

cias al mejor postor, no convendría seguir apostando por el modelo de licencia con mayor predeterminación normativa de los criterios de adjudicación, concretados en los pliegos elaborados con la participación ciudadana para definir las necesidades de oferta a cubrir y encargando la adjudicación a autoridades verdaderamente independientes con expertos de elección parlamentaria tras una fase de presentación de candidaturas y valoración pública de *curricula*. En todo caso, no cabe duda de que merece la pena adentrarse en el trabajo recensionado y juzgar por uno mismo.

Emilio GUICHOT
Universidad de Sevilla

FUERTES, Mercedes: *Combatir la corrupción y legislar en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2015, 110 págs.

Los casos de corrupción gozan de mejor prensa que las medidas que se adoptan para combatirlos. Si esto es así en todos los países, en el ámbito de la Unión Europea el citado fenómeno se agrava por la delectación euroescéptica con la que se ataca a una Administración que lamentablemente continúa percibiéndose como un poder ajeno, anónimo y poco transparente. De ahí la importancia de análisis rigurosos que expliquen los mecanismos organizativos y jurídicos que la Unión Europea está implantando para garantizar un uso correcto de los fondos del presupuesto europeo. Es el caso del re-

ciente libro de la profesora FUERTES, que al mérito de abordar de forma crítica —pero constructiva— esta problemática, añade el valor de hacerlo formalmente con un estilo ágil y con un lenguaje elegante (lo cual es digno de mención en el generalmente árido panorama de nuestra literatura jurídica).

Ya en su título, el libro se articula en dos ejes temáticos cuya interconexión no resulta evidente sin una lectura completa de su contenido: «combatir la corrupción», por un lado, y «legislar en la Unión Europea», por otro. Ambas cuestiones se concretan, respectivamente, en un órgano administrativo especializado (la Oficina de Lucha contra el Fraude: OLAF) y en uno de los principios básicos que informan el ejercicio de las competencias de la Unión Europea (el principio de subsidiariedad).

La OLAF constituye un «microescenario» privilegiado de la creciente necesidad de dotar a la Administración europea de un régimen jurídico consistente, que equilibre la eficacia de sus actuaciones con un marco legal que preserve los derechos fundamentales de las personas afectadas por la actuación de aquella Administración.

Después de exponer los orígenes y el desarrollo de la OLAF, como respuesta orgánica a la preocupación europea por el correcto uso de sus fondos, el libro aborda, en mi opinión, las dos cuestiones más polémicas de este órgano: en primer lugar, su problemática ubicación funcional y organizativa en la Unión Europea y, en segundo lugar, la precariedad del régimen jurídico de su actividad.

La tensión de la ubicación funcional y organizativa de la OLAF se manifiesta no solo en el seno de la

estructura administrativa europea (respecto a las demás instituciones y órganos de la Unión) sino también en relación con los Estados miembros en tanto en cuanto la actividad de la OLAF también se despliega en ellos. Y es que la actuación de la OLAF, en efecto, trasciende las estrictas fronteras internas de la Administración europea. Este órgano, desde el primer momento, no se ha limitado a controlar el correcto uso de los fondos presupuestarios europeos por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (a semejanza, por ejemplo, del caso del Defensor del Pueblo Europeo, que circunscribe su actuación al control de la actuación administrativa de tales instituciones y órganos europeos pero no de las Administraciones nacionales cuando ejecutan derecho europeo), sino que va a ver reconocida legislativamente una competencia material y funcional, con independencia de la Administración —nacional o europea— implicada en cada caso.

Este desbordamiento del ámbito subjetivo objeto de control se encuentra en el origen de las debilidades jurídicas y funcionales de la OLAF. En efecto, que la OLAF controle también la ejecución que de los fondos europeos hacen los Estados miembros se ha considerado —desde una perspectiva europea— una prolongación necesaria del régimen jurídico de los fondos europeos, olvidando el principio básico de ejecución indirecta que rige la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros y que hace a estos no solo responsables de aquella ejecución del derecho europeo sino también del control primario de esa ejecución. Si bien la autora advierte

de la necesidad de que funcionarios ajenos a las Administraciones nacionales controlen a los funcionarios de éstas (pág. 18).

Ciertamente, la invocación de la protección de los intereses financieros de la Unión, en el contexto de airtreados casos de irregularidades y de corrupción, ha permitido obviar las limitadas potestades de control que los Estados inicialmente reconocieron a las instituciones europeas, concretadas fundamentalmente en el solemne recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. Sin embargo, el eminente carácter «constitucional» de este procedimiento se aplica con dificultad a controles de naturaleza más bien administrativa. Surgieron así, en ámbitos sectoriales, las conocidas como correcciones financieras en el seno de la Política Agrícola Común (trasladadas posteriormente a los Fondos Europeos) y, con carácter transversal, se ideó un organismo administrativo que controlaría el correcto uso del presupuesto europeo, independientemente de la Administración, nacional o europea, que hiciera ejecución del mismo.

