

ción de la monografía objeto de esta reseña, se ha desarrollado una importante práctica en este tema que sin duda merece la atención de la doctrina iusinternacionalista preocupada por incardinar a la

UE como un subsistema particular del Derecho internacional.

Jaume Ferrer Lloret
Universidad de Alicante

NIETO GARRIDO, E., MARTÍN DELGADO, I.: *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 190 pp.

Prologado por la Profesora Carol Harlow, esta obra nos ofrece un análisis integral de los principales problemas y cuestiones que el «Derecho administrativo europeo» plantea hoy día, y se sitúa así en la vanguardia de los estudios de Derecho público del viejo continente. No es casualidad que este Derecho haya sido testigo recientemente de una espectacular eclosión de excelentes tratados escritos por prestigiosos autores de diversos Estados miembros: en Alemania se ha reeditado en 2006 –enriquecido con un sustancioso capítulo preliminar– el ya clásico y fundamental tratado del profesor Schwarze, *European Administrative Law*; en Reino Unido, se han publicado los tratados *European Public Law* del Profesor Patrick Birkinshaw (2005) y *EU Administrative Law* de Paul Craig (2007); en Francia la obra colectiva *Droit administratif européen*, dirigida por Jacqueline Duheil de la Rochère y Jean-Bernard Auby (2007); en Italia los trabajos de Mario Chiti, cuya última obra es un impresionante *Trattato di diritto amministrativo europeo* dirigido conjuntamente con Guido Greco (2007); en Países Bajos, el libro publicado por los profesores J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal y R.J.G.M. Widdershoven con el título *Europeanisation of Public Law*; y en España, el libro colectivo dirigido por el Profesor Luis Ortega, *Studies on European*

Public Law – The Europeization of Public Law and the European Constitution (2005), en donde también participan varios de los autores arriba citados. Obras todas estas que ponen de manifiesto una realidad palmaria: que los Derechos públicos nacionales (y en especial el Derecho constitucional y administrativo) ya no pueden entenderse si no se reconoce, conoce y comprende el Derecho público europeo y la decisiva influencia mutua entre éste y aquellos.

En este contexto el libro de los profesores Nieto Garrido y Martín Delgado va a contribuir de forma notable a mitigar la preocupación de la profesora Carol Harlow –manifestada en su prólogo–, de que el Derecho Administrativo de la Unión Europea, pese a su gran importancia, no ha sido objeto hasta recientemente de la necesaria atención académica. El hecho de que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa haya servido como punto de referencia para articular este estudio no resta, tras el fracaso de la Constitución Europea, ni interés ni actualidad al mismo. Tal y como explican los autores, el texto de la Constitución aglutinaba principios y disposiciones que, hasta ese momento, se habían presentado dispersos por diversos ámbitos del ordenamiento comunitario –en artículos de los Tratados, en normas de derecho derivado, así como en la jurisprudencia del Tribu-

nal de Justicia–, y que son el fundamento de un incipiente Derecho administrativo europeo llamado a gobernar no sólo la actuación de las instituciones y órganos de la Unión, sino también la de los poderes públicos nacionales –y en este último caso no exclusivamente cuando ejecutan el Derecho de la Unión, puesto que siempre existe el «riesgo» o la posibilidad de que acaben desbordando el ámbito de actuación con dimensión comunitaria para incidir también en el meramente interno–. Principios y disposiciones que, por otra parte, se van a recoger en gran medida, *mutatis mutandi*, en el nuevo Tratado de Lisboa. Así ocurre, por ejemplo, con uno de los elementos centrales en el análisis de los Profesores Nieto Garrido y Martín Delgado, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, a la que el Tratado de Lisboa se va a remitir en su artículo 6 reconociéndola «el mismo valor jurídico que el Tratado», si bien sin incorporar ya en su seno su texto completo, como hacía la Constitución Europea. En definitiva, el estudio y las reflexiones que realizan de cuestiones tan esenciales como la de los procesos de toma de decisión en la Unión, el sistema de fuentes, las implicaciones de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, el procedimiento administrativo o la protección judicial en la Unión, seguirá siendo –y pese a lo que pueda también pasar con el Tratado de Lisboa– una valiosa contribución al estudio del Derecho público europeo.

El libro se divide en cinco capítulos a lo largo de los cuales se va a poner especial énfasis en la necesidad de un Derecho administrativo europeo que garantice no solo la legalidad de la actuación de la Unión, sino también una «buena administración» por parte de sus instituciones, órganos y organismos basada en los principios de igualdad, transparencia, partici-

pación pública, y eficacia, conforme al «derecho» que consagra la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

El primer capítulo se centra en el sistema de fuentes a través del análisis de las modificaciones introducidas por el Tratado constitucional en relación con los poderes, procesos de toma de decisión e instrumentos normativos de la Unión, haciendo particular hincapié en la necesaria simplificación del mismo, y examinando con particular atención los nuevos tipos de normas de Derecho secundario propuestos en su momento por la Constitución Europea, así como algunos problemas concretos que el Tratado constitucional –y ahora también el Tratado de Lisboa– dejan sin resolver (como los relacionados con la división entre los actos calificados como «legislativos» y los que no –recogida en el artículo 249 A del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea–). De especial interés en este capítulo resultan las reflexiones que hacen los autores sobre la simplificación del sistema de fuentes en el Tratado Constitucional y la transformación en la que está inmerso el Derecho administrativo europeo.

El capítulo segundo analiza las repercusión que la Carta Europea de Derechos fundamentales va a tener (y tiene ya, de hecho) tanto en la Administración comunitaria como en las Administraciones nacionales. El análisis que se hace al respecto, y, en particular, las reflexiones que el libro ofrece en torno al denominado «derecho a una buena administración», son del mayor interés y actualidad. También resulta especialmente esclarecedor el análisis que hacen del artículo 51 de la Carta, perfilando con nitidez y valentía el ámbito de aplicación de la Carta: tras revisar la confusa literatura sobre cómo se ha de interpretar el término «aplicación», así como la jurisprudencia del Tribunal de

Justicia de las Comunidades Europeas, los autores se van a decantar por una interpretación amplia de esta disposición, que extiende el alcance de la Carta más allá de los actos de aplicación directa de disposiciones de Derecho comunitario, para abarcar también a todos aquellos de las autoridades públicas nacionales que recaigan sobre ámbitos de competencia comunitaria, afecten a alguna obligación comunitaria en ese ámbito, o dificulten o menoscaben la consecución de uno de los objetivos de la Unión.

El capítulo cuarto va a estar dedicado a argumentar en favor de la adopción de una norma que codifique el procedimiento administrativo para la Unión. Cuestión esta que ha venido siendo objeto de debate en los últimos años por autores de gran relieve, como Schwarze (*European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, 1992, p. 1197), Chiti («The Role of the European Court of Justice in the Development of General Principles and their Possible Codification», 3-4 *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, p. 661), o la propia Harlow («Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Show to the Foot», *European Law Journal*, 1996, vol. 2, n. 1, pp. 3 ss.), la cual, en el prólogo al libro que nos ocupa muestra ahora sus dudas sobre la conveniencia u oportunidad de la misma, por temor a la esclerotización del sistema y al riesgo de un incremento de la litigiosidad basada en meras razones procedimentales. En este ámbito los profesores Nieto Garrido y Martín Delgado van a poner de relieve la tendencia a aplicar a las administraciones nacionales los mismos requisitos que a la europea en relación con la tutela de los derechos de los particulares cuando éstas actúan en aplicación del Derecho de la Unión; además, a la luz de

la interconexión y mutua influencia entre los ordenamientos nacionales y el de la Unión, así como de la continua expansión de ámbitos de acción conjunta, van a concluir que en la actualidad existe de hecho «una sola administración europea» (con la Comisión, en su vértice, actuando en conjunción con las administraciones nacionales), lo que también da pie a que exista un Derecho administrativo europeo común. De hecho es indiscutible, como evidencian estos autores, que la tendencia hacia la europeización del procedimiento administrativo es cada vez más acusada. Y resulta igualmente claro para los mismos que la adopción de una norma sobre procedimiento administrativo, en la que se recogieran los principios y garantías básicas que tienen que presidir el ejercicio de las potestades administrativas en el marco de cada procedimiento de toma de decisión de la Unión sería muy beneficiosa tanto para los ciudadanos como para los funcionarios, y para el sistema en general.

El último capítulo se dedica a identificar y examinar las mejoras que la Unión necesita en el ámbito capital de la tutela judicial de los particulares frente a las instituciones y órganos de la Unión, o frente a las administraciones nacionales cuando éstas ejecutan el Derecho comunitario. Analiza, en particular, la necesidad de reformar la limitada jurisdicción que los Tratados todavía en vigor atribuyen al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para tutelar de forma más efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos frente a la acción o inactividad ilegal de las instituciones y órganos de la Unión. A tales efectos aborda, en primer lugar, la necesaria reforma del artículo 230 del Tratado CE aún en vigor que, tal y como se ha puesto de relieve a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en asuntos como *UPA* y *Jégo-Quéreé*, adolece de

notables deficiencias como mecanismo para garantizar la adecuada tutela de los particulares frente a las instituciones comunitarias. En este apartado se ponen de relieve las modificaciones propuestas en la Constitución Europea (artículo 365.4), y que ahora recoge en iguales términos el Tratado de Funcionamiento de la Unión (artículo 230). En segundo lugar, examina el alcance de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para revisar la legalidad de los actos de determinados órganos o agencias, como Europol y Eurojust, creadas en el marco del tercer pilar de la Unión. En tercer lugar, reflexiona sobre las posibles implicaciones de la obligación que tienen los Estados miembros de articular recursos y medidas suficientes que garanticen una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Y, finalmente, entra a valorar la extensión de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el ámbito del Tercer Pilar en general. Tal y como concluyen estos autores, la Constitución Europea mejoraba el control judicial de órganos y agencias de la Unión Europea, tanto en el ámbito de la revisión de actos ilegales, como en el del control de omisiones contrarias al ordenamiento de

la Unión. Mejoras que con carácter general han sido heredadas por el Tratado de Lisboa y que siguen estando, en definitiva, a la espera de entrar en vigor.

European Administrative Law in the Constitutional Treaty nos proporciona, en definitiva, claves esenciales para comprender el desarrollo del Derecho administrativo europeo: su emergencia, su actual configuración y cuáles pueden ser las líneas de su futura evolución. Además, al estar publicado en inglés –idioma que, en palabras de Harlow «está en vías de convertirse en la lengua franca de los estudios europeos»– se va a salvar en gran medida el obstáculo del idioma al que se enfrenta la difusión a escala europea de importantes obras de autores de nuestro entorno, haciendo este trabajo más visible y accesible para muchos estudiosos del Derecho Europeo a los que no llegaría de otra forma. Si bien cabe esperar que, para que alcance además de forma plena a todos los estudiosos hispanohablantes interesados en la Unión Europea como modelo de integración regional, esta obra acabe viendo la luz también en castellano.

Carmen Plaza Martín
Universidad de Castilla-La Mancha