SANDULLI, L. TORCHIA y G. VESPERINI (eds.), *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, Milano, págs. 1-23. Entre nosotros, véase también, R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO (2008), «Los actos administrativos transnacionales», *RAP*, 117, págs. 9-29.

⁷¹ Este dato ha sido reconocido recientemente por el propio S. CASSESE (2015: 467).

«la responsabilidad de los Estados, por acción u omisión, en la generación de un escenario que dificulta o imposibilita su propia capacidad ordenadora, al menos aisladamente considerados»⁷².

2. *La administrativización del espacio jurídico global*

En estrecha vinculación con el fenómeno de la desestatalización de la Administración Pública, la doctrina ha puesto también de relieve la creciente importancia de reglas internacionales «materialmente» administrativas que se aplican a las organizaciones internacionales y a las demás redes de regulación, públicas y privadas, de ámbito global.

En este punto es necesario no perder de vista que el estudio del estatuto administrativo propio —en términos de organización, funcionamiento, personal y presupuestos— de las organizaciones internacionales coincide con un ámbito ampliamente estudiado desde el Derecho Internacional Público⁷³. Sin embargo, la extensión del Derecho Administrativo a la esfera global, por un lado, excede el ámbito propio de las organizaciones internacionales en sentido estricto —incluyendo, como se ha dicho, a las redes transnacionales de regulación, públicas y privadas— y, por otro lado, incluye la aplicación a estas organizaciones de principios jurídico-administrativos y de valores públicos, que desbordan el ámbito de estudio tradicional del Derecho Internacional Público⁷⁴. Entre tales principios se incluyen principios generales del derecho —buena fe, audiencia, igualdad de trato, proporcionalidad, y, en suma, los principios jurídicos derivados del principio de legalidad y del «due process»—, así como principios y valores públicos estrechamente vinculados a la noción anglosajona de «accountability» y a la promoción de la «buena gobernanza global» —información, transparencia, razonabilidad, participación y control⁷⁵.

Los instrumentos a través de los cuales se produce esta extensión de las reglas, los principios y los valores propios del Derecho Administra-

⁷² M. M. DARNACULLETA GARDELLA y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ (2014: 178).

⁷³ Así lo pone de manifiesto E. SCHMIDT-ABMANN (2008a: 105), cuando se refiere al Derecho de las organizaciones internacionales como una de las posibles aproximaciones al Derecho Administrativo Internacional. En el mismo sentido, C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 7).

⁷⁴ Véanse al respecto, D. C. ESTY (2006), «Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law», *The Yale Law Journal*, 115, págs. 1490-1560; B. KINGSBURY y L. CASINI (2009), «Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law», *International Organizations Law Review*, 6, págs. 319-358; y J. BARNES (2015b), «New Frontiers of Administrative Law: A Functional and Multi-Disciplinary Approach. Private Life of Administration. Public Life of Private Actors», ICONS Working Paper. Conference Proceedings Series 5/2015, págs. 4-35.

⁷⁵ C. HARLOW (2006), «Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values», *European Journal of International Law*, 17-1, págs. 187-214; y J. BARNES (2015a: 281-311).

tivo al espacio jurídico global poseen texturas jurídicas muy dispares. Por descontado destaca, por su relevancia jurídica, la incorporación de reglas propias del Derecho Administrativo a un Tratado Internacional. Un ejemplo característico de ello, ampliamente citado por la doctrina, lo encontramos en el Convenio de Aarhus, que fue firmado el 25 de junio de 1998, y que regula el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas medioambientales⁷⁶.

En otros casos son las organizaciones internacionales creadas a través de un Tratado las que se dotan de reglas estables de procedimiento, incorporan progresivamente la obligación de motivación de sus resoluciones, o establecen mecanismos de resolución de conflictos y de revisión y control de sus decisiones⁷⁷. Por citar sólo algunos ejemplos, destaca: la introducción de procedimientos estables de participación y control en la elaboración de estándares por parte del Comité de Basilea⁷⁸; la incorporación de mecanismos de transparencia y la aplicación de códigos de conducta al personal del Fondo Monetario Internacional⁷⁹; o la introducción de mecanismos de revisión de las decisiones de la Organización Mundial del Comercio y del Banco Mundial⁸⁰. A su vez, son precisamente estos mecanismos de revisión —como el Órgano de Apelación de la OMC o el Panel de Inspección del Banco Mundial— los que promueven, a través de sus resoluciones, la aplicación de los principios de imparcialidad, razonabilidad, proporcionalidad y del derecho

⁷⁶ Sobre ello véanse, entre otros, C. WALTER (2005), «Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts — am Beispiel der Aarhus-Konvention», *Europarecht*, 2, págs. 304-338; A. FISCHER LESCANO (2008), «Transnationales Verwaltungsrecht. Privatverwaltungsrecht, Verbandsklage und Kollisionsrecht nach der Aarhus Convention», *Juristenzeitung*, 63, págs. 373-383.

⁷⁷ B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007: 17); D. DYZENHAUS (2009: 3); J. PONCE SOLÉ (2010: 79); A. MITCHELL y J. FARMIK (2009: 242).

⁷⁸ M. S. BARR y G. P. MILLER (2006), «Global Administrative Law: The View from Basel», *The European Journal of International Law*, 17-1, págs. 15-46; y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ (2014: 181-248).

⁷⁹ L. VAN HOUTVEN (2002), *Cómo se gobierna el FMI. Toma de decisiones, control institucional, transparencia y rendición de cuentas*, FMI, Washington.

⁸⁰ G. ALFREDSSON y R. RING (eds.) (2001), *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International; E. NURMUKHAMETOVA (2006), «Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel», en A. VON BOGDANDY y R. WOLFRUM (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 10, págs. 397-421.

Para el caso de la OMC véase, entre muchos otros, J. H. JACKSON (1990), *Restructuring the GATT System*, Council on Foreign Relations Press; W. DAVEY (1991), «The WTO/GATT World Trading System: An Overview», en P. PESCATORE, W. DAVEY y A. LOWENFELD (eds.), *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*, Kluwer Law International; y G. J. GÖTTSCHE (2005), *Die Anwendung von Rechtsprinzipien in der Spruchpraxis der WTO-Rechtsmittelinstanz*, Duncker & Humblot, Berlín.

a un proceso debido⁸¹. En este sentido, estas organizaciones internacionales juegan un papel relevante en la extensión de los principios y valores de buena gobernanza —principalmente con el objeto de evitar la corrupción— a los países que se benefician de su apoyo económico⁸².

La cultura de la buena gobernanza se ha extendido asimismo a las organizaciones privadas encargadas del gobierno y la gestión, en el ámbito internacional, de sectores de relevancia pública —como la normalización técnica, la asignación de los nombres de dominio o el control de la publicidad—, mediante la incorporación en sus estatutos internos de los valores públicos de participación, representatividad, neutralidad, transparencia, rendición de cuentas y control⁸³.

En fin, los mencionados principios y valores públicos son aplicados, con intensidades diversas, por los tribunales nacionales, europeos o internacionales en la resolución de conflictos de carácter transnacional⁸⁴.

Obsérvese en todo caso, como acertadamente ha destacado Javier Barnés, que «la mayor parte de los valores o principios a los que se ha hecho referencia» —esto es, transparencia, publicidad, consultas públicas, motivación, ponderación, composición de expertos, independencia y neutralidad— «se canalizan en buena medida a través de dos instituciones básicas: el procedimiento (en cuanto proceso decisorio) y la organización (en cuanto determinante de la forma de ser)»⁸⁵.

En paralelo al análisis de esta administrativización de la esfera global, los autores que cultivan el Derecho Administrativo Global, más allá de constatar la aplicación efectiva de *algunos* principios generales del Derecho Administrativo a *algunas* organizaciones internacionales, proponen una extensión de *los* principios y valores del Derecho Administrativo a *las* administraciones globales o internacionales. En concreto, los fundadores del GAL sostienen que «nuestro apoyo a la noción de espacio administrativo global es el producto de la observación, pero también tiene inevitablemente implicaciones potencialmente políticas y otras implicaciones de tipo normativo»⁸⁶.

⁸¹ S. BATTINI (2008: 1-23).

⁸² M. SECKELMANN (2006), «Good Governance - Importe und Re-Importe», V. DUSS, *et al.*, (coords.), *Rechtstransfer in der Geschichte*, München, págs. 108-134.

⁸³ Para más detalles véanse, respectivamente, M. TARRÉS VIVES (2015: 137-153); y J. BARNES (2015a: 281-311).

⁸⁴ Sobre ello véase: E. BENVENISTI (2005), «The Interplay between Actors as a Determinant of the Evolution of Administrative Law in International Institutions», *Law and Contemporary Problems*, 68, págs. 319-341.

⁸⁵ J. BARNES (2015a: 281-311).

⁸⁶ B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007: 11).

Esta preocupación fundamental del GAL, que puede sintetizarse en el interés de la doctrina administrativista por someter el ejercicio del poder al Derecho, enlaza parcialmente con las reflexiones propias del denominado constitucionalismo internacional o global. Compáre-

Este proyecto político y normativo del GAL, sin embargo, no está exento de dificultades. La principal dificultad estriba, como es lógico, en consensuar el origen y el contenido de los valores y principios que deben aplicarse a las administraciones globales o internacionales. Ya hemos visto que, además de los principios propiamente jurídicos y de los valores incorporados en la práctica de las organizaciones internacionales y en el *soft law*, algunos autores proponen una extensión a la esfera global de los principios y valores derivados del Derecho Administrativo nacional⁸⁷. No existe, sin embargo, un consenso, ni sobre el Derecho Administrativo nacional del cual se está hablando, ni sobre los mecanismos a través de los cuales puede y/o debe producirse esta extensión⁸⁸. Para algunos autores esta extensión estaría dando lugar, simple y llanamente, a una imposición de los principios y valores propios del Derecho Administrativo estadounidense frente a los que son propios del Derecho Administrativo de corte continental europeo⁸⁹. Para otros, la intensificación del diálogo entre culturas y ordenamientos jurídico-administrativos diversos conduciría necesariamente a una suerte de armonización o universalización de tales principios y valores del Derecho Administrativo⁹⁰. En fin, hay quien sostiene que la transferencia de valores

se, por ejemplo, L. FERRAJOLI (1996), «Beyond Sovereignty and Citizenship: a Global Constitutionalism», en R. BELLAMY (ed.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives*, Hardcover, págs. 151-160; A. M. SLAUGHTER y W. W. BURKE-WHITE (2002), «An International Constitutional Moment», *Harvard International Law Journal*, 43-1, págs. 1-21; y S. BATTINI (2008: 1-23). Sin embargo, este paralelismo con el Constitucionalismo global ha sido explícitamente negado por los autores vinculados al proyecto del GAL —véase, por todos, N. KRISCH (2010)—, aunque en la actualidad está siendo reconsiderado de nuevo —véanse G. NAPOLITANO (2015) y SAVINO (2015).

⁸⁷ A. MITCHELL y J. FARMIK (2009: 247); A. MOMIROV y A. N. FOURIE (2009), «Vertical comparative law methods: tools for conceptualizing the international rule of Law», *Erasmus Law Review*, 2-3, págs. 291-309.

⁸⁸ Un notable intento de dar respuesta a esta cuestión puede leerse en N. KRISCH (2006), «The Pluralism of Global Administrative Law», *European Journal of International Law*, 17-1, págs. 247-278.

⁸⁹ En este sentido, véanse, entre otros: M. SHAPIRO (1993), «The Globalization of Law», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1, págs. 37-64; R. B. STEWART (2005), «US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?», *Law and Contemporary Problems*, 68, págs. 63-108; M. BALLBÉ (2007: 215); y C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1446). El profesor AUBY se refiere a esta interpretación como «la versión pesimista de las teorías de convergencia de los derechos», vinculada a la teoría de la globalización hegemónica de B. SOUSA SANTOS (2005), *Law and Globalisation from Below*, Cambridge University Press, en J. B. AUBY (2013: 63).

⁹⁰ J. CHEVALIER (2001), «Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation?», en C.-A. MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, págs. 37-61; M. DELMAS-MARTY (1997): *Trois déficits pour un droit mondial*, Le Seuil. De nuevo según J. B. AUBY, (2013: 63), estos autores representan «la visión optimista de las teorías de convergencia de los derechos, que augura una progresión de la humanidad hacia un derecho común cuya alma serían los derechos fundamentales».

y principios de un ordenamiento a otro estaría dando lugar a una hibridación de los mismos⁹¹.

En cualquier caso, me temo que un exceso de ambición sobre la extensión del Derecho Administrativo pueda dar lugar a una pérdida de rigor en la búsqueda de los criterios que determinan su aplicación y, por consiguiente, a una pérdida de consistencia de los principios y valores que pretenden universalizarse. Tomando prestada la metáfora propuesta por Oliver Lepsius sobre el «estado físico» de la ley, la pretendida extensión doctrinal de los principios del Derecho Administrativo nacional a la esfera global corre el riesgo de convertir al Derecho Administrativo global en un Derecho en «estado gaseoso»⁹². Como puede observarse, este tipo de dificultades, que afectan al concepto y al método del Derecho Administrativo Global, constituyen algunas de sus principales inconsistencias.

III. ALGUNAS INCONSISTENCIAS: LA FALTA DE UNIDAD EN EL CONCEPTO Y EN EL MÉTODO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

El carácter etéreo, fragmentado y poliédrico que caracteriza el Derecho Administrativo Global es fruto, en buena parte, de la diversidad de aproximaciones metodológicas a este fenómeno. Desde el proyecto del GAL, las manifestaciones del Derecho Administrativo Global han

⁹¹ J. BELL (1994), «Comparative Law and Legal Theory», en W. KRAWIETZ, N. MACCORMICK y G. A. VON WRIGHT, (eds.), *Prescriptive Formality and Normative Rationality in Modern Legal Systems*, Duncker & Humblot, Berlín, pág. 29; P. LEGRAND (1996), «European Legal Systems are not converging», *International Comparative Law Quarterly* 45, págs. 52-81. Sobre este aspecto, véase M.-C. PONTTHOREAU (2006), «Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public», *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 1, págs. 20-25.

Esta hibridación corre el riesgo de convertirse en una disolución por evaporación si lo que se persigue, como sostienen algunos autores, es una suerte de armonización de los principios del Derecho Administrativo en los niveles nacional, europeo e internacional o global. Esto es, sin embargo, lo que parece proponer explícitamente E. CHITI (2010), «Organización europea y organización global: elementos para una comparación», en J. PONCE SOLÉ (coord.), *Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial*, INAP, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, pág. 35, cuando sostiene que: «Si el Derecho administrativo sufre una importante ampliación de modo que llegue a incluir, además de las administraciones nacionales y sus disciplinas, a las administraciones y las disciplinas europeas y globales, una reconstrucción precisa que los rasgos distintivos del "nuevo" Derecho administrativo no puede prescindir de una comparación no sólo entre el componente nacional y los ultraestatales, sino también entre los propios componentes ultraestatales».

⁹² O. LEPSIUS (2012), «Kritik der Dogmatik», en G. KIRCHHOF, S. MAGEN y K. SCHNEIDER (eds.), *Was weiß Dogmatik? Was leistet und wie steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts?*, Tübingen, págs. 39-62. En este punto resulta necesario distinguir adecuadamente el papel del Derecho Administrativo como ordenamiento y como ciencia. De no ser así, deberemos tomar en serio la advertencia de C. HARLOW (2006: 189): «Whether global administrative law is anything more than an academic pipe dream is, indeed, a very moot point».

sido analizadas de forma aislada, principalmente a través del estudio de casos⁹³. Con mayor vocación de sistematización, desde el IVR se ha analizado este fenómeno a través de concretos sectores de referencia del Derecho Administrativo⁹⁴. Pueden encontrarse interesantes aportaciones sobre el Derecho Administrativo Global del sector de los mercados financieros⁹⁵, el medio ambiente⁹⁶, internet⁹⁷, la ciencia⁹⁸, o la contratación pública⁹⁹, entre otros¹⁰⁰. Cuando se quiere pasar del ámbito meramente descriptivo al normativo, se utiliza el método propio del derecho comparado, con el objeto de transferir principios y valores de ordenamientos y sistemas jurídicos nacionales al espacio jurídico global¹⁰¹. En este tipo de aproximaciones se mezclan aportaciones propias de diversas culturas jurídicas y de disciplinas también diversas¹⁰².

⁹³ Significativamente: S. CASSESE (2004); S. CASSESE (2005a), «The globalization of Law», *New York University Journal of International Law and Politics*, 37, págs. 973-993; y S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, E. CAVALIERI y E. MACDONALD (eds.), (3ª ed., 2012).

⁹⁴ Ésta es la sistemática seguida en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (2007); así lo expone claramente K. H. LADEUR (2007: 376).

⁹⁵ A. VAN AAKEN (2007), «Transnationales Kooperationsrecht Aufsichtsbehörden als Antwort auf die Herausforderung globalisierter Finanzmärkte», y C. OHLER (2007), «Internationale Regulierung im Bereich der Finanzmarktaufsicht», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (eds.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, págs. 219-258 y 259-279. También J. B. AUBY (2013: 70).

⁹⁶ W. DURNER (2007), «Internationales Umweltverwaltungsrecht»; y M. ROSSI (2007), «Europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (eds.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, págs. 121-164 y 165-180; A. FISCHER LESCANO (2008: 373-383); J. SANZ LARRUGA (2012), «El Derecho ambiental y sus relaciones con el Derecho Administrativo Global», *Publicaciones del VII Congreso de Academias Jurídicas y Sociales de Iberoamérica y Filipinas*, Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, Coruña, págs. 203-220.

⁹⁷ J. B. AUBY (2013: 73).

⁹⁸ M. RUFFERT y S. STEINECKE (2011), *The Global Administrative Law of Science*, Springer, Heidelberg.

⁹⁹ J. A. MORENO MOLINA (2011); J. B. AUBY (2013: 77).

¹⁰⁰ Se han estudiado también desde esta perspectiva el nuevo sector de la administración del desarrollo económico, el derecho de la seguridad social, el derecho financiero y el derecho de la inmigración. Véanse al respecto las diversas aportaciones a la obra colectiva coordinada por C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLE y C. WALTER (2007). En concreto: P. DANN, «Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts»; M. GLASER, «Internationales Sozialverwaltungsrecht»; E. REIMER, «Transnationales Steuerrecht»; J. BAST, «Internationalisierung und De-Internationalisierung der Migrationsverwaltung»; N. KRISCH, «Das Migrationsrecht und die Internationalisierung des Verwaltungsrecht».

¹⁰¹ E. CHITI (2010: 33-77).

¹⁰² En particular, existe una especial vinculación del Derecho Administrativo global con las aportaciones de la *Global Governance*, que es reconocida de forma explícita por los seguidores del GAL, como puede comprobarse en A. C. AMAN (2001), «The Limits of Globalization and the future of Administrative Law: From Government to Governance», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8, págs. 379-400; B. KINGSBURY (2005), «The Administrative Law Frontier in Global Governance», *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 99, págs. 143-153; N. KRISCH y B. KINGSBURY (2006), «Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order», *European Journal of International Law*, 17, págs. 1-13; A. MITCHELL y J. FARMIK (2009), «Global Administrative Law: Can it Bring Global Governance to Account?», *Federal Law Review*, 37, págs. 237-261; y L. C. BACKER (2011),

En este contexto, la doctrina germánica reprocha a los autores vinculados al proyecto del GAL que sus investigaciones se limitan a ser estudios de casos empíricos que apenas se distinguen, ni en el tratamiento de los temas ni en sus conclusiones, de los trabajos propios de las ciencias políticas y que no se ha tomado en serio la necesidad de constitucionalización de las organizaciones internacionales¹⁰³. En respuesta a estas críticas, los autores vinculados al GAL parecen dispuestos a reconsiderar algunos de sus planteamientos¹⁰⁴. Y, sin embargo, ni la doctrina anglosajona ni la doctrina germánica ha llegado a clarificar en qué consiste el método propio del Derecho Administrativo Global¹⁰⁵.

En todo caso, esta discusión metodológica no es el único escollo para el Derecho Administrativo Global. El problema al que se enfrenta esta disciplina en ciernes es un problema de concepto¹⁰⁶. Como se ha apuntado, no existe un consenso sobre qué se entiende por Derecho y qué se entiende por Administración en el espacio jurídico global. Y probablemente ello es debido a la inexistencia de un sistema jurídico global y de una administración pública global. En términos más precisos, sospecho que el Derecho Administrativo Global no es Derecho, constato que la noción de Administración Pública Global es problemática y sostengo que es discutible incluso la tan popular dimensión global de este nuevo Derecho Administrativo¹⁰⁷.

«Private Actors and Public Governance Beyond the State: The Multinational Corporation, the Financial Stability Board and the Global Governance Order», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18, págs. 751-802.

¹⁰³ C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1441); y C. MÖLLERS (2015: 471).

¹⁰⁴ Resultan sumamente ilustrativas sobre este tema las reflexiones publicadas en la *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, donde se recogen las ponencias del último encuentro del GAL. En particular: S. CASSESE (2015: 465-468); y M. SAVINO (2015: 492-498).

¹⁰⁵ Para desdramatizar esta cuestión quizás pueda afirmarse que, simplemente, no existe *un método* propio del Derecho Administrativo Global, del mismo modo que, en un foro en el que se toman especialmente en serio las cuestiones metodológicas, se ha sostenido recientemente que tampoco existe *un método* propio del Derecho Público: H. C. RÖHL y A. VON ARNAULD (2015), «Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen», *VVDStRL*, 74, 9 y 41.

¹⁰⁶ La consecuencia de ello es obvia: si no se resuelve este problema, el Derecho Administrativo Global no podrá progresar como disciplina. En este sentido véanse las acertadas advertencias de M. VAQUER CABALLERÍA (2014), «La formación de conceptos en el Derecho público: un comentario», *RVAP*, 99-100, pág. 3011: «Una comunidad científica utiliza un lenguaje científico que la identifica, la cohesiona y hace posible el diálogo entre sus miembros. Tanto más progresará cuanto más cuidadosa sea con el rigor de dicho lenguaje y la significación de sus conceptos».

¹⁰⁷ En un orden parecido de consideraciones, aunque de forma menos contundente de lo que se sostiene el texto principal, el propio Sabino Cassese, reconsiderando su posición inicial, ha reconocido recientemente que: «It is now clear that global administrative law is not only global, not only administrative, and not only law. It is not only global, because it includes many supranational regional or local agreements and authorities. It is not only administrative, because it includes many private and constitutional law elements (although the administrative component prevails, because constitutions and private regulation, involving "high politics"»

1. *El concepto de Derecho en el Derecho Administrativo Global*

La observación del denominado espacio jurídico global ofrece una enorme variedad de fenómenos normativos. En particular, junto a las clásicas fuentes del Derecho, estos fenómenos pueden reducirse a dos tipos básicos, en función de si tienen por objeto la armonización de la regulación de un determinado sector de actividad o la regulación de las normas de conducta, las formas y los procedimientos de actuación y control de la administración pública global o internacional. Entre las normas del primer tipo, que persiguen la armonización de sectores de regulación, destaca el papel adquirido por los estándares internacionales. Las normas del segundo tipo, aplicables a las organizaciones y redes internacionales, provienen principalmente, como se ha visto, de valores y principios del Derecho Administrativo.

Pues bien, el concepto de Derecho manejado por la doctrina en el ámbito del denominado *Derecho Global* depende en parte de cuál de los dos fenómenos normativos mencionados se toma principalmente en consideración. Así, la consideración de los efectos jurídicos que acaban produciendo, a pesar de su carácter voluntario, los estándares internacionales, ha tenido como consecuencia una clara extensión de las tesis que abogan por el pluralismo jurídico¹⁰⁸. Paralelamente, la consideración de la creciente importancia de los valores y los principios en el Derecho global ha dado lugar a una revitalización de planteamientos basados en la existencia de un derecho natural¹⁰⁹.

matters or societal interests, resist globalization). Global administrative law is not only law, because it also includes many types of “soft law” and standards»: S. CASSESE (2015: 466).

¹⁰⁸ Se pronuncia de modo explícito al respecto, considerando también otros fenómenos jurídicos vinculados a la globalización, G. TEUBNER (1996), «Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus», *Rechtshistorisches Journal*, 15, págs. 255-290; esta posibilidad ha sido sugerida también, entre otros, por F. SNYDER (1999), «Governing Economic Globalisation: Global Legal Pluralism and European Law», *European Law Journal*, 5-4, págs. 334-374; J. BLACK (2005: 103-146); y, más recientemente, por J. B. AUBY (2008), «Is legal globalization regulated? Memling and the business of baking camels», *Utrecht Law Review*, 4-3, pág. 210-217; P. ZUMBANSEN (2011), «Defining the Space of Transnational Law: Legal Theory, Global Governance & Legal Pluralism», Osgoode CLPE Research Paper, 21/2011; y G. SIRELLO y O. SIRELLO (2013), «Vers et pour la mondialisation du droit? Enjeux, bilans et perspectives d'un droit globalisé», *Rivista Telematica Nuova Didattica*, págs. 7-30. Una esclarecedora aproximación a algunos desarrollos de este tema puede encontrarse en D. MCKEE (2010), «Review Essay, Emmanuel Melissaris's Ubiquitous Law: Legal Theory and the Space for Legal Pluralism», *German Law Journal*, 11-5, págs. 573-584.

¹⁰⁹ R. DOMINGO OSLE (2008), *¿Qué es el derecho global?*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pág. 146; R. DOMINGO OSLE (2009), «La pirámide del Derecho Global», *Persona y Derecho*, 60, págs. 29-61; J. L. MEILÁN GIL (2012), «Derecho global: Realidades y principios», *Publicaciones del VII Congreso de Academias Jurídicas y Sociales de Iberoamérica y Filipinas*, Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, Coruña, pág. 52.

Desde una perspectiva distinta, si se observa el método utilizado por los autores vinculados al proyecto del GAL en la identificación del Derecho Administrativo Global, se constata una práctica vinculada a las tesis del realismo jurídico¹¹⁰. Y, a pesar de todo ello, la aproximación mayoritaria al concepto de Derecho en el Derecho Administrativo Global sigue manteniendo las tesis propias del monismo jurídico y, en concreto, del iuspositivismo¹¹¹.

A su vez, la afirmación de que el Derecho Administrativo Global es Derecho positivo tiene versiones muy dispares entre la doctrina¹¹². La doctrina alemana reconoce exclusivamente el carácter jurídico de las tradicionales fuentes del derecho: los tratados internacionales, la ley¹¹³ y los principios jurídicos¹¹⁴ y niega rotundamente el carácter jurídico de los estándares internacionales¹¹⁵. Los autores vinculados al proyecto del GAL, por el contrario, pretenden integrar de algún modo los estándares y los valores en la teoría del derecho positivo de Hart, ampliando la noción del derecho al que es «socialmente reconocido como tal» y prescindiendo, por supuesto, de la existencia de una norma de reconocimiento¹¹⁶. Especialmente confuso resulta, en mi opinión, el concepto de ordenamiento jurídico global defendido por Sabino Cassese¹¹⁷. Este mismo autor, sin embargo, ha matizado

¹¹⁰ Esto es, para demostrar la progresiva juridificación del espacio global se analizan resoluciones judiciales: S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, E. CAVALIERI y E. MACDONALD (eds.) (2012).

¹¹¹ Así lo reconocen explícitamente B. KINGSBURY (2003), «The International Legal Order», IILJ Working Paper 2003/1; y A. SOMEK (2006), «Kelsen lives», IILJ Working Paper 2006/4. El impacto de la globalización en el monismo jurídico y, en concreto, en el iuspositivismo es analizado por K. RÖHL y H. C. RÖHL (2008: 522-530 y 553-560).

¹¹² Esta pluralidad de aproximaciones al concepto de Derecho en el ámbito supranacional constituye un tema clásico del Derecho Internacional Público, de cuyos avances y retrocesos debería tomarse también nota. Véase en este sentido A. FISCHER-LESCANO y P. LISTE (2005), «Völkerrechtspolitik. Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2, págs. 209-249.

¹¹³ El papel fundamental de los tratados internacionales y la ley en el Derecho Administrativo internacional es especialmente destacado por E. SCHMIDT-ARMANN (2006: 26).

¹¹⁴ Véase por todos A. VON BOGDANDY (2008a: 683-697).

¹¹⁵ H. C. RÖHL (2007: 319-345); C. ÖHLER (2007: 259-279) y O. LEPSIUS (2007), «Standardsetzung und Legitimation», en C. MÖLLERS, A. VOSSKUHLLE y C. WALTER, *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Tübingen, Mohr Siebeck, págs. 345-374.

¹¹⁶ Sobre ello véanse: B. KINGSBURY (2009), «The Concept of “Law” in Global Administrative Law», IILJ Working Paper 2009/1 y las observaciones críticas a su propuesta en A. SOMEK (2010), «The Concept of “Law” in Global Administrative Law. A Reply to Benedict Kingsbury», *European Journal of International Law*, 20-4, págs. 985-995; y M. S. KUO (2010), «The Concept of “Law” in Global Administrative Law: A Reply to Benedict Kingsbury», *European Journal of International Law*, 20-4, págs. 997-1004. Contesta a estas críticas, tomando argumentos de la teoría de sistemas luhmaniana K. H. LADEUR (2011b), «The Evolution of General Administrative Law and the Emergence of Postmodern Administrative Law», Osgoode CLPE: Research paper 16/2011. Complementariamente, desde el Derecho Internacional Público véase M. GOLDMANN (2008: 1865-1908).

¹¹⁷ Según este autor, en S. CASSESE (2010a: 33), para responder a la cuestión de la existencia de un ordenamiento jurídico global debe verificarse «si a nivel global concurren los

su propio planteamiento, reconociendo que «Global administrative law is not only law, because it also includes many types of “soft law” and standards»¹¹⁸.

El confuso panorama doctrinal descrito, junto a la observación de la dispar e irregular aplicación, tanto de los principios propios del Derecho Administrativo a las administraciones globales o internacionales como de los nuevos procedimientos de génesis y aplicación de los estándares internacionales, parece desmentir la tesis de quienes sostienen la existencia de un Derecho global¹¹⁹.

Aunque no me considero competente para entablar una discusión sobre teoría del Derecho con los autores que se han dedicado a estos temas, me parece que es posible encontrar evidencias suficientes para constatar que no existe un sistema jurídico global y que, por consiguiente, el Derecho Administrativo Global no es Derecho¹²⁰. O, por lo menos, no todos los sistemas normativos relevantes para el Derecho Administrativo Global son Derecho¹²¹. En este contexto, la cuestión de la naturaleza jurídica de estos sistemas normativos no estatales debería quedar en un segundo plano, subrayándose simplemente la legitimidad de su análisis y tratamiento desde el Derecho Público¹²². Y si, a pesar de ello se quiere seguir hablando de su naturaleza jurídica, entonces, tal y como ha escrito provocativamente Jean Bernard Auby: «Kelsenien s'abstenir [...] It is clear that one can only find comfort in that kind of legal world

elementos constitutivos de los ordenamientos jurídicos: pluralidad de sujetos, legislación, Administración y jurisdicción». No logro identificar qué concepción de ordenamiento jurídico sostiene el autor con esta afirmación.

¹¹⁸ S. CASSESE (2015: 466).

¹¹⁹ Explícitamente, por ejemplo, S. CASSESE (2002 y 2010a).

¹²⁰ Como acertadamente sostiene J. B. AUBY (2013: 145). «En el estado actual de desarrollo de la globalización jurídica, sería aventurado hablar de “sistema jurídico” global. El Derecho afectado por la globalización está lejos de constituir un sistema, con su aparato formalizado de órganos, sus propios principios de estructura normativa».

¹²¹ Esta idea estaba ya presente en J. ESTEVE PARDO (1999), *Técnica, riesgo y Derecho. El tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Ariel, Barcelona, y fue tempranamente desarrollada por M. TARRÉS VIVES (2003), *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

¹²² En esta línea de apertura del objeto y el método del Derecho Público, comparto plenamente el planteamiento de H. C. RÖHL (2015: 26), que, refiriéndose a la internacionalización del Derecho Público sostiene que: «Gemeint ist nicht nur das internationale Recht im hergebrachten Sinne, sondern auch die Standardsetzung quasi-öffentlicher Institutionen, selbstgeschaffene Regeln internationaler Kanzleien, Konzerne und internationaler Verbände sowie religiöse und andere normative Vorstellungen. Diese normativen Ordnungen unterscheiden sich vom Modell des staatlichen Rechts in Autor, Entstehung, Inhalten und Durchsetzungsmechanismen. Die Beschäftigung mit dieser Pluralität von Normen ist legitimes Anliegen des öffentlichen Rechts. Diese Phänomene bestimmen über vielfältige Verweisungsmechanismen den Inhalt des staatlichen Rechts mit oder sie treten an seine Stelle, so dass die Kernaufträge des öffentlichen Rechts, der Schutz des Einzelnen und die Legitimation von Herrschaft, aufgerufen werden».

if one accepts, as it was nearly suggested by Lou Reed, taking a walk on the pluralistic side»¹²³.

2. *La problemática noción de Administración Pública Global*

Si el concepto de Derecho es problemático, tampoco parece tarea fácil identificar a la Administración a la que debe aplicarse el Derecho *Administrativo* Global. La respuesta a esta cuestión resulta especialmente compleja en un contexto en el que no es posible encontrar otras instituciones o conceptos básicos de referencia que son esenciales para el Derecho Administrativo nacional —Parlamento, Legislativo, Estado, Gobierno— y, lo que es más importante, tampoco existe un tribunal o un poder judicial capaz de velar por la aplicación de dicho Derecho¹²⁴.

Entre la doctrina continental europea es posible encontrar autores que manejan, de forma implícita o explícita, una concepción subjetiva¹²⁵ y autores que manejan una concepción objetiva¹²⁶ de la Administración Pública en el espacio jurídico global.

De acuerdo con una concepción subjetiva, el Derecho Administrativo Global se aplicaría únicamente a las organizaciones internacionales y a las organizaciones basadas en la cooperación transnacional de autoridades de regulación¹²⁷. Para quienes defienden explícitamente una concepción objetiva, el sujeto del Derecho Administrativo Global serían las «Autoridades Públicas Internacionales», entendiendo por «autoridad» quien posee la capacidad de configurar unilateralmente la situación jurídica o de facto de otro sujeto, reduciendo o ampliando sus libertades¹²⁸.

La doctrina anglosajona no se plantea por supuesto este tipo de problemas conceptuales¹²⁹, y se limita a extender la calificación de «admi-

¹²³ J. B. AUBY (2008: 217).

¹²⁴ E. BENVENISTI (2005: 3); VON BOGDANDY (2008c), «General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field», *German Law Journal*, 9-11, págs. 1909-1939.

¹²⁵ E. SCHMIDT-ABMANN (2006: 7-34).

¹²⁶ A. VON BOGDANDY (2008c: 1909-1939); A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2008: 1375-1400); A. VON BOGDANDY y M. GOLDMANN (2009), «The Exercise of Public Authority through national policy assessment», IILJ Working Paper 2009/2, págs. 1-46; y A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTOFF, P. DANN y M. GOLDMANN (2010), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer, Heidelberg.

¹²⁷ C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1442-1443).

¹²⁸ A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2008: 1382). La centralidad de la noción de autoridad para la delimitación del ámbito de aplicación del Derecho Administrativo también ha sido sostenida entre nosotros —manteniendo, sin embargo, un concepto de autoridad más restringido que estos autores—, por D. CANALS AMETELLER (2003).

¹²⁹ Para entender la perspectiva de la doctrina anglosajona sobre este aspecto resulta especialmente clarificador M. SHAPIRO (2001), «Administrative Law Unbounded. Reflections on Government and Governance», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8, págs. 369-377.

nistración global» a todos los sujetos, públicos o privados, responsables de la regulación —entendida como actividad de producción y aplicación de normas— de un sector sujeto a la armonización internacional¹³⁰. Esta noción abarca, como se ha visto, desde organizaciones formales creadas en virtud de un Tratado Internacional hasta organizaciones exclusivamente privadas¹³¹.

A primera vista parece que la inclusión de las organizaciones privadas de estandarización —instituciones privadas con funciones regulatorias, según la terminología utilizada por los autores citados en la nota anterior— en el concepto de administración pública global resulta excesivo. Sin embargo, si se toma en consideración la capacidad de influencia de los sujetos que ejercen el monopolio de la armonización internacional de un determinado sector de regulación, elocuentemente caracterizados como «nuevos reguladores globales»¹³², no parece que pueda desdeñarse sin más, por su evidente falta de anclaje en nuestra tradición jurídica, la extensión del ámbito de aplicación del Derecho Administrativo Global propuesto por la doctrina anglosajona¹³³. En realidad la doctrina alemana, a pesar de no reconocer el carácter jurídico de los estándares internacionales ni la condición de administración pública a los organismos privados de estandarización, es favorable también a la extensión de los principios del Derecho Administrativo a estas realidades¹³⁴.

Profundizando en esta misma línea de reflexiones, Javier Barnes sostiene que es la identidad de funciones entre los sujetos públicos y privados lo que impone una identidad de los valores aplicables a su actuación: «[...] si todos los actores —públicos y privados— se integran

¹³⁰ La particular construcción del Derecho Administrativo estadounidense explica que se identifique, también en el contexto global, la noción de regulación con la de administración. Lo que resulta en cierta medida sorprendente es que la doctrina italiana y, en particular, E. CHITTI (2015: 488), sostenga que «a growing number of international and transnational regulatory regimes exercise genuine administrative functions, such as rule-making and adjudication» cuando, precisamente, en los sistemas de Derecho Administrativo continental europeo ninguna de las dos funciones a las que se refiere este autor serían consideradas como «genuinamente» administrativas.

¹³¹ En concreto, B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. B. STEWART (2007: 6), utilizan la expresión «Administración Internacional» para designar a las «organizaciones formales intergubernamentales establecidas por un tratado o acuerdo ejecutivo». Además de a las Administraciones Internacionales, el Derecho Administrativo Global se aplicará a los siguientes cinco tipos de «Administración Global»: (1) administración por parte de organizaciones internacionales formales; (2) administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación entre funcionarios reguladores nacionales; (3) administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales bajo tratados, redes u otros regímenes cooperativos; (4) administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados; y (5) administración por instituciones privadas con funciones regulatorias.

¹³² T. BÜTHE y W. MATTLI (2011).

¹³³ Para más argumentos véase M. M. DARNACULLETA GARDELLA (2015: 197-216).

¹³⁴ A. VAN AAKEN (2007: 219-259); H. C. RÓHL (2007: 319-345).

en una compleja red de actividades regulatorias, es lógico pensar que, con las necesarias matizaciones, todos participen de los mismos valores, tanto por razones de eficacia (todos representan piezas que se necesitan recíprocamente), como por razones de legitimidad democrática o por virtud del principio del Estado de Derecho»¹³⁵.

Esta extensión del Derecho Administrativo extramuros del Estado ha sido explicada con notable acierto por José Esteve Pardo, que la describe como una tendencia derivada del creciente flujo y traslado de funciones del Estado hacia la sociedad, que debe servir para compensar con las adecuadas garantías el enorme poder, económico y financiero, pero también el poder derivado del conocimiento científico y técnico, que están acumulando concretos sujetos y organizaciones privadas. En los precisos términos empleados por el citado autor: «[...] si el poder, y con él las relaciones de poder, se encuentran extramuros del Estado, también habrá de aplicarse allí, en las afueras del Estado, el Derecho que se gestó en torno suyo para regular y equilibrar las relaciones de poder, protegiendo y garantizando los derechos e intereses de los particulares frente a los poderes públicos y protegiendo también los intereses públicos en juego»¹³⁶.

3. *La dimensión global de este nuevo Derecho Administrativo*

La preferencia por adjetivar de «global» y no de «internacional» la extensión del Derecho Administrativo más allá de las fronteras nacionales está claramente influenciada por el éxito que ha tenido la noción de globalización como concepto capaz de describir nuestro tiempo desde una perspectiva histórica¹³⁷ y sociológica¹³⁸.

Asimismo, los autores que utilizan la expresión Derecho Administrativo *Global* se nutren de la descripción que se ha hecho desde la Ciencia Política de las nuevas estructuras de «gobernanza global»¹³⁹. Desde esta

¹³⁵ J. BARNES (2015-1: 281-311).

¹³⁶ J. ESTEVE PARDO (2012: 21).

¹³⁷ Jürgen Osterhammel y Niels P. Petersson inician su análisis histórico de la globalización afirmando que «"Globalisierung" ist ein Begriff der Gegenwartsdiagnose»: J. OSTERHAMMEL y N. P. PETERSSON (2003), *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, Beck, München.

¹³⁸ El éxito del término «globalización», incluyendo una especial advertencia de los riesgos que su condición de «palabra de moda» conlleva en términos de transformación y ocultamiento de los procesos a los cuales supuestamente se refiere, ha sido destacado con especial agudeza por Z. BAUMAN (2003), *La globalización: consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica de España [traducción al español del original de 1998, *Globalisation: The Human Consequences*, Columbia University Press, New York].

¹³⁹ Entre otros: A. C. AMAN (2001: 379-400); B. KINGSBURY (2005: 143-153); D. C. ESTY (2006: 1490-1560); A. VON BOGDANDY, P. DANN Y M. GOLDMANN (2008: 1375-1400); A. MITCHELL

perspectiva, quienes sostienen la existencia de un Derecho *global* ponen en cuestión la vigencia de los principios tradicionales del Derecho *internacional* (soberanía, territorialidad y estatalidad)¹⁴⁰ y constatan la relativización del papel de los Estados, tanto en lo relativo a su exclusividad en la producción jurídica como en la adopción de decisiones jurídicamente vinculantes¹⁴¹. El Estado se encontraría así fragmentado o «desagregado» en una multiplicidad de «redes de regulación», basadas en la cooperación transnacional de autoridades reguladoras nacionales o en la colaboración de expertos públicos y privados¹⁴².

Para algunos autores, la relativización del papel del Estado en la esfera jurídica global es tal que se sostiene explícitamente, como se ha visto, la existencia de un Derecho¹⁴³ y de una Administración sin Estado¹⁴⁴.

y J. FARMIK (2009: 237-261); P. DANN y M. VON ENGELHARDT (2011: 1371-1388) y L. C. BACKER (2011: 751-802).

¹⁴⁰ Desde el Derecho Internacional Público también se cuestiona la vigencia de estos principios tradicionales, como puede verse, entre otros, en: J. J. MARTÍN ARRIBAS (2005), «¿Hacia un Derecho Internacional Global en los albores del siglo XXI?», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo II, UNAM, México, págs. 637-671; J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (2010), «Conferencia de bienvenida: El Derecho Internacional Público ante los interrogantes de una sociedad internacional en cambio permanente: ¿Hacia una cierta relativización de su carácter jurídico, internacional y público?» y P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA (2010), «Las dinámicas del Derecho internacional en el siglo XXI: acordes y desacordes», en J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, AEPDIRI, Justel, Universidad de la Rioja, Madrid, págs. 29-57 y 81-103.

¹⁴¹ Quizás no esté de más advertir que, entre estas aproximaciones, hay que distinguir adecuadamente aquellas que parten de intento de descripción de la pérdida de poder de los Estados en la esfera global, de las que fomentan la intensificación de este fenómeno. Entre las segundas no faltan defensores de las teorías neoconservadoras, que describen el Estado como un sujeto enfrentado a procesos a los que no puede ni debe intentar dominar. En esta línea, entre nosotros encontramos autores que defienden el Derecho global en los siguientes términos: «el vertiginoso proceso de globalización impone también nuevos modelos de comunidades humanas que apuesten por un derecho jurisdiccional, no estatal; horizontal, no vertical; consensual, no burocrático, ni positivo u oficial; propuesto, no impuesto; de *auctoritas* y no de *potestas*» y «protagonizado por una sociedad civil protegida por instituciones globales, y no por entes estatales jerárquicos y tecnocráticos»: R. DOMINGO OSLE (2006), «¿Por qué un Derecho Global?», en R. DOMINGO, M. SANTIVÁÑEZ y A. CAICEDO (coord.), *Hacia un Derecho global. Reflexiones en torno al derecho y la globalización*, Thomson-Aranzadi, Navarra, pág. 24; y R. DOMINGO OSLE (2008: 22).

¹⁴² A. M. SLAUGHTER (2004), «Power and Legitimacy in a Government Networks», *The Partnership Principle. New Forms of Governance in the 21st Century*, Archetype Publications, London, págs. 283-327; M. DE BELLIS (2010), «Public Law and Private Regulators in the Global Legal Space», *The new Public Law in a Global (dis)order. A perspective from Italy*, Jean Monnet Working Paper 17/10; P. ZUMBANSEN (2013), «Transnational Private Regulatory Governance: ambiguities of Public Authority and Private Power», *Law and Contemporary Problems*, 76, págs. 117-138.

¹⁴³ G. TEUBNER (coord.) (1996).

¹⁴⁴ Son elocuentes y, a la vez, provocadores, los títulos de los trabajos de S. BATTINI (2003), *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Giuffrè, Milano; y S. CASSESE (2005b), «Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation», *New York University Journal of International Law and Politics*, 37, págs. 663-693.

Esta perspectiva contrasta claramente con la mantenida por la doctrina alemana, que maneja la noción de «estatalidad abierta» y destaca el papel preponderante que siguen teniendo los Estados en la esfera global o internacional¹⁴⁵. No puede olvidarse en este sentido que el notable aumento y la progresiva consolidación de reguladores globales de carácter no estatal es fruto de la acción estatal, en diversos sentidos¹⁴⁶: son los Estados los que están fomentando la creación de organizaciones supranacionales y de redes de regulación transnacional; son los Estados los que delegan, directa o indirectamente, funciones de regulación a las redes y organizaciones existentes; y son los Estados (o, en su caso, la Unión Europea), los que favorecen la juridificación de los estándares internacionales, mediante su recepción en los respectivos ordenamientos jurídicos¹⁴⁷. Esto es, es cierto que se está produciendo una pérdida de protagonismo de los Estados en la esfera global, pero esta desestatalización es propiciada y consentida por los propios Estados. Y en sus manos está cambiar esta tendencia. En este sentido, es necesario constatar que «sólo los Estados se encuentran en condiciones de servir de contrapeso al fuerte fraccionamiento de los intereses políticos existente a nivel internacional»¹⁴⁸.

En otro orden de consideraciones, si prescindimos de las razones que arguyen sus promotores para utilizar el término «global» y analizamos si este adjetivo caracteriza adecuadamente las realidades calificadas como tales, se plantean también algunas dudas. Como se ha visto, se califica de global a un conjunto de realidades que tienen un carácter extra-, trans- o supra-territorial, pero que no son en absoluto globales, en el sentido de universales. Significativamente, en las organizaciones supra- y trans-nacionales no participan todos los Estados, ni todos los que participan lo hacen en las mismas condiciones. Los denominados «nuevos reguladores globales» están formados mayoritariamente por sujetos, públicos o privados, provenientes de los países más poderoso-

¹⁴⁵ U. DI FABIO (1998), *Das Recht offener Staaten*, Mohr Siebeck, Tübingen; J. KOKOTT (2004), «Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung», *VVDStRL*, 63, págs. 11-35.

¹⁴⁶ La tesis de que son los Estados quienes han tenido y siguen teniendo el control sobre la intensificación o el freno de los procesos de globalización que, aparentemente, los debilitan, es sostenida por D. HELD y A. MCGREW (2003), *Globalización, Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Buenos Aires [traducción de *Globalization, Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*, Hardcover, 2002].

¹⁴⁷ A través de concretos ejemplos hemos podido contrastar esta tesis en: M. M. DARNACULLETA GARDELLA y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ (2014: 177-195); y M. M. DARNACULLETA GARDELLA, (2014: 131-184).

¹⁴⁸ E. SCHMIDT-ABMANN (2006: 23). En la misma línea: A. VON BOGDANDY (2003), «Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts —eine Bestandaufnahme», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 63, págs. 853-877.

sos en términos económicos. Hasta donde alcanzo a conocer, el debate doctrinal sobre este fenómeno es también un debate monopolizado por profesores de Derecho Administrativo de las universidades del primer mundo. Y con ello, bajo la propuesta de un Derecho Administrativo Global subyace la convicción de que existen principios del Derecho Administrativo que han entrado a formar parte de un acervo común universal o universalizable, sin tomar en consideración que el universo desborda con mucho las fronteras de las democracias occidentales¹⁴⁹.

IV. LAS PRINCIPALES FORTALEZAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

A pesar de las múltiples —y, en algún caso, sustanciales— inconsistencias que acabamos de poner de manifiesto, intuyo que el impulso del Derecho Administrativo Global es mucho mayor que el freno que puedan suponer las objeciones de sus críticos. Es más, considero que las ventajas que puede aportar el desarrollo del Derecho Administrativo Global —en aras a mejorar la democratización, la racionalidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el control de las nuevas formas de autoridad pública que operan allende los Estados— compensan con mucho los inconvenientes derivados de los difusos contornos de esta disciplina. Para que estas ventajas puedan desarrollarse es necesario, sin embargo, profundizar en el diálogo entre culturas jurídicas y disciplinas diversas, con el objeto de hacer posible la emergencia de una comunidad científica capaz de alcanzar acuerdos metodológicos y conceptuales mínimos allí donde ahora no existen. La magnitud de esta tarea solo es posible si, a su vez, se logran delimitar adecuadamente los contornos del campo de investigación abierto, pero ello no es posible sin una apertura del concepto y del método del Derecho Administrativo.

1. *La apertura de un nuevo campo de investigación y la creación de una nueva comunidad científica*

La amplitud del campo de investigación abierto por los proyectos del GAL y el IVR, al que deben sumarse hoy las aportaciones de sus posteriores desarrollos, resulta probablemente excesivo y no siempre toma en consideración lo que realmente puede aportar el Derecho Adminis-

¹⁴⁹ Como sostiene C. HARLOW (2006: 187): «First, administrative law is primarily a Western construct, protective of Western interest: it may impact unfavorably on developing economies». Sobre ello véase también, entre otros, M. SHAPIRO (1993: 37-64).

trativo —frente a otras disciplinas— a las cuestiones que se plantean en la esfera global. Ello no obstante, resulta evidente que las costuras del Derecho Administrativo tradicional se han roto definitivamente ante la presión de la globalización. Se impone, como acertadamente ha sido discutido recientemente en el seno de la Asociación Alemana de Profesores de Derecho Público, una apertura del método del Derecho Administrativo como consecuencia de la internacionalización. Y esta apertura no puede prescindir, a su vez, de la interdisciplinariedad¹⁵⁰.

Esta apertura requiere, pues, la profundización en el conocimiento de las otras disciplinas, pero también requiere autorreflexión¹⁵¹, con el objeto de identificar los puntos fuertes del Derecho Administrativo y el reconocimiento y la aceptación de sus límites. En este sentido debe tomarse en consideración que algunas aportaciones al Derecho Administrativo Global suponen la reiteración de algunas cuestiones que no aportan ninguna novedad al panorama doctrinal existente, ni pueden tampoco hacerlo, ni conceptual ni metodológicamente¹⁵². El campo de investigación propio del Derecho Administrativo global debería permitir ofrecer una nueva luz a los puntos que permanecen ciegos a otras disciplinas, enriqueciéndolos, pero sin dejar de tomar en consideración sus aportaciones.

Entre los puntos que permanecen ciegos a otras disciplinas destaca con especial intensidad: la participación de genuinas administraciones públicas independientes —en su condición de entidades reguladoras nacionales— en algunas de las más importantes redes transnacionales de regulación¹⁵³; así como las consecuencias derivadas de la interconexión entre dichas redes en los ámbitos nacional, europeo e internacional¹⁵⁴. Tampoco es desdeñable la posición privilegiada en la que se encuentra la doctrina administrativista para extender las reflexiones vertidas en el ámbito nacional sobre la autorregulación normativa a la autorregulación gestada en el ámbito internacional¹⁵⁵. Por supuesto, la extensión de los valores y principios del Derecho Administrativo¹⁵⁶ —y, en particular, de las reglas derivadas del principio de buena administración¹⁵⁷— a la

¹⁵⁰ Véanse las aportaciones de H. C. RÖHL y A. VON ARNAULD (2015), «Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen», *VVDStRL*, 74, págs. 7-37 y 39-87, respectivamente.

¹⁵¹ En este sentido, como sostiene H. C. RÖHL (2015: 30): «Voraussetzung gelingender interdisziplinärer Kooperation in diesem Sinne ist zunächst die Selbstreflexion».

¹⁵² C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE, (2011), 1444; A. VON BOGDANDY (2008a, 683).

¹⁵³ C. MÖLLERS (2005: 351-389).

¹⁵⁴ M. M. DARNACULLETA GARDELLA y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ (2014: 177-195).

¹⁵⁵ M. M. DARNACULLETA GARDELLA (2015: 197-216).

¹⁵⁶ J. BARNES (2015a: 281-311).

¹⁵⁷ J. PONCE SOLÉ (2010: 79-190).

esfera global es algo para lo que los administrativistas están mejor pertrechados que otras disciplinas.

En sentido inverso, es necesario tener en cuenta que la entrada de los juristas y, en concreto, de los administrativistas en el debate sobre la globalización se ha producido con retraso, en comparación con la atención que viene recibiendo este fenómeno por parte de otras disciplinas, como la Economía, la Sociología, la Ciencia Política o, por supuesto, el Derecho Internacional Público¹⁵⁸.

Por ello es necesario, como ya se ha dicho, fomentar el diálogo interdisciplinar dentro del ámbito del Derecho Público, para evitar disonancias entre las aportaciones a la globalización provenientes del Derecho Internacional Público, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo y sería deseable también involucrar en dicho diálogo a la Filosofía del Derecho¹⁵⁹. En fin, este ambicioso esfuerzo debería incluir también un diálogo entre culturas jurídicas que fuese capaz de destilar lo que resulta esencial para el Derecho Administrativo Global, a saber: la búsqueda de mecanismos de legitimación y control del ejercicio de poder y de autoridad pública más allá del Estado¹⁶⁰.

2. *La búsqueda de mecanismos de legitimación y control del ejercicio de autoridad pública más allá del Estado*

La internacionalización del Derecho Administrativo reduce notablemente el papel de los parlamentos nacionales y, con ello, la democracia parlamentaria pierde protagonismo como argumento de legitimación del poder¹⁶¹. Como contrapartida, la doctrina se debate entre las propuestas de democratizar el régimen de funcionamiento de las organizaciones internacionales¹⁶², aportar nuevas concepciones de la demo-

¹⁵⁸ Este retraso es observado desde las otras disciplinas como un problema de identidad del Derecho, debido a su incapacidad para adaptarse a las realidades derivadas de la globalización. En concreto, P. ZUMBANSEN (2013: 118), sostiene que «[...] as this multidisciplinary diagnosis strongly suggests lawyers' need to rethink the proper foundations, boundaries and—in fact—the nature of their object itself».

¹⁵⁹ En esta línea se mueven principalmente las aportaciones de A. VON BOGDANDY, P. DANN y M. GOLDMANN (2010) y K. H. LADEUR (2011b). Este planteamiento, sin embargo, no está en absoluto exento de dificultades, como pone de manifiesto M. S. KUO (2009), «Between Fragmentation and Unity: The Uneasy Relationship between Global Administrative Law and Constitutionalism», *San Diego International Law Journal*, 10, págs. 439-467.

¹⁶⁰ C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011).

¹⁶¹ J. KOKOTT (2004: 28).

¹⁶² G. DE BÚRCA (2008), «Developing Democracy beyond the State», *Columbia Journal of Transnational Law*, 46, págs. 103-157; C. LÖSER (2008), «Demokratische Legitimation der Tätigkeit internationaler Organisationen», Seminararbeit zum Seminar «Deutschland und Europäische Union vor den Herausforderungen der Globalisierung», bei Prof. Dr. Claus Dieter

cracia teóricamente aplicables a la esfera global¹⁶³ o buscar sustitutos de la misma como argumento de legitimación de los nuevos poderes globales¹⁶⁴.

En este sentido, el Derecho Administrativo Global no parece querer conformarse con ser el artífice de un nuevo marco de legitimación de las estructuras de poder emergentes en la esfera global, como ocurriría si se limitase a describir los casos en los que, efectivamente, las organizaciones supranacionales y las redes transnacionales se someten algunos principios propios del Derecho Administrativo o, simplemente, a algunos principios generales del Derecho. Los autores vinculados al Derecho Administrativo Global pretenden ser un motor activo en la búsqueda explícita de soluciones normativas, organizativas y procedimentales, con el objeto de extender en lo posible a la esfera global los valores y principios propios de un Estado de Derecho¹⁶⁵.

Desde planteamientos especialmente pragmáticos se propone mejorar la calidad democrática de la toma de decisiones públicas en el ámbito supranacional introduciendo habilitaciones legales específicas a la actuación transnacional de las autoridades de regulación¹⁶⁶; se propone también la introducción de mejoras en la transparencia y la razonabilidad de los procesos de adopción de decisiones por parte de los nuevos reguladores globales¹⁶⁷, así como el aumento de la participación de los afectados por dichas regulaciones¹⁶⁸.

Classen (http://www.cloeser.org/pub/Demokratische_Legitimation_Internationaler_Organisationen.pdf).

¹⁶³ En esta línea, una parte de la doctrina alemana busca compensar el déficit de la democracia representativa proponiendo modelos de democracia deliberativa de corte habermasiano, como señalan críticamente C. MÖLLERS (2005: 382); y A. VON BOGDANDY (2003: 865 y ss).

¹⁶⁴ D. C. ESTY (2006: 1490-1560). Especialmente crítico al respecto: J. A. ESTEVEZ ARAUJO (2009), «Que no te den gobernanza por democracia», *Mientras Tanto*, 108-109, págs. 33-49.

¹⁶⁵ Analizan críticamente las posibilidades de materializar este fin, entre otros, B. S. CHIMINI (2005), «Co-option and Resistance: Two faces of Global Administrative Law», *New York University Journal of International Law and Politics*, 37, págs. 799-827; y S. MARKS (2005: 995-1001). Como respuesta a estas objeciones véanse las recientes aportaciones de R. B. STEWART (2015), «The normative dimensions and performance of global administrative law», *International Journal of Constitutional Law*, 13-2, págs. 499-506.

¹⁶⁶ Por todos véase P. KIRCHHOF (2001), «Demokratie ohne parlamentarische Gesetzgebung?», *Neue Juristische Wochenschrift*, 54, págs. 1332-1334; y P. KIRCHHOF (2004), «Das Parlament als Mitte der Demokratie», en P. HUBER, M. BRENNER, y M. MÖSTL (dirs.), *Der Staat des Grundgesetzes- Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Mohr Siebeck, Tübingen, págs. 237-262.

¹⁶⁷ J. BLACK (2007) y R. B. STEWART (2014), «Addressing problems of disregard in global regulatory governance: accountability, participation and responsiveness», IILJ Working Paper 2014/2.

¹⁶⁸ S. SASSEN (2003), «The participation of States and Citizens in Global Governance», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10-5, págs. 5-28; J. VON BERNSTORFF (2009), «Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen: Form globaler Demokratie oder Baustein westlicher Expertenherrschaft?», en H. BRUNKHORST (ed.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, Nomos, Baden-Baden, págs. 277-302.

En otro orden de consideraciones, se reivindica también con especial intensidad el conocimiento experto de los reguladores globales como argumento de legitimación de los mismos, olvidando, sin embargo, que los intereses sectoriales que representan pueden no ser coincidentes con los del conjunto de la sociedad¹⁶⁹ y que a menudo el apoyo teórico en el mejor conocimiento técnico disponible del respectivo sector de regulación encubre decisiones de enorme importancia política¹⁷⁰.

Por todo ello, poner de manifiesto los argumentos utilizados para legitimar el ejercicio de autoridad pública en el ámbito internacional y detectar sus déficits¹⁷¹ y desbrozar las explicaciones que tienen por objeto enmascarar el ejercicio de poder de las que pretenden someterlo a control¹⁷², son algunas de las tareas más interesantes que tiene planteadas la doctrina en la actualidad¹⁷³. Un ilusionante y permanentemente inconcluso reto que, sin embargo, no es tan nuevo algunos pretenden¹⁷⁴.

V. CONCLUSIONES

El Derecho Administrativo Global *es*, sin duda alguna, un nuevo *concepto clave* del Derecho Administrativo que, como tal, posee unos contornos poco claros y, como se ha visto, un valor dogmático todavía sujeto a discusión.

El Derecho Administrativo Global, en cambio, *no es una nueva rama del ordenamiento jurídico*. A pesar de los esfuerzos doctrinales por demostrar la existencia de un sistema jurídico más allá del Estado, la falta de una norma de reconocimiento, la débil vinculatoriedad jurídica de los estándares internacionales y la extraordinaria fragmentación de los

¹⁶⁹ C. WALTER (2000), «Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion», *Deutsche Verwaltungsblatt*, págs. 1 y ss.; P. M. HAAS (1992), «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organisation*, 46, págs. 1 y ss.

¹⁷⁰ En concreto, según T. BÜTHE y W. MATTLI (2011: 11): «Standards do not embody some objective truth or undisputed scientific wisdom professed by experts. And global regulatory processes are not apolitical...». En la misma línea, S. MARKS (2005: 996) advierte del peligro «of treating as technical or cultural that which needs rather to be considered as political».

¹⁷¹ D. HELD (1999), «The Transformation of the Political Community. Rethinking Democracy in the Context of Globalisation», en I. SHAPIRO y C. HACKER-CORDÓN (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, pág. 84; J. BLACK, (2007); M. EIFERT, (2008), «Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung», en H. H. TRUTE, T. GROSS, H. C. RÖHL y C. MÖLLERS, *Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Berlin, págs. 307-331.

¹⁷² J. NEYER (2002), «Politische Herrschaft in nicht hierarchischen Mehrebenensystemen», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, págs. 9-38; y T. BÜTHE y W. MATTLI (2011).

¹⁷³ Así lo entiende también A. VON BOGDANDY (2003: 853-877).

¹⁷⁴ Véase por ejemplo P. BADURA (1966), «Bewahrung und Veränderung demokratischer Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften», *VVDStRL*, 23, págs. 34-104.

mecanismos de aplicación de los valores y principios del Derecho Administrativo a la esfera global, llevan a concluir que el denominado Derecho Administrativo Global *no es Derecho*. Es decir, no existe un ordenamiento jurídico global por lo menos desde los parámetros tradicionales del positivismo jurídico.

El así denominado Derecho *no es administrativo*, debido a que la mezcla existente en el ámbito global entre los procedimientos de producción, ejecución y aplicación de normas dificulta enormemente la identificación de lo que deba ser una administración pública global. Y, sin embargo, dicho Derecho afecta a sectores de regulación claramente administrativos y supone la extensión de valores y principios jurídico-administrativos a las organizaciones inter-, supra- y trans-naciones, públicas y privadas.

En fin, el Derecho Administrativo Global *no es global*, si por global se entiende una realidad no estatal o una realidad universal. La conformación de este nuevo espacio jurídico depende tanto de sujetos públicos como de sujetos privados, pero no se materializa sin la participación de los Estados. Y, por otro lado, los sujetos que participan en la conformación de dicha realidad no representan ni a todos los Estados ni a todos los intereses presentes en la esfera global.

Ello no obstante, no es necesario compartir una misma concepción sobre qué es Derecho, qué es una Administración pública y qué supone la globalización para mantener la idea principal que, creo, pretende poner de manifiesto la doctrina, tanto anglosajona como continental europea, cuando se refiere al Derecho Administrativo Global. Lo que se constata de forma unánime es la existencia de una *interconexión* cada vez más estrecha entre sistemas normativos —jurídicos y no jurídicos— de origen nacional, regional y supra/inter y trans-nacional. Esta interconexión no tiene como resultado sistema jurídico global, sino que da lugar a múltiples procesos de producción y ejecución de normas, que combinan tanto lo público y lo privado, como lo nacional, lo europeo, lo internacional y lo transnacional.

En suma, lo que caracteriza el denominado Derecho Administrativo Global es un movimiento general de apertura e interpenetración de *sistemas normativos* de múltiples niveles, y de origen público y privado. Y en la producción y ejecución de estos sistemas normativos participan una pluralidad de sujetos que tienen un enorme poder y que ejercen funciones de *autoridad* pública. Los esfuerzos doctrinales para dotar de contenido al Derecho Administrativo Global tienen por objeto controlar, limitar y someter al Derecho el ejercicio de este poder.

Y, sin embargo, el Derecho Administrativo Global *no es*, tampoco, por el momento, *una nueva disciplina*. A pesar del interés y la motiva-

ción de la doctrina al respecto, no se advierte la existencia de un consenso suficiente sobre el método y sobre el concepto que permita sostenerlo.

Ello no quiere decir que no resulte interesante y fructífero seguir avanzando en esta línea. Es más, considero que debe seguir insistiéndose en el diálogo intercultural e interdisciplinar que exige el desarrollo del Derecho Administrativo Global, debido a la esperanza de que ello pueda conducir a una mayor objetivación, institucionalización y racionalización de los fenómenos de ejercicio de poder en el ámbito internacional.

En este sentido debe destacarse de nuevo que la utilización del Derecho Administrativo Global como concepto clave constituye un intento de los profesores de Derecho Público de convertir en realidad a través del lenguaje un proyecto de la globalización que integre los valores que han formado parte de su acervo conceptual. Se trata de un proyecto normativo que pretende que el ejercicio de autoridad y de poder público a nivel supranacional se dote de las mismas garantías que son exigibles a dicho poder en el ámbito nacional respectivo. Y sólo la contingencia de que ello ocurra merece el esfuerzo.