

la imagen del jugador/trabajador derivada de la relación laboral, lo que actualmente se considera un aspecto esencial de la relación profesional de los jugadores, y para lo cual los autores hacen un uso extenso de la jurisprudencia existente sobre la materia.

Tras el profundo y exhaustivo estudio que se acaba de reseñar, los autores articulan una conclusión final, donde se reconoce la complejidad de una actividad que ha pasado de un ámbito estrictamente individual e informal a ser una actividad organizada, económica y profesional. Partiendo de ello, aquellos consideran que las peculiaridades de estas competiciones exceden de la regulación común de las actividades económicas, lo que exige un marco específico que garantice de manera más adecuada los valores, objetivos y derechos de los agentes implicados y que, con la regulación común, no parecen suficientemente protegidos. Con este punto de partida, los autores indican que la aplicación del modelo deportivo aportaría el beneficio de la existencia de una estructura jurídica real y cierta, si bien ello conllevaría igualmente dificultades que determinan que el mismo debiera de aplicarse de manera flexible, e incluso, en sus propias palabras, con cierta desfiguración respecto a la tradicional configuración de actividad, modalidad o especialidad deportiva, y aun así, no se evitarían, a juicio de los mismos, ciertas dificultades tanto a medio como a largo plazo.

Una vez sentada dicha conclusión, los autores buscan otra solución más adecuada, que salve las dificultades del régimen deportivo, y parten de la opción de que la regulación sea estatal para superar los problemas de fragmentación derivados de que el ocio y el entretenimiento sean materias asumidas por las comunidades autónomas, y justificándolo en laafección que el desarrollo de esta actividad produce en las competencias del Estado en materia de legislación civil, mercantil, procesal, de consumidores y de protección de la salud. Dicha legislación específica debería de ocuparse, según aquellos, de definir el marco de actuación de los agentes implicados, sus formas de actuación y las consecuencias del incumplimiento de la normativa.

*Antonio Villanueva Cuevas*  
Universidad Castilla-La Mancha

MIGUEL PAPI BOUCHER: *El Consejo Europeo entre el derecho y la realidad*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2017, 601 págs.

Un experimentado alto funcionario de las instituciones europeas se ha enfrentado a analizar de forma minuciosa el funcionamiento del Consejo Europeo, es decir, la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los países que forman parte de la Unión Europea.

Tal figura organizativa es interesante porque es una creación de los años setenta y una criatura del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing. Es decir, que a los padres fundadores, a Monnet, a Schuman, a Adenauer, etc. jamás se les pasó por la cabeza crear un órgano estable en el seno de las instituciones que aglutinara a los jefes de Estado y de Gobierno. ¿Por qué? Porque probablemente pensaron que la potencia política de estas figuras, su voz, su carisma, desequilibraría el funcionamiento normal y naciente de las instituciones europeas. Una previsión sensata que eliminaba la sombra alargada de tales prominentes políticos.

Pero el tiempo pasó y no es casualidad que un presidente como el francés, elegido directamente por su pueblo, aceptara verse excluido de las decisiones que estaban conformando Europa. Digo *formalmente* porque *materialmente* los jefes de Estado y de Gobierno no han dejado de influir —como por otro lado es lógico— en esa magna tarea política.

Era necesario pasar de las musas al teatro y ahí el actor principal de la función, como digo, fue Giscard. Papi acierta a resumir bien lo que significó este paso: «En el fondo esta institucionalización vino a suponer el reconocimiento de que las instituciones europeas necesitan la guía política del Consejo europeo». Ahí es nada: aceptar que la Comisión, el Consejo o el Parlamento —que en verdad en ese momento no era elegido todavía por sufragio universal— precisaban el auxilio espiritual de las personas mayores, de los *jefes*, para poder caminar erguidos por entre los intrincados asuntos europeos.

Con todo hay que esperar al Tratado de Lisboa (que entró en vigor en diciembre de 2009) para reconocer a este Consejo Europeo como institución, siendo este el momento propicio además para crear su presidencia estable, que de momento han ocupado los señores Van Rompuy, político belga, y Tusk, político polaco. Disfrutamos desde entonces de las siguientes presidencias: esta del Consejo Europeo, la de la Comisión, la del Parlamento y la rotatoria. Es preciso haber vivido en el interior de alguna de estas instituciones, como ha sido mi caso en el Parlamento Europeo, para haber podido observar, divertido, los empujones que estos empingorotados personajes se daban entre ellos para ocupar el lugar preeminente en las ocasiones solemnes. Recuerdo como singular la concesión a la Unión Europea del Premio Nobel de la Paz o la participación en reuniones de alto nivel convocadas, por ejemplo, por el presidente de los Estados Unidos.

Situaciones un poco ridículas que no deben distraernos del objeto del análisis central de este libro y de algunas de las afirmaciones capitales del autor, consciente de que la innovación lisboeta —sobre todo el invento diabólico de la presidencia estable— provocaba «determinados efectos sobre el equilibrio institucional consagrado en Lisboa. El principal efecto de ese desequilibrio reside en que el Consejo Europeo se ha visto obligado a adoptar una serie

de decisiones y prácticas que han llevado a trasladar el centro de la decisión política hasta esta nueva institución en detrimento del Parlamento, la Comisión y el Consejo». Es decir, nada menos que del íntegro tinglado institucional de la Unión.

Crisis profundas como la económica o la migratoria han hecho el resto. De ser un órgano que debía reunirse con una cadencia temporal contenida ha pasado a ser una cita mensual en una Bruselas que se llena de medidas de seguridad y de una nube de medios de comunicación atentos —como es lógico— a personajes de mucho brillo: la señora Merkel, el señor Sarkozy, el señor Hollande, el premier británico *et alii*. El ciudadano normal, informado, a quienes ve como protagonistas de la vida europea en los telediarios es a estos señores y más raramente puede contemplar a los presidentes de las instituciones comunes europeas, invitados más infrecuentes a foros y lugares de brillo y *glamour*.

Van Rompuy es de los políticos que se esfuerzan en dejar por escrito sus experiencias con el pensamiento —acaso ingenuo pero en todo caso hermoso— de que alguien pueda algún día aprovecharlas. Y así, su libro *L'Europe dans la tempête. Leçons et défis* (2014) es muy expresivo de lo que se cuece y los enredos que forman la madeja de acuerdos y transacciones que él presidía. Aunque no le traté sí le seguí en infinidad de discursos y debates en el hemisferio. Le recuerdo como un sujeto inteligente por irónico, porque ponía cara de conocer el final, invariablemente inane, de tantos enfrentamientos y aspavientos. Y eso me lo hacía cercano. Pero al final van Rompuy en su libro no se formula la pregunta capital, acaso porque tampoco podía responderla con sinceridad. Es decir ¿para qué sirve el Consejo Europeo?

En un librito que publicamos Mercedes Fuertes y yo en 2014, y que llamamos *Cartas a un euroescéptico*, damos nuestra versión, intrépida pero franca, cuando escribimos: «Volver al origen institucional diseñado por los padres fundadores que no pensaron en las reuniones formales —en el espacio de las instituciones europeas— de los jefes de Estado y de Gobierno es sencillamente urgente. Se trata de la mayor rémora que existe en el funcionamiento de la Unión y causa eficiente de sus muchos desprestigios [...] durante décadas ha sido el lugar del intercambio de favores y cromos entre los Estados, lo que se ha puesto de manifiesto en la condescendencia practicada en su seno con los incumplimientos de las normas pactadas —límites de la deuda o del déficit— así como al admitir la insolidaridad con los intereses de la Casa común de algunos Estados como el Reino Unido, cuyas demandas nunca acaban, o el «dumping» fiscal de Irlanda, o el régimen tributario tan «singular» de Luxemburgo y Chipre, o las desproporcionadas deudas de Italia y Grecia, sin necesidad de invocar también a nuestro propio país [...] Es nuestra convicción que, si se retrasa la interconexión e integración de sectores que dependen de las

infraestructuras, ello es debido a la acción «protectora» que ejercen los jefes de Estado y de Gobierno de sus empresas, ya sean privadas o públicas, y a su resistencia a acabar con monopolios históricos e intereses enquistados como un tumor en la cápsula del tejido fibroso que forman los egoísmos nacionales».

Y añadíamos: «[...] unos jefes de Estado y de Gobierno que además, después de adoptar sus decisiones por consenso y unanimidad, se desvinculan de ellas en cuanto pueden producirles algún rasguño en su cutis nacional. Mayor deslealtad no cabe con las instituciones comunes por lo que —repetimos— es apremiante buscar la tumba adecuada y asperjar sobre ella el agua de la indiferencia».

Sus sesiones escapan por completo del control del Parlamento Europeo que, sin embargo, empleando un esfuerzo digno de mejor causa, dedica largos y enjundiosos debates a su preparación y, una vez celebrados, a su análisis posterior que —ocioso es señalarlo— pasan completamente desapercibidos. Un pequeño matiz es preciso introducir en esta afirmación y se refiere a la época en que Martin Schulz presidía el Parlamento. Como podía hablar en estos Consejos, y Schulz es hombre de ideas claras y firmes convicciones europeístas, se hacía oír en ese foro pero rara vez fue determinante la voz que él llevaba a ese sanedrín.

Las reuniones del Consejo Europeo se utilizan además como preparación de las cumbres del G-7, del G-20 o las famosas del cambio climático. Todo ello provoca un efecto fulminante: oscurece y nubla la voz de las instituciones comunes, en especial de la Comisión y del Parlamento. Las negociaciones sobre la salida del Reino Unido están pautadas asimismo por este Consejo que ha emitido las instrucciones pertinentes al negociador Michel Barnier. Cuando se dice que «Europa carece de una política migratoria» se incurre en una falsedad porque la Comisión, con el respaldo del Parlamento, por supuesto que la formuló, pero fueron luego los Estados los que la burlaron con desembarazo, utilizando el propio Consejo, y el caso de España es bien significativo.

Dicho de otro modo, el Consejo Europeo se ha convertido en la práctica en un órgano de gestión común de los asuntos europeos, que ha debilitado los espacios competenciales de las instituciones europeas al asumirlos como propios con desembarazo y ante la impotencia de la Comisión o del Parlamento. Además, ha dañado el sistema de negociaciones que se lleva a cabo entre los ministros en los Consejos y, antes, por los embajadores en el Comité de Representantes permanentes de Europa (COREPER) al poder remitir con gran facilidad los asuntos más espinosos a sus «jefes», es decir, al Consejo Europeo.

Por si no fuera todo ello poco, como bien destaca Papí, «da la sensación de que los miembros del Consejo Europeo limitan sus esfuerzos a la toma de decisiones y no están interesados en asegurar su cumplimiento».

Hubo una época en el espacio germánico en la que se afirmaba la necesidad de que Prusia muriera para que Alemania viviera. Pues bien, algo de esto puede decirse del Consejo y de Europa: es necesario que el Consejo muera para que las instituciones comunes vivan. Así de sencillo: sí rotundo al Consejo Europeo en cuanto inspirador y promotor de grandes reformas políticas; no a un Consejo convertido en un órgano extenuado en reuniones constantes y que, por lo mismo, atiende mal (en noches y madrugadas maratonianas) asuntos que ha sustraído de sus lugares naturales asignados por los Tratados.

Pese a estas observaciones, Papi —debo aclararlo en esta reseña— es respetuoso con el Consejo y no llega a formular la descalificación que otros, con menos responsabilidades y más osadía, sí nos atrevemos a dejar por escrito.

En fin, el libro da para masticar mucho material europeo. El autor no es alguien que se ha sentado con un flexo en la mesa y ha echado mano de documentos de Internet, resoluciones, acuerdos, *papers* como los llaman los políglotas, y se ha puesto a transcribirlos según un orden más o menos convencional, prestándoles el vago aliento del investigador. El autor —lo he adelantado—, por su condición de alto funcionario de las instituciones europeas, sabe de qué habla de primera mano porque ha estado en el meollo de negociaciones y ha sabido calibrar y valorar los *dossiers* (también palabra de los políglotas) que han pasado por sus manos: su origen, sus vicisitudes, su destino, su éxito o, ay, su naufragio.

De indispensable lectura, pues, para el interesado en estas cuitas.

Francisco Sosa Wagner  
Universidad de León

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO: *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 2016, 210 págs.

Generalmente, la teoría del derecho ha centrado su atención en la actuación de legisladores y jueces. Parecería que quienes forman parte de la Administración no constituyen ni el objeto de estudio ni un auditorio interesante al que dirigirse para los teóricos del derecho. Sin embargo, la actuación de la Administración tiene un gran impacto en el derecho, en particular en el que afecta cotidianamente la vida de los ciudadanos. Muchos ciudadanos no elevan sus pretensiones a la justicia ordinaria, por lo que la respuesta administrativa agota su relación con el derecho. La imagen que del derecho tienen quienes forman parte de la Administración adquiere entonces una gran incidencia para los individuos. A mi juicio, ello amerita que la actuación administrativa