

VV.AA. (sous la direction de Philippe Cossalter y Gilles J. Guglielmi): *L'internationalisation du droit administratif*, París, Éditions Panthéon-Assas, 2020, 312 págs.

Fruto de un congreso internacional celebrado en mayo de 2018 en el Centro de Derecho público comparado de la Universidad Paris II Panthéon-Assas, el volumen colectivo que aquí se recensiona pivota sobre las diferentes dimensiones de la internacionalización del derecho administrativo, en perspectivas que entroncan con el derecho comparado (por las influencias doctrinales recíprocas entre sistemas extranjeros) y el derecho europeo (en sus dimensiones de imitación y armonización, y tanto desde la perspectiva de la integración en la UE como de la Convención para la protección de los derechos humanos). Tampoco se olvida, aunque la precisión conceptual no siempre es fácil, el derecho global y el transnacional.

Bajo la dirección de los profesores Philippe Cossalter y Gilles J. Guglielmi, la obra aglutina diecisiete colaboraciones de prestigiosos académicos de diferentes Universidades de Francia, Italia, Alemania, España, Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica. El volumen se estructura en cuatro partes, que sucesivamente se ocupan de los orígenes, las influencias, las resistencias y las perspectivas de futuro ante el fenómeno innegable de apertura de las fronteras tradicionales de los derechos administrativos nacionales a influencias extranjeras.

Philippe Cossalter enmarca de inicio la visión francesa multiforme de la internacionalización del derecho administrativo, que analiza como fenómeno y como método. La realidad de la internacionalización se aborda desde el canal (personificado en la doctrina, causa y efecto de la internacionalización), pero sobre todo desde el contenido (la propia actividad administrativa). En efecto, la acción extraterritorial de las Administraciones es un fenómeno creciente más allá del llamado acto público extranjero que tradicionalmente estudia el derecho internacional privado; así lo demuestra la integración europea, la contratación internacional del sector público o la actividad convencional local transfronteriza en materias como residuos o atención sanitaria. La internacionalización es además relevante metodológicamente tanto para el derecho administrativo interno, según demuestra la progresiva «descompartimentación» público-privada y el diálogo entre ramas de conocimiento a pesar de la reticencia del Consejo de Estado, como para el derecho comparado, donde la internacionalización, siguiendo a Claus Dieter Classen, puede leerse tanto en sentido vertical como horizontal. Tras la introducción de la obra a cargo del prefacio del otro coordinador de la obra, Gilles J. Guglielmi, el capítulo del director del centro jurídico franco-alemán de la Universidad del Sarre (págs. 15-35) franquea el acceso al resto de colaboradores y lo hace completando la perspectiva dogmática expuesta con ejemplos prácticos, que se emplean para demostrar que la internacionalización lleva a nuevas reglas para la aplicación de la legalidad administrativa en el espacio.

La transnacionalización del derecho administrativo estadounidense es analizada por el profesor Alfred C. Aman Jr. (págs. 37-51) en clave de liberalización, desregulación y privatización, prestando especial atención a los ámbitos de la seguridad y el medio ambiente. Se estudia la evolución de la deferencia judicial hacia las agencias administrativas y se evidencia la retirada progresiva del Congreso en la regulación cotidiana, lo que a juicio del autor hace avanzar la división de poderes hacia una nueva era del derecho administrativo. Se critica la desconexión actual con las ideas de participación y transparencia, y una excesiva preponderancia de los intereses económicos frente a los sociales en la determinación del interés público. Se reflexiona finalmente sobre la diferencia entre la auténtica transnacionalización y la internacionalización que es fruto de relaciones puramente bilaterales, que parece preferirse en la Administración norteamericana actual.

El profesor Sabino Cassese es el encargado de sintetizar el estado del arte en el derecho administrativo global (págs. 53-58). Con una claridad envidiable reconoce las limitaciones de este concepto, que ni es sólo global, ni exclusivamente administrativo, ni siquiera únicamente normativo, y apunta los tres grandes retos a que debe enfrentarse su estudio: el constante cambio; la relación con los Estados que también son actores de este derecho global; y la necesidad de desarrollar nuevos paradigmas ante la insuficiencia de los existentes, por ejemplo, en cuanto a mecanismos de legitimidad y control.

Jean-Bernard Auby reflexiona sobre el derecho administrativo transnacional, entendido en sentido horizontal, y tanto cuando se aplica a situaciones nacidas de la cooperación internacional como al margen de esta (págs. 59-78). Se trata de un fenómeno en auge que suscita interrogantes claros en materia de reglas, principios y técnica jurídica. Ante ello procederá comparar en primer lugar el tratamiento de la situación en los respectivos órdenes internos, de donde surgirán cuestiones tanto de índole propiamente jurídico como político, para buscar después una serie de principios que permitan organizar las relaciones administrativas transnacionales, y la misma relación entre los derechos administrativos nacionales implicados. Todo ello para, en fin, conducir a la determinación del régimen aplicable y del juez competente, y acabar sentando mecanismos concretos institucionales, procedimentales y metodológicos que permitan solventar los conflictos.

Una visión muy distinta de la internacionalización se ofrece por parte de la profesora Anne-Marie Thévenot-Werner, que centra su estudio en el derecho internacional administrativo, y no en el derecho administrativo internacional (págs. 79-96). El orden de los adjetivos es esencial, pues aquí se trata el derecho de las organizaciones internacionales aplicable internamente y a las relaciones con sus administrados, y resulta una construcción homogénea formal y coherente también desde el punto de vista material.

De la segunda parte del volumen, sobre las diversas influencias externas en los derechos administrativos internos, se ocupan Giulio Napolitano, Jan Henrik Klement, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Malik Laazouzi. Los dos últimos centran sus estudios en el arbitraje, en el primer caso desde la perspectiva del

derecho de las inversiones extranjeras (págs. 123-134), y en el segundo desde los contratos administrativos franceses (págs. 135-150).

La contribución del profesor italiano de Roma Tres es por su parte más transversal, estudiando la rivalidad/reciprocidad entre el derecho administrativo europeo y el derecho administrativo comparado (págs. 99-112). Siendo ambos fenómenos supranacionales, el primero engloba tanto el derecho de la UE como el de la CEDH, mientras que el segundo es fundamentalmente una aproximación metodológica. En su vertiente más tradicional, el primero traduce además una internacionalización vertical, y el segundo horizontal. No obstante, el fracaso en el proceso de constitucionalización de la UE y las limitaciones evidentes de los procesos de armonización (que Napolitano ejemplifica en la adopción en 2015 de distintas regulaciones nacionales sobre procedimiento administrativo en países tan vecinos como Francia, Portugal y España) han abierto el campo al derecho administrativo comparado, que a su vez empieza a interesarse por enfoques verticales. La sugerente conclusión de este estudio es que ambas perspectivas de la internacionalización del derecho administrativo están llamadas a combinarse, si bien limitar la comparación a las fronteras europeas sería un error, pues la UE es actriz protagonista y referente a nivel internacional.

Por su parte, Klement reflexiona desde la Universidad de Mannheim sobre la influencia del derecho de la UE en el ejercicio competencial en Alemania, defendiendo con gran solvencia la provocadora tesis de que la europeización del derecho administrativo es la historia de una pérdida de sistematización (págs. 113-122). Parte para ello de constatar que la profusión de derecho derivado, centrado en objetivos precisos y concretos, dificulta enormemente la configuración de un corpus de parte general de derecho administrativo en la propia UE. Ni la decantación de principios generales por parte del TJUE, ni la codificación de derechos fundamentales en la Carta, ni el nexo que trata de construirse a partir del principio de buena administración son suficientes para compensar estas debilidades sistémicas, que ven sus efectos agravados por la falta de ambición orgánica y epistemológica que opera también a nivel nacional. El derecho de la UE acaba afectando inevitablemente a aspectos basales del derecho administrativo nacional, y cuando los legisladores domésticos fracasan en las reformas estructurales necesarias para acoger lógicamente el empuje que procede de la UE, limitándose la legislación nacional a transponer simplemente las directivas, la coherencia interna del sistema se resiente. Lo centra Klement en sede de organización administrativa y de producción normativa. El derecho de la regulación y la protección de datos personales, por ejemplo, evidencia la existencia de una comunidad administrativa europea que se organiza según una lógica de autoridades independientes ajena a veces a la tradición y arquitectura constitucional nacional, y que suscita interrogantes bien conocidos en términos de responsabilidad, transparencia y protección jurisdiccional. Otras normas europeas, como los Reglamentos en materia de neutralidad de Internet, comportan una delegación de poderes decisionales al ejecutivo que afecta al orden nacional de competencias, con derivaciones demo-

críticas no menores. Se trata de un efecto de la europeización que tiende a ser ignorado, aunque perdura en el tiempo mucho más que el que afecta a derecho material o procedimental.

Las formas de resistencia de los derechos administrativos nacionales a las influencias exteriores son analizadas en clave francesa por Carlo Santulli, desde la doctrina del efecto directo (págs. 153-169), y por Bernard Sitrn, que desgrana la posición del Consejo de Estado frente al derecho internacional (págs. 201-214). Completa este bloque un trabajo de Grenfieth de Jesús Sierra Cadena sobre la identidad administrativa latinoamericana y el principio de *accountability* del derecho administrativo global (pp. 171-199).

Aurélie Duffy-Meunier (págs. 217-235) aborda, por su parte, las relaciones entre el derecho administrativo británico y el derecho de la UE, partiendo de la influencia del contexto europeo (también el de la CEDH) sobre el nacional para tratar de comprender el calado del *brexít*. Se utiliza la metáfora de la marea, para ilustrar las marcas que dejan en la arena las olas al retirarse; igualmente habrá calado el derecho de la UE en las fuentes del derecho administrativo británico, tanto legislativo como jurisprudencial. Tras ello, el volumen se cierra con tres contribuciones prospectivas de teoría y método.

Maxence Chambon (págs. 237-257) vuelve al contexto francés para analizar los conflictos de derecho administrativo extraterritorial. Se evidencia que el encuentro entre derecho internacional privado y derecho administrativo requiere de una mejor adaptación, dado que en la actualidad la determinación de la naturaleza administrativa de un conflicto internacional depende principalmente de la voluntad de la Administración, lo que convierte la materia en dispositiva y prejudicial. Del derecho público francés se ocupa también Elie Lengart (págs. 289-310), retomando la cuestión del arbitraje para analizar en clave teórica las implicaciones de las corrientes *favor arbitrandum* contemporáneas, que llevan a una concepción instrumentalista del derecho, que eleva el valor de la eficacia a cotas no exentas de peligros ideológicos. Por su parte, Ulrich Stelkens (págs. 259-288) presenta una teoría sobre los principios paneuropeos de buena administración, entendidos como los deducidos por el TEDH a partir de múltiples fuentes en el marco del Consejo de Europa, y que resultarían susceptibles de generar un marco de referencia útil para la investigación y la docencia en el ámbito del derecho administrativo.

La internacionalización del derecho administrativo es un fenómeno con muchas caras, tal como demuestra esta obra colectiva. Es, además, una realidad innegable y en evolución, por lo que tampoco puede aspirarse a agotar definitivamente una materia que en el futuro habrá de dar más novedades editoriales. Pero desde ya, sin duda, en la construcción de la doctrina, estamos ante una referencia inexcusable.

Alejandra Boto Álvarez
Universidad de Oviedo