Junto a la dificultad de actuación en el territorio de los Estados, la OLAF también presenta problemas de coherencia interna en el seno de la propia Administración europea. Problemas que la autora resuelve propugnando la preeminencia de la OLAF, por su carácter transversal, sobre el control específico que llevan a cabo unidades y órganos con competencias sustantivas (por ejemplo, la Dirección General de Agricultura respecto a los pagos agrícolas o la Dirección General de Política Regional sobre los Fondos Estructurales).

La tortuosa relación de la OLAF

respecto al resto de instituciones y órganos de la Unión pero también respecto a los Estados miembros explica su peculiar y original configuración y organización. A pesar de su «recatado estatus» (pág. 29), pues se desechó la opción de dotar a este mero organismo administrativo de personalidad jurídica y que la autora denuncia como un «mito» formalista que en sí mismo no garantiza la autonomía de funcionamiento, lo cierto es que el legislador europeo ha intentado regular directamente la organización de la OLAF para asegurar esa autonomía. El libro explica convincentemente ese diseño, sin ahorrar críticas a cuestiones puntuales del régimen del director (como sus potestades discrecionales de iniciación de investigaciones o la duración de su mandato) o del Comité de Vigilancia.

El otro aspecto destacable del estudio de la OLAF es el análisis crítico que se hace del precario régimen jurídico de su funcionamiento, en particular ante los numerosos casos denunciados en sede judicial o fuera de ella sobre vulneración de derechos de defensa de los afectados por las investigaciones de este organismo, sobre la práctica de las pruebas, sobre la duración de las actuaciones o, por citar otra cuestión, la apariencia de parcialidad de algunos casos. Por no hablar de la siempre compleja conciliación entre los principios de transparencia y de confidencialidad de las actuaciones, que el libro ilustra con un análisis significativo de sentencias de los tribunales europeos. A la precariedad del régimen se suman los instrumentos administrativos en que se quiere establecer. La autora critica con acierto que el mismo pretenda ser regulado a tra-

vés de las «guías» que aprueba el director de la OLAF, si bien no deja de ser una muestra más de ese *soft law* al que profusamente recurre la Administración para cubrir los vacíos normativos pero que es necesario denunciar cuando su objeto revisite la importancia de cuestiones tan esenciales como las garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración en el seno de los procedimientos administrativos.

La importancia de estos problemas son patentes si tenemos en cuenta que, en gran medida, motivaron la reciente reforma de 2013, cuyo contenido expone con claridad el trabajo. Las deficiencias y carencias, en última instancia, del régimen jurídico de este organismo administrativo europeo exigen, en opinión de la autora, una decidida intervención legislativa europea (por ejemplo, para aprobar una Fiscalía europea que denunciaría ante los tribunales nacionales las irregularidades constitutivas de delito detectadas por la OLAF). Tal intervención, sin embargo, nos enfrenta, entre otros requisitos, al principio de subsidiariedad.

Este principio de subsidiariedad —como dijimos— constituye el segundo bloque temático del libro. La autora se centra principalmente en los procedimientos establecidos para articular su aplicación. Se trata, sin embargo, de un análisis que trasciende la glosa plana de los textos de los tratados para enriquecerlos con datos que ilustran la complejidad procedimental alumbrada para aplicar este principio, pero también para dotarle de verosimilitud. En este sentido, la exposición comparada de las regulaciones y de las prácticas de los diferentes Estados, además de evidenciar un arduo y afanoso trabajo de recopi-

lación y de procesamiento de modelos (pues no se yuxtaponen acriticamente, a modo de aluvión, sino de forma relacionada, selectiva y correctamente sistematizada), permite comprender los problemas del procedimiento de «alerta temprana» y dotan de solidez a las críticas y conclusiones de la autora. Idéntico esfuerzo se aprecia cuando del estudio de la fase europea de aplicación del principio se trata. Y que la profesora FUERTES ejemplifica el procedimiento no solo con asuntos concretos sino también con los múltiples temas en los que se ha suscitado contestación nacional a las iniciativas legislativas de la Comisión.

Al hilo de la exposición del papel del Comité de las Regiones como guardián del principio de subsidiariedad y de las veces que este órgano consultivo ha llamado críticamente la atención sobre las crecientes delegaciones legislativas en favor de la Comisión, el libro recuerda que sobre estos actos delegados (creados por el Tratado de Lisboa de 2007) no se aplica el control del principio de subsidiariedad. No obstante, la autora advierte con gran acierto que, si bien dicho control no se extiende al ejercicio de la delegación, sí es plenamente efectivo sobre la decisión legislativa delegante: «deberá justificar por qué retiene el posible desarrollo de una delegación, sin que puedan ser los legisladores nacionales o regