

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO COMO SISTEMA*

THE SYSTEM OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW

Luis Arroyo Jiménez

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Cátedra *Jean Monnet* de Derecho Administrativo Europeo y Global

Universidad de Castilla-La Mancha

luis.arroyo@uclm.es

RESUMEN: El Derecho administrativo europeo es un instrumento de dirección de procesos sociales que, en su estado actual, presenta algunas debilidades importantes. En este artículo se sugiere que una vía para perfeccionarlo es desarrollar su teoría general a partir de un pensamiento orientado al sistema. En particular, la finalidad del trabajo es analizar cómo debe acometerse esa tarea. Después de presentar sus fundamentos teóricos y metodológicos, se pasa a continuación a identificar alguno de los elementos más relevantes sobre los que tiene que desarrollarse la sistematización del Derecho administrativo europeo. A tal efecto se distingue entre los de carácter sustantivo –principios constitucionales, fines legislativos y criterios discrecionales– y los de carácter estructural –organización, procedimiento y formas jurídicas de actuación–. El artículo concluye con una recapitulación de las conclusiones obtenidas y una reflexión final acerca del alcance y los límites de la sistematización del Derecho administrativo europeo.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo; Unión Europea, Sistematización; Metodología; Principios; Estructuras administrativas.

ABSTRACT: European administrative law is an instrument aimed at steering social processes that, in its current state, presents some important flaws. This article suggests a way to improve it, by develo-

* Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto del Plan Nacional de I+D *Administrative Law Beyond the State* (PGC2018-101476-B-I00), así como de la Cátedra *Jean Monnet European Administrative Law in Global Perspective* (611124-EPP-1-2019-1-ES-EPPIMO-CHAIR), de los que el autor es investigador principal.

ping a general theory of European administrative law in a system-oriented approach. In particular, the purpose of this paper is to explore how this task should be undertaken. After describing its theoretical and methodological foundations, the article identifies next some of the most relevant building blocks on which systematization of European administrative law has to unfold. In this respect, a distinction is made between elements of a substantive nature –constitutional principles, legislative goals, and discretionary criteria– and elements of a structural nature –forms of organization, types of procedure, and legal forms of action. The article ends with a summary of some conclusions, and with a final consideration on the scope and limits of European administrative law’s systematization.

KEYWORDS: Administrative law; European Union; Systematisation; Methodology; Principles; Administrative structures.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL SISTEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO: 2.1. Concepto. 2.2. Funciones. 2.3. Características.—3. LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO: 3.1. Alcance y límites. 3.2. Justificación. 3.3. Elementos.—4. LA METODOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN: 4.1. Deducción. 4.2. Inducción. 4.3. Apertura.—5. LA FUNCIÓN EN EL SISTEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO: 5.1. Principios constitucionales. 5.2. Dirección legislativa. 5.3. Discrecionalidad administrativa.—6. LA FORMA EN EL SISTEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO: 6.1. Organización. 6.2. Procedimientos. 6.3. Formas jurídicas.—7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En un trabajo reciente, E. Chiti ha defendido que el Derecho administrativo europeo está fracasando en tres de sus tareas más importantes: alcanzar un equilibrio adecuado entre la promoción de la convergencia y la protección de la diversidad; racionalizar jurídicamente la atribución y el ejercicio del poder administrativo; y lograr una cierta estabilidad de las pautas de actuación de la administración europea¹. La tesis que aquí se mantiene es que, en gran medida, estos y otros problemas del Derecho administrativo europeo tienen su origen en un déficit de sistematización. La reflexión académica acerca del Derecho administrativo europeo se ha centrado fundamentalmente en el análisis de los diferentes regímenes sectoriales de la administración europea. Cuando ha ido más allá de esto, su labor suele agotarse en la interpretación de las puntuales resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de las escasas normas de Derecho secundario que tienen carácter transversal.

Esta labor es necesaria, pero no suficiente. Solo podremos lograr avances significativos en la tarea de comprender y mejorar el Derecho administrativo europeo si esos esfuerzos se realizan en el marco de una teoría general del Derecho administrativo que les dote de estructura y orientación. Y ello pasa por incrementar la relevancia

¹ Eduardo CHITI, “Is EU Administrative Law Failing in some of Its Crucial Tasks?”, *European Law Journal*, vol. 22, núm. 5, 2016, pp. 576-596.

del pensamiento sistemático en el desarrollo teórico del Derecho administrativo europeo. En particular, la finalidad de este artículo es analizar cómo debe acometerse esta tarea. En las secciones que siguen a continuación se plantean sus fundamentos teóricos (*infra* 2. y 3.) y metodológicos (*infra* 4.), para pasar luego a identificar algunos de los elementos sobre los que tiene que desarrollarse (*infra* 5. y 6.), así como a identificar algunas conclusiones (*infra* 7.).

