

a cabo de forma reposada y cuidada, lo que no es de extrañar por el bagaje de su autor y porque engarza con otros temas investigadores de su interés, conectados con la extensión y límites del derecho administrativo y la jurisdicción contenciosa, desde una perspectiva subjetiva, reguladora o, como en este caso, objetiva. Siempre es un placer además seguir su presentación progresiva y desenvuelta de ideas y teorías, que nutre de pertinentes ejemplos ilustrativos de los ámbitos más variopintos y sustenta en una sólida y amplísima revisión doctrinal y jurisprudencial. Se trata, en definitiva, de una refulgente baldosa en la construcción del camino que avanza hacia la conceptualización del derecho administrativo de nuestro tiempo.

Alejandra Boto Álvarez
Universidad de Oviedo

HÉCTOR IGLESIAS SEVILLANO: *Derecho Administrativo Global: una teoría normativa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 284 págs.

El fenómeno de la globalización está secundado por la extensión de las normas jurídicas más allá de la órbita del Estado. Para aquellas normas extraestatales que son materialmente administrativas un grupo de profesores norteamericanos acuñó la expresión *global administrative law* (GAL), derecho administrativo global. La propuesta atrajo interés y suscitó crítica. Se apreció que la expresión GAL acertaba de lleno en identificar un sustrato normativo huérfano, pero que sus disposiciones quedan fuera del objeto y metodología del derecho administrativo. Se señaló, primero, que el GAL tiene por objeto estándares —no normas jurídicas— que integran una colección fragmentaria que no llega a conformar un sistema, razón por la cual no constituye una rama del derecho. El GAL no es administrativo puesto que no proviene de Administraciones. Tampoco es global puesto que no es de ámbito universal, sino occidental. Se argumentó que el GAL no es una disciplina jurídica puesto que carece de método propio. En definitiva, que el GAL se limita a identificar y nombrar un fenómeno e inspirar su análisis pero que su valor, en realidad, no excede esa función.

El libro que aquí se recensiona con agrado y respeto por la contribución que constituye y por la solidez doctrinal —rozando la erudición— que trasciende, contradice bien varias de estas objeciones a lo largo del ejercicio que lo vertebró; este no es otro que el de justificar dogmáticamente la normatividad de las disposiciones administrativas emanadas de entidades híbridas jurídico-públicas de ámbito supraestatal. Haciendo uso de un rico aparato bibliográfico con doctrina en cuatro lenguas distintas a la castellana, el autor da cuenta teórica de esta clase de normas y de su aplicación interna en la jurisdicción española. Impulsa así la tarea de dogmatizar un hecho difícil de rebatir: que estas normas de carácter supraestatal tienen efecto jurídico dentro de las jurisdicciones nacionales.

El núcleo del argumento es que las normas de entidades supranacionales (los ciudadanos corporativos) pueden incardinarse en el sistema jurídico español mediante un proceso de legitimación *ad casum* a cargo de un órgano judicial nacional. En lugar de adquirir su eficacia a través de su incorporación directa en el sistema de fuentes, lo hacen por medio del juez que necesita legitimarlas para desarrollar su tarea de resolver un conflicto concreto (recepción objetiva). Esto, presuponiendo que el destinatario de la norma supraestatal haya previamente aceptado su obligatoriedad (recepción subjetiva). La consideración conjunta de estas recepciones subjetiva y objetiva que el autor propone constituiría la regla de reconocimiento hartiana que se exige para poder aceptar desde una postura positivista el carácter jurídico de las normas supraestatales. En ningún caso esto implica relativizar el fundamento y alcance de la democracia parlamentaria, puesto que el marchamo del Estado sigue siendo necesario para la eficacia interna del derecho global. Posiblemente sea esta la contribución más importante del trabajo: la justificación de cómo la norma de origen extraestatal —de origen extraparlamentario, por tanto— opera como norma administrativa en la jurisdicción sin que en la transición se vea forzado el sistema interno. El autor ha elaborado una suerte de intercambiador de ancho de vía que habilita el tránsito sin fricción a los esquemas estatales internos al tren de normas administrativas extraestatales. A través de la acción de los órganos judiciales estatales se reconduce una realidad pluralista a los esquemas el monismo (págs. 120-121).

Se elabora la teoría progresivamente en cuatro partes. En la primera se introducen los conceptos de partida: ciudadano corporativo (págs. 81-113), derecho administrativo global (págs. 113-122) y norma supranacional (págs. 122-131). Se analizan los precedentes doctrinales, se informa de los aspectos metodológicos y se adelanta la relevancia de la acción judicial. Particularmente se sienta algo fundamental, como es que el derecho global, también el global administrativo, es derecho. Aunque no conforme un sistema. Lo sorprendente no es que el GAL no constituya todavía un sistema, lo que sorprende es la sorpresa al respecto (pág. 55). Es derecho porque es producto de un emisor que se constituye a sí mismo como capaz de ejercer la función normativa, porque los enunciados que dicta responden a la estructura de enunciados prescriptivos (pág. 76), porque estos enunciados los reciben sus destinatarios como vinculantes (pág. 77) y porque son susceptibles de aplicación, de ser eficaces. Se trata de un derecho que proviene de entidades supraestatales que asumen funciones públicas. Un derecho híbrido en tanto que conformado por normas de derecho público y privado (págs. 114, 122), asistémico y tópico (pág. 117), que tiene por objeto relaciones jurídicas de naturaleza distinta a las del derecho estatal y a las del derecho interestatal o internacional (pág. 115).

El capítulo que integra la segunda parte analiza el primer pilar de la teoría de la normatividad del GAL: su recepción subjetiva. En tanto que la validez de las normas supranacionales no se puede justificar del mismo modo que el ejercicio de poder soberano democráticamente legitimado, se tiene que recurrir a una justifi-

cación alternativa. La validez de la norma supranacional ha de descansar, primero, en un acto de voluntad individual del destinatario de la norma supranacional de quedar sujeto a la misma, lo cual origina una relación cualificada entre destinatario y ciudadano corporativo susceptible de ser analizada usando de parangón el concepto de relación de sujeción especial (págs. 143 y 126). Voluntad subjetiva equivale a sujeción (pág. 143). En el caso de las normas transnacionales este consentimiento del destinatario colmaría la carencia democrática de la norma. El autor tiene el mérito de rescatar una argumentación del Decreto de Graciano relegada desde que la Escuela de Salamanca entendiera que el consentimiento a una norma es consecuencia de la potestad del príncipe (pág. 155). Si bien es cierto que esta teoría del reconocimiento subjetivo sería inadecuada para las normas del legislador, en el caso de las normas supranacionales es el mejor modo para evitar que una entidad supraestatal desplaze la norma territorial e imponga normas a sus destinatarios (pág. 157). En España esta recepción subjetiva debe probarse siguiendo lo previsto por la LEC (págs. 158-159).

El segundo pilar de la teoría de la normatividad del GAL es la recepción objetiva (tercera parte, capítulo cuarto, págs. 163-221). Las normas supranacionales, aunque aceptadas subjetivamente, no pueden ser eficaces sin quedar incorporadas al ordenamiento interno del Estado de Derecho constitucional tal como ocurre con las normas de derecho internacional privado (pág. 169). El órgano judicial es el que puede salvar la rigidez del sistema de fuentes interno, constituyéndose en mediador entre el ordenamiento interno y las normas de carácter extra-sistémico. Cuando se enfrente a un supuesto en el que una norma supranacional sea relevante puede disponer de las normas supranacionales como si de un reservorio de derecho disponible se tratara, siempre que estas superen un control de derechos fundamentales (págs. 173, 176 y 212). Se facilita así la tarea de los jueces, y se controla así también la discrecionalidad de estos puesto que la norma supranacional puede integrar lagunas y servir de parámetro objetivo adicional (pág. 199).

Existe, no obstante, el riesgo de conflicto entre la norma extraestatal y la interna, para cuya resolución se sugiere una aplicación analógica de la primacía aplicativa del derecho de la UE sobre el interno (capítulo quinto).

El autor plantea una realidad que la doctrina no puede ignorar —so pena que la realidad ignore la doctrina— y le proporciona acomodo teórico. Con ese propósito hila una sucesión de proposiciones y ofrece como resultado una explicación detallada pero ágil, libre de alambicamientos, original, completa y pegada a la práctica. Lo hace en diálogo con una muy rica variedad de recursos doctrinales autorizados de varias lenguas, lo cual indica la medida de la obra y su autor.

Es cierto que, quizá, la agilidad de la explicación ha exigido evitar un análisis de sus presupuestos tan profuso como alguno desearía; la categoría de ciudadano corporativo o la estructura de las disposiciones de derecho global y de GAL son dos ejemplos. Pero es cierto, también, que al final se proporciona un marco sólido, coherente y compatible con la vida del ordenamiento interno español; es una teoría lista para entrar en acción, realizable.

Conviene advertir que puede pasar desapercibido el componente estructural de la propuesta. Ciertamente, el objetivo principal del libro es justificar la aplicación de la norma supraestatal en el orden interno español. Pero desde una perspectiva enfocada en el porqué y el cómo procede la aplicación por el juez español de estas normas, indirectamente y desde este nivel territorial de análisis, el texto contribuye casi inconscientemente a la elaboración de un marco de nivel más general o global. En la medida que el efecto jurídico de una norma supraestatal tiene entrada en el ordenamiento interno vía homologación judicial, y que ello ocurre respetando el marco constitucional, se puede imaginar entonces la estructura conjunta del GAL desde la pluralidad de constituciones y de ejecuciones internas del mismo. La idea del mosaico mencionada en el texto invita a pensar de este modo, y lleva a asumir que se podría compatibilizar la aplicación interna de derecho global que se dogmatiza en este texto con propuestas de constitucionalismo global basadas en la idea de redes normativas; por ejemplo, con la de Teubner. La homologación judicial interna sería el cauce particular de cada ordenamiento estatal de conectarse con las normas de GAL. Considerado de manera general, las normas de GAL estarían conectadas con cada uno de los distintos ordenamientos a través de los órganos judiciales internos y haciéndose valer en cada ordenamiento de modo particular, asumiendo de partida la preeminencia de las constituciones nacionales. La especialidad y variación en la aplicación deberían sintetizarse en una unidad entendida como conjunto de expresiones particulares en los distintos nódulos de la red.

Nótese las oportunidades que ofrece el modo de proceder del texto: desde la teorización de una solución aceptable para los ordenamientos internos que justifique la aplicación interna de las normas de derecho global, hacia una discusión de constitucionalismo global. Desde una solución plausible internamente hacia una teoría de carácter más general, y no al contrario (desde una teoría de constitucionalismo global alejada de el contexto interno hacia la irrelevancia práctica).

De ahí que el libro tenga valor para dos lectores: para el interesado en la esfera estatal interna y su práctica, pero también para el que lo está en la conceptualización de la supraestatal o global. El primero se encontrará con una teoría que dogmatiza la eficacia jurídica de las normas supraestatales en el ámbito interno. El segundo dará con una teoría que bien sirve para entretejer las normas de derecho global con la pluralidad de ordenamientos estatales de un modo que en nada merma la posición interna de las constituciones. Para ambos es lectura indispensable.

Joseba Fernández Gaztea
Universidad de Navarra