2. EL SISTEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

2.1. Concepto

La noción de Derecho administrativo europeo puede emplearse para aludir a realidades diferentes. En esta contribución se utiliza específicamente para referirse al Derecho administrativo de la Unión Europea. Su objeto queda pues delimitado por dos criterios. El primero se refiere al origen de las normas que lo integran. En principio, se trata de normas y actos que forman parte del sistema jurídico de la Unión Europea, tanto del Derecho primario y secundario, como procedentes de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, la peculiar naturaleza de la administración europea, que como se verá inmediatamente responde al tiempo a las notas de integración y apertura, conduce a que el Derecho administrativo europeo también incorpore razones jurídicas procedentes, respectivamente, de los Derechos internos de los Estados miembros y del Derecho internacional². En definitiva, el Derecho administrativo europeo se entiende aquí como parte del Derecho de la Unión, sin perder de vista que este ordenamiento se abre a los Derechos nacionales, con los que queda integrado.

En segundo lugar, esas normas se caracterizan por su carácter administrativo. Esto último parece conjurar un viejo fantasma. Por un lado, debido a la peculiar evolución histórica de la Unión Europea, su Derecho administrativo difícilmente puede quedar delimitado por referencia a un determinado sujeto o institución³. Por otro lado, la integración de las funciones legislativa y ejecutiva y su atribución a varias instituciones, órganos y organismos de la Unión, de un lado, así como a los propios Estados miembros, de otro, priva de toda utilidad –si es que alguna vez la tuvo– a la definición construida a partir de un criterio negativo o residual⁴. Por este motivo no queda más remedio que acudir a criterios funcionales, pese a la indeterminación que inevitablemente presentan y, por tanto, a la incertidumbre que generan en la periferia de lo administrativo.

² Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2011, p. 907.

³ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Thomson-Civitas, 2004, pp. 43-44.

⁴ Harmut MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C. H. Beck, 2011, p. 3.

Con estas cautelas, el Derecho administrativo europeo puede entenderse como el conjunto de principios y reglas del Derecho de la Unión Europea que regulan el ejercicio de las funciones administrativas para la implementación de las políticas de la Unión. El objeto de esas normas es la administración europea, entendida como una función cuyo ejercicio se puede concretar en la actuación de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los sujetos privados con los que tanto la una como los otros entablan relaciones jurídicas⁵. La regulación del ejercicio de esas tareas por parte del Derecho administrativo europeo tiene lugar mediante dos estrategias complementarias. La primera consiste en la programación normativa de los aspectos sustantivos de la actividad en la que se concreta dicho ejercicio. La segunda es la regulación de las estructuras administrativas –organizativas, procedimentales y decisorias– a través de las cuales se acomete aquella actividad.

Así entendido, el Derecho administrativo europeo es un conjunto de normas sobre el que se proyecta una actividad teórica. Mientras que el primero constituye un sistema objetivo o real, la teoría del Derecho administrativo europeo es un sistema de conocimientos o, si se prefiere, un sistema científico en cierto sentido débil⁶. El desarrollo de la teoría del Derecho administrativo europeo se dirige a proporcionar un mejor conocimiento sobre su objeto, así como a lograr su progresivo perfeccionamiento. Lo primero conduce a la elaboración de proposiciones descriptivas –teorías positivas– acerca del Derecho administrativo europeo. Lo segundo se concreta en la elaboración de proposiciones prescriptivas –teorías normativas– sobre la producción, interpretación y aplicación de las normas que lo integran.

2.2. Funciones

El Derecho es un instrumento de dirección social que aspira a la eficacia, es decir, a ordenar efectivamente los procesos sociales sobre los que se proyecta. El Derecho administrativo europeo, en particular, es un instrumento de dirección y ordenación de los sujetos encargados de ejercer las tareas administrativas que comprenden la implementación de las políticas de la Unión Europea, así como de los procesos a través de los cuales esto se produce. Por este motivo, la teoría del Derecho administrativo europeo no puede limitarse a identificar los rasgos de los conceptos y técnicas jurídicas que incorporan sus normas, sino que ha de interrogarse acerca de los presupuestos necesarios para lograr su efectividad⁷.

Las afirmaciones anteriores tienen un carácter formal, en el sentido de que nada dicen acerca del contenido de las normas del Derecho administrativo europeo o, di-

⁵ Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2011, p. 907.

⁶ Claus-Wilhelm CANARIS, *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*, Duncker & Humblot, 1983, pp. 11-13.

⁷ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 18-19.

cho en otros términos, del sentido en el que estas dirigen la actuación de la administración europea. Esta otra cuestión, relativa a sus funciones sustantivas, no se puede dilucidar en abstracto, sino a la vista del contenido de las normas que lo integran y de los impulsos que le dirigen sus presupuestos jurídico-políticos. La evolución del Derecho administrativo en los Estados europeos permite observar una tensión entre sus dos vocaciones históricas. La primera es la racionalización jurídica del ejercicio del poder mediante la limitación y la disciplina de la actuación administrativa. La segunda es la garantía de la eficacia de la administración y, con ella, de la efectividad de la tutela de los intereses públicos a los que esta sirve. Estas dos orientaciones finalistas constituyen la doble función del Derecho administrativo de los Estados europeos⁸. Aunque entre ellas no es posible establecer un orden de jerarquía abstracto, en cada sistema de Derecho administrativo –y aun dentro de cada uno de ellos a lo largo de las distintas fases de su evolución histórica– esa tensión se libera mediante puntos de equilibrio diversos en función de sus presupuestos constitucionales y políticos⁹.

En lo que ahora interesa, la doble función del Derecho administrativo europeo es también racionalizar y garantizar la eficacia de la administración europea¹⁰. Lo primero consiste en limitar, ordenar y estructurar la implementación administrativa de las políticas europeas de conformidad con los principios constitucionales del Estado de Derecho, la democracia, la protección de los derechos fundamentales, la subsidiariedad y el equilibrio institucional. Lo segundo pasa por asegurar, no solo la efectividad del Derecho de la Unión, sino también la eficacia de la propia actuación de la administración europea que, como se verá, es un presupuesto constitucional del Derecho administrativo europeo¹¹.

2.3. Características

La evolución histórica del Derecho administrativo europeo arranca del inicial reparto vertical del poder administrativo, en el que las esferas propias de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros quedaban formalmente separadas. La progresiva ampliación y diversificación de las políticas europeas dio lugar sucesivamente al fortalecimiento de la administración directa de algunas de ellas, al incremento de relaciones horizontales entre las administraciones de los Estados y, en último término, a la generalización de una administración integrada que actúa mediante redes

⁸ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 16-18.

⁹ Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA, Päivi LEINO, “Introduction: European administrative law – a thematic approach”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, p. 5.

¹⁰ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, “Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund”, en Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN y Andreas VOSSKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. I, C. H. Beck, 2006, p. 246.

¹¹ Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, OUP, 2018, pp. 274-276.

administrativas en relación con todo el ciclo de las políticas públicas¹². El resultado ha sido una ampliación del alcance del Derecho administrativo europeo, acompañado de una mayor fragmentación de su contenido. El Derecho administrativo europeo es cada vez menos homogéneo y se encuentra separado menos claramente de los Derechos administrativos de los Estados miembros¹³. Tal y como sucede en otros muchos casos, la apertura y movilidad del Derecho administrativo europeo –entendido como sistema objetivo o real– ha terminado ampliando su objeto a costa de reducir su unidad y coherencia interna. Asimismo, la mayor complejidad del sistema normativo dificulta el desarrollo de la teoría del Derecho administrativo europeo –es decir, del sistema científico–, tanto en relación con su adecuada comprensión, como en lo que se refiere a su posible reorientación a la vista de sus presupuestos políticos y constitucionales¹⁴. Buen ejemplo de ello es la evolución de las agencias europeas, que ha conducido a una cada vez mayor diversificación¹⁵, y con ello a una dificultad creciente de cara a la racionalización jurídica, tanto de su actividad, como de su control político y judicial¹⁶.

El resultado de ese proceso en el momento presente puede caracterizarse del modo siguiente¹⁷. En primer lugar, la administración de las políticas de la Unión Europea tiene lugar a través de una pluralidad de actores, entre los que se cuentan las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión, las autoridades de los Estados miembros, e incluso otras organizaciones internacionales y autoridades de terceros Estados. El Derecho administrativo de la Unión se abre así, por tanto, a los Derechos internos y aún al Derecho administrativo global¹⁸. En segundo lugar, la administración europea es una administración compuesta porque incorpora elementos propios de una administración centralizada, descentralizada y transnacional. Aunque no toda ella, buena parte de la actividad de la administración europea se desarrolla a través de procedimientos de cooperación y de redes administrativas que presentan grados variables –en ocasiones muy elevados– de integración. Algunas de estas estructuras para el ejercicio cooperativo o incluso conjunto de competencias administrativas se concretan en la creación de nuevos sujetos –integración subjetiva–, mientras que en otros casos la integración se produce mediante el diseño de procedimientos de toma

¹² Herwig C. H. HOFMANN, “European administration: nature and developments of a legal and political space”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, pp. 23-28.

¹³ Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO, “Introduction: European administrative law – a thematic approach”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, pp. 2-3.

¹⁴ Patrick HILBERT, *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft*, Mohr Siebeck, 2015, pp. 219-223.

¹⁵ Merijn CHAMON, *EU Agencies*, OUP, 2016, pp. 45-46, 52-100.

¹⁶ Merijn CHAMON, *EU Agencies*, OUP, 2016, pp. 134-298, y 299-368.

¹⁷ Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2011, pp. 908-911.

¹⁸ Paul CRAIG, *UK, EU and Global Administrative Law*, CUP, 2015 ; Herwig C. H. HOFMANN, Ellen VOS, Merijn CHAMON (eds.), *The external dimension of EU agencies and bodies*, Edgar Elgar, 2019.

de decisiones –integración procedimental–. Con frecuencia las dos estrategias se desarrollan simultáneamente. En tercer lugar, en esas estructuras para la administración integrada europea, las relaciones de supraordenación entre gobierno y administración adquieren una relevancia menor que la que han tenido en las administraciones de los Estados europeos, caracterizadas históricamente por los principios de unidad y jerarquía. La mayor autonomía de las estructuras de la administración integrada europea con respecto a las instituciones de la Unión y los Estados miembros plantea importantes dificultades desde el punto de vista de sus fundamentos constitucionales. En cuarto lugar, la administración europea es particularmente inestable, por estar sujeta a un proceso de permanente transformación y por no haber quedado estabilizada normativamente, siquiera en sus aspectos esenciales, en el Derecho originario. En quinto lugar, la regulación de la administración europea de las diversas políticas sectoriales se caracteriza por un marcado pluralismo sectorial. De un lado, son pocas las reglas de aplicación transversal u horizontal a la administración europea. De otro lado, ni la doctrina académica ni la jurisprudencial han contribuido a ordenar de manera significativa esa realidad tan diversa.

3. LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

3.1. Alcance y límites

Los dos retos principales de la teoría del Derecho administrativo europeo son explicar y reorientar una realidad tan compleja como la descrita. Lo primero ha de procurar un mejor conocimiento del sistema objetivo. Lo segundo debe perseguir lograr una mejor satisfacción de sus presupuestos político-constitucionales. Las aportaciones más relevantes de la teoría del Derecho administrativo europeo han surgido para dar cuenta de alguna de las transformaciones más visibles que se han producido en esa evolución. Una de ellas ha sido la concepción de la administración europea como una administración multinivel¹⁹. Esta visión ha sido particularmente útil para explicar la alternativa entre ejecución centralizada y descentralizada del Derecho de la Unión Europea, así como las relaciones entre las autoridades de la Unión y las autoridades de los Estados miembros²⁰. El concepto de administración mixta también ha permitido estudiar la gestión compartida de las tareas administrativas entre las autoridades europeas y nacionales²¹. Otra aportación relevante ha sido la noción de

¹⁹ Arthur BENZ, “European Public Administration as Multilevel Administration: A Conceptual Framework”, en Michael W. BAUER y Jarle TRONDAL (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 31-47.

²⁰ Giacinto DELLA CANANEA, “The European Administration: *imperium* and *dominium*”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, pp. 64-65.

²¹ Jacques ZILLER, “Les concepts d’administration directe, d’administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administrative européen”, en Jean-Bernard AUBY y Jacqueline

espacio administrativo europeo²², que permite encapsular algunos elementos y rasgos propios de la administración europea –cooperación administrativa, actos transnacionales, intercambio de información, etc.– que no se dejan encerrar en la visión vertical y hasta cierto punto jerarquizada que encierra la teoría de la administración multinivel²³. Una última construcción ha sido, en fin, la de la unión administrativa europea, concepto que procura reflejar la mayor complejidad que se deriva de la integración de elementos jerárquicos y cooperativos, de la mayor permeabilidad entre las esferas competenciales de las autoridades administrativas de la Unión y sus Estados, y de la creación de estructuras administrativas de ejecución compartida e integrada²⁴. Estas aportaciones procuran racionalizar algunas de las propiedades más destacadas de la administración integrada europea, como son las redes administrativas, los procedimientos compuestos, o las cada vez más diversas y sofisticadas técnicas de cooperación interadministrativa y de gestión e intercambio de la información.

La de avanzar en el proceso de construcción sistemática del Derecho administrativo europeo no es, desde luego, una propuesta novedosa²⁵. Tampoco puede negarse que haya habido importantes avances en tal sentido procedentes de la doctrina alemana²⁶, francesa²⁷, italiana²⁸ y española²⁹. Sin embargo, en el momento presente

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (eds), *Traité de Droit administratif européen*, Bruylant, 2014, pp. 327-334; Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, OUP, 2018, pp. 30-34, 80-110.

²² Heinrich SIEDENTOPF y Benedikt SPEER, “L’espace administratif européen”, en Jean-Bernard AUBY y Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (eds), *Traité de Droit administratif européen*, Bruylant, 2014, pp. 451-465; Jarle TRONDAL y B. Guy PETERS, “A conceptual account of the European administrative space”, en Michael W. BAUER y Jarle TRONDAL (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 79-92; Herwig C. H. HOFMANN, “European administration: nature and developments of a legal and political space”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, p. 21.

²³ Giacinto DELLA CANANEA, “The European Administration: *imperium* and *dominium*”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, p. 65.

²⁴ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN y Bettina SCHÖNDORF-HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, 2015; Francisco VELASCO y Jens-Peter SCHNEIDER (eds.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, 2008.

²⁵ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 403-407.

²⁶ Thomas VON DANWITZ, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Mohr Siebeck, 1996; Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 377-407; Jörg-Phillipp TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Nomos, 2011.

²⁷ Jean-Bernard AUBY y Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (eds.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2014.

²⁸ Mario P. CHITI y Guido GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2007; Mario P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2013; Giacinto DELLA CANANEA y Claudio FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, Giappichelli, 2017.

²⁹ Luciano PAREJO ALFONSO *et al.*, *Manual de derecho administrativo comunitario*, CEURA, 2001; Francisco VELASCO y Jens-Peter SCHNEIDER (eds.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, 2008; Jesús FUENTETAJA PASTOR, *Derecho administrativo europeo*, Civitas, 2016.

todavía puede observarse un déficit relevante de sistematización del Derecho administrativo europeo. G. della Canena ha afirmado que una teoría del Derecho administrativo europeo que pretenda racionalizar la realidad contemporánea debe explorar mejor los fundamentos constitucionales contenidos en los Tratados, superar una visión del Derecho administrativo europeo exclusivamente centrada en el control judicial del ejercicio de la autoridad, así como emplear más extensamente el método comparado³⁰. Por su parte, H. C. H. Hofmann, G.C. Rowe y A. H. Türk han sostenido con buenas razones la necesidad de superar una situación de infradesarrollo teórico, avanzando en el proceso de sistematización jurídica de una realidad compleja que se caracteriza por tres rasgos generales: la unidad funcional vinculada al ejercicio de funciones administrativas para la implementación de políticas europeas, la separación formal de las respectivas esferas competenciales y la intensa cooperación procedimental entre las diversas autoridades que componen la administración integrada³¹.

El proceso de construcción sistemática no supone partir del presupuesto –evidentemente errado– de que el Derecho administrativo europeo –conforme a su contenido objetivo actual– es un sistema, sino precisamente de que no lo es, o, para ser más precisos, de que su objeto se aleja en gran medida de esa imagen abstracta porque la apertura, la movilidad y el pluralismo son en él particularmente acusados. El reto es, pues, partir de esa realidad y sobre ella desarrollar un pensamiento orientado a su sistematización, es decir, un proceso de construcción teórica dirigido a presentar y realizar el sistema³². Lo primero consiste en identificar los elementos del Derecho administrativo europeo que le aportan la medida de coherencia –orden– y de unidad de la que efectivamente disfruta. Lo segundo pasa por la permanente reforma del Derecho –el sistema objetivo– y la siempre inacabada reconstrucción de su marco teórico –el sistema científico– para incrementar el grado en el que se presentan aquellas propiedades.

3.2. Justificación

Por comparación con la simple descripción de las normas y las doctrinas que lo componen, la elaboración de una teoría del Derecho administrativo europeo orientada al sistema cumple cuatro funciones relevantes. Sin perjuicio de que en este contexto puedan presentar ciertas peculiaridades, esas funciones son las mismas que se han atribuido al pensamiento sistemático en el contexto del Derecho administrativo na-

³⁰ Giacinto DELLA CANANEA, “The European Administration: *imperium* and *dominium*”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, pp. 66-68.

³¹ Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2011, pp. 911, y 936-938.

³² Claus-Wilhelm CANARIS, *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*, Duncker & Humblot, 1983, pp. 16-18.

cional³³. La primera es la función de asistencia a la práctica administrativa y judicial: conceptos y doctrinas como los de “Decisión” o “reconocimiento mutuo” facilitan la aplicación del Derecho administrativo de la Unión por las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Y ello no solo en los casos que responden a las características que los definen, donde esa aplicación se estandariza, sino también en aquellos otros que no lo hacen, en los que permiten una más precisa identificación de su singularidad. La segunda función es la asistencia a la política legislativa. El contraste entre las tipologías abstractas de procedimientos compuestos y los concretos procedimientos administrativos contemplados en el Derecho secundario permite identificar incoherencias, lagunas o, en general, aspectos necesitados de un más adecuado tratamiento normativo. La tercera función es la de mejorar la dogmática jurídica del Derecho administrativo europeo. Las doctrinas jurídicas elaboradas en relación con el Derecho sectorial se benefician de su orientación sistemática, es decir, mejoran si se construyen con la pretensión de mostrar la estructura, el fundamento y las relaciones recíprocas entre las diversas áreas que lo integran. Por último, la sistematización del Derecho administrativo europeo también facilita el desarrollo adecuado y funcional de sus relaciones con otros ordenamientos y, en particular, con el Derecho administrativo de los Estados miembros y con el Derecho administrativo global. La elaboración sistemática del primero permite apreciar mejor el alcance, los límites y las funciones de los conceptos y doctrinas que, teniendo en él su origen, van a incorporarse a esos otros ordenamientos. Y lo mismo sucede en el sentido opuesto: la sistematización del Derecho administrativo europeo permite identificar con mayor precisión el alcance de la influencia que recibe de ellos. Estas cuatro razones de la utilidad de contribuir a la presentación y realización del sistema son particularmente valiosas en el caso del Derecho administrativo europeo, por comparación con los Derechos administrativos de los Estados, debido a que, tal y como se ha indicado, la apertura, la movilidad y el pluralismo –es decir, su lejanía respecto del tipo ideal del sistema– son más acusados en el primero que en los segundos.

3.3. Elementos

La actividad de construcción sistemática se realiza mediante la identificación de un conjunto de principios, reglas, doctrinas y conceptos que contribuyen a ordenar el sistema real u objetivo, es decir, el Derecho administrativo europeo, alejándolo de la imagen de un conjunto de elementos meramente yuxtapuestos y desvinculados entre sí, para aproximarlos a los ideales regulativos del orden, la coherencia y la unidad. La teoría del Derecho administrativo europeo debe operar sobre esos elementos de dos maneras. La primera consiste en identificar los que efectivamente presenta el sistema normativo y que le dotan de su grado o medida de sistematización real. La

³³ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 3-6.

segunda consiste en proponer el desarrollo y la reorientación de esos elementos, al objeto de lograr una mayor aproximación.

Los elementos sobre los que descansa la sistematización del Derecho administrativo europeo pueden clasificarse en dos categorías. Una de ellas está formada por piezas que tienen carácter funcional y que, por tanto, se caracterizan por reducir a la unidad el sistema objetivo mediante la adecuación del contenido de las normas y actos que lo integran a sus fundamentos o exigencias sustantivas. La sistematización resulta aquí de la mayor o menor adecuación del contenido de las normas y actos del Derecho administrativo europeo a ciertas determinaciones sustantivas que él mismo proporciona. En relación con esta dimensión material del sistema, la misión de la teoría general es explicar en qué medida el Derecho administrativo europeo opera como un orden axiológico o teleológico por referencia a sus propios valores o fines, así como promover esa correspondencia mediante propuestas de reforma e interpretación jurídicas.

La segunda categoría está compuesta por elementos de carácter formal. Se trata de normas, doctrinas o conceptos que aportan la estructura sobre la que se construye el sistema. Estas piezas se corresponden con tipos abstractos de estructuras administrativas sometidos a reglas más o menos generales. Entre esas estructuras destacan los tipos de organización de las administraciones públicas, los procedimientos de toma de decisiones y las formas jurídicas que dan expresión a esa actividad. La teoría general del Derecho administrativo europeo tiene en estos tres ámbitos un enorme margen de desarrollo que pasa por clarificar, entre otras cuestiones, las relativas a los tipos de organización administrativa de las agencias europeas, la sistematización de los procedimientos administrativos compuestos, las modalidades de cooperación administrativa entre autoridades europeas y nacionales, la racionalización de la actividad normativa de la Comisión, o, en fin, la construcción de un régimen jurídico adecuado de las decisiones administrativas concretas de la administración europea.

4. LA METODOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN

Forma y función son, pues, las dos vías por medio de las cuales se desarrolla simultáneamente la actividad de sistematización del Derecho administrativo europeo³⁴. Antes de entrar a analizar los dos grupos de piezas con los que se desarrolla, conviene, sin embargo, referirse a sus presupuestos metodológicos. El Derecho administrativo europeo, entendido como sistema normativo o real, presenta grandes peculiaridades con respecto al Derecho administrativo propio del Estado constitucional. Aunque ello ha de tener consecuencias, necesariamente, en el contenido de su teoría general, es decir, en el producto que arroje la labor de su construcción sistemática, ésta última

³⁴ Sobre las relaciones entre los pares sistema formal-material y sistema interno-externo, Patrick HILBERT, *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft*, Mohr Siebeck, 2015, pp. 48-62 y 63-108, en particular 60.

puede acometerse a través de una metodología semejante. Sin pretender ofrecer un programa cerrado, a continuación se describen tres estrategias metodológicas relevantes y complementarias.

4.1. Deducción

La primera de esas estrategias es la deducción de criterios a partir de los fundamentos o presupuestos normativos que condicionan el desarrollo y la aplicación del Derecho administrativo europeo. En el Derecho administrativo de los Estados constitucionales, esos presupuestos tienen su origen en las Constituciones, en las declaraciones de derechos, así como en los programas políticos más o menos generales que inspiran la política legislativa. Del Derecho constitucional interno –y del propio Derecho de la Unión Europea– no solo se derivan presupuestos de validez y aplicabilidad del Derecho administrativo nacional, sino también criterios relevantes para su construcción sistemática³⁵.

En el ordenamiento supranacional, el Derecho primario cumple una función semejante: proporcionar criterios que estructuran y orientan el desarrollo de la teoría general del Derecho administrativo europeo³⁶. Algunos de esos criterios tienen carácter sustantivo, como por ejemplo las distintas fuentes de legitimidad democrática contempladas en los Tratados (arts. 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea), que permiten ordenar las fuentes y valorar críticamente el nivel de legitimidad de la administración europea en sus diversas formas. Otras, en cambio, tienen carácter formal, en el sentido de que se refieren a estructuras administrativas de esa naturaleza, como, por ejemplo, los procedimientos a través de las cuales se puede ejercer la potestad normativa derivada de la Comisión Europea³⁷, los mecanismos para la gestión e intercambio de la información administrativa³⁸, o el régimen jurídico de los actos administrativos de la Unión Europea³⁹. Reducir el déficit de sistematización

³⁵ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 43-45.

³⁶ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, “Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund”, en Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN y Andreas VOSSKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. I, C. H. Beck, 2006, p. 248; Jörg-Philipp TERHECHTE, “Einführung: Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung”, en Jörg-Philipp TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Nomos, 2011, p. 59.

³⁷ Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2011, pp. 924-925; Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, OUP, 2018, pp. 145-147.

³⁸ Jens-Peter SCHNEIDER, “Information Exchange and its problems”, en Carol HARLOW, Giacinto DELLA CANANEA y Päivi LEINO (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, 2017, pp. 81-112.

³⁹ Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, 1998; Olivier DUBOS y Marie GAUTIER, “Les actes communautaires d’exécution”, en

del Derecho administrativo europeo exige proyectar esta metodología *top-down* en relación con unas y otras.

4.2. Inducción

La segunda estrategia se desarrolla en sentido opuesto y consiste en la inducción de reglas, estructuras y procesos de transformación más o menos relevantes a partir de las peculiaridades presentes en el Derecho administrativo sectorial⁴⁰. El elemento clave en este proceso *bottom-up* es la idea de sector de referencia⁴¹. La teoría general del Derecho administrativo interno se ha desarrollado a partir de sectores de referencia en los que se observan problemas regulatorios característicos y se encuentran soluciones para los observados en otros ámbitos. La actualización y mejora de la teoría general requiere atender a la evolución del Derecho administrativo sectorial en aquellos ámbitos en los que los procesos de transformación son más relevantes por su capacidad para explicar y orientar el Derecho administrativo en el momento presente. Por su parte, los sectores de referencia proporcionan y reciben elementos del sistema, que se desarrolla así simultáneamente en ambos sentidos.

Esta aproximación metodológica se encuentra particularmente infradesarrollada en el caso del Derecho administrativo europeo. El estudio del régimen sectorial de la administración europea suele realizarse con la finalidad de comprender mejor y de resolver los problemas que presenta el Derecho administrativo en el concreto ámbito de que se trate. Ello es, claro está, necesario, pero no es suficiente. Son pocas las investigaciones en las que se pretende comparar el régimen jurídico aplicable a la administración europea en diversos ámbitos sectoriales⁴², y menos aún los estudios en los que ese análisis sectorial se acomete con vistas a desarrollar o revisar piezas de la teoría general del Derecho administrativo europeo, como pudieran ser, por ejemplo, las relativas a las formas jurídicas de expresión de la actuación de la administración europea⁴³, o a las decisiones de adjudicación administrativa de recursos escasos⁴⁴. El reciente libro de H. C. H. Hofmann, G.C. Rowe y A. H. Türk realiza una importante contribución desde esta perspectiva metodológica, al analizar los diferentes sectores

J.-B. AUBY y J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (eds.), *Traité de Droit administratif européen*, Bruylant, 2014, pp. 181-200; A. M. KEESEN, *European Administrative Decisions*, Europa Law Publishing, 2009.

⁴⁰ Jörg-Phillipp TERHECHTE, „Einführung: Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung“, en Jörg-Phillipp TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Nomos, 2011, p. 79.

⁴¹ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer, 2006, pp. 8-10.

⁴² Jörg-Phillipp TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Nomos, 2011; Giacinto DELLA CANANEA y Martina CONTICELLI (eds.), *I procedimenti amministrativi di 'adjudication' dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Giappichelli, 2017.

⁴³ Andreas GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Mohr Siebeck, 2013.

⁴⁴ Paul ADRIAANSE, Frank VAN OMMEREN, Willemine DEN OUDEN y Johan WOLSWINKEL (eds.), *Scarcity and the State*, Intersentia, 2016.

del Derecho administrativo europeo a partir de una estructura estandarizada, con la finalidad de identificar rasgos y procesos de convergencia y diversidad regulatoria⁴⁵.

4.3. Apertura

La tercera estrategia metodológica para el desarrollo de la teoría general del Derecho administrativo europeo es la apertura, que opera aquí en dos planos. El primero se refiere a la incorporación de otros saberes y metodologías. Si el Derecho administrativo europeo aspira a dirigir efectivamente los procesos sociales sobre los que se proyecta, su teoría general debe tratar de promover las condiciones necesarias para que ello resulte posible. Las redes administrativas, las agencias, los procedimientos compuestos, la gestión de la información administrativa, los tipos de actos jurídicos y el resto de elementos propios de la teoría general del Derecho administrativo son instrumentos de dirección cuya eficacia relativa puede ser valorada a la vista de las consecuencias que genera en cada caso su utilización. Esa valoración requiere analizar su comportamiento en el contexto más amplio en el que se despliegan, así como comparar su rendimiento con el de otros instrumentos alternativos. Por ese motivo, la teoría general del Derecho administrativo europeo no puede limitarse a utilizar los instrumentos tradicionales propios de la dogmática jurídica, sino que tiene que abrirse a otras ciencias sociales que le proporcionen metodologías adecuadas para ello como, por ejemplo, el análisis económico o los métodos empíricos. Su contribución a la mejora de la aplicación de ciertos sectores del Derecho administrativo europeo, como, por ejemplo, la prohibición de ayudas públicas, es evidente desde hace ya tiempo. Lo que quizás no haya sido tan claro es lo que esos métodos de investigación pueden aportar a un mejor desarrollo dogmático de las piezas de su teoría general.

Pero la apertura también caracteriza la metodología propia de la sistematización del Derecho administrativo europeo desde una segunda perspectiva, vinculada a los otros ordenamientos con los que se relaciona: los Derechos administrativos de los Estados miembros y el Derecho administrativo global. Por un lado, el desarrollo sistemático del Derecho administrativo europeo descansa en el análisis comparado de sus instituciones jurídicas⁴⁶. A ello conduce el hecho de que el contenido de algunas de ellas –por ejemplo, los derechos fundamentales o el régimen de la responsabilidad patrimonial– esté definido normativamente por referencia a las tradiciones jurídicas nacionales o, en términos más generales, a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. La vinculación entre el Derecho administrativo europeo y el desarrollo

⁴⁵ Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union*, OUP, 2018.

⁴⁶ Michel FROMONT, *Droit administrative des Etats Européens*, PUF, 2006; Giacinto DELLA CANANEA y Mario BUSSANI, “The ‘Common Core’ of Administrative Laws in Europe: A framework for Analysis”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26, núm. 2, 2019, pp. 217-250.

de un Derecho público común europeo también fortalece la apertura del primero a través del método comparado⁴⁷. Por otro lado, la apertura de las relaciones entre el Derecho administrativo europeo, los ordenamientos nacionales de los Estados miembros y el propio Derecho administrativo global conduce a la incorporación en cada uno de ellos de razones jurídicas procedentes de los otros dos. El principio de reconocimiento mutuo⁴⁸, los actos administrativos nacionales incorporados a procedimientos compuestos ascendentes⁴⁹, o la incorporación al Derecho de la Unión de estándares aprobados por redes de reguladores globales⁵⁰ son solo algunas manifestaciones de este tipo de apertura. Estos procesos de comunicación intersistemática se articulan a través de interfaces o dispositivos que deben ser diseñados teniendo en cuenta no solo las exigencias del sistema en el que se integran, sino también las del sistema con el que se produce la comunicación⁵¹. La necesidad de racionalizar el desarrollo de esos procesos de comunicación incide también, por tanto, en la construcción sistemática del Derecho administrativo europeo.

5. LA FUNCIÓN EN EL SISTEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

Tal y como se ha indicado, las herramientas de la construcción sistemática pueden ser de carácter funcional o estructural, según del modo en el que producen unidad y coherencia. En el primer grupo, la sistematización resulta de la adecuación –de intensidad variable– del contenido de las normas y actos que integran el Derecho administrativo europeo a ciertas determinaciones sustantivas que él mismo proporciona. En este ámbito, la misión de la doctrina académica es explicar en qué medida el Derecho administrativo europeo opera como un orden axiológico o teleológico por referencia a sus propios valores o fines, así como promover esa correspondencia mediante propuestas de reforma e interpretación de sus normas. Sin ánimo de proporcionar una clasificación exhaustiva, las piezas más relevantes de esta estrategia de sistematización son las siguientes.

5.1. Presupuestos constitucionales

En numerosos Estados miembros la principal fuente de unidad y coherencia de sus Derechos administrativos se encuentra en sus respectivas Constituciones. La vin-

⁴⁷ Sabino CASSESE, Armin VON BOGDANDY y Peter HUBER (eds.), *The Administrative State*, OUP, 2017.

⁴⁸ Christine JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, OUP, 2013; Luis ARROYO JIMÉNEZ y Adán NIETO MARTÍN (eds.), *El reconocimiento mutuo en el Derecho español y europeo*, Marcial Pons, 2018.

⁴⁹ Sergio ALONSO DE LEÓN, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, UCLM/Iustel, 2017.

⁵⁰ Maurizia DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, Giuffè, Milano, 2012, pp. 301-398.

⁵¹ Luis ARROYO JIMÉNEZ, *Empatia constitucional*, Marcial Pons, 2016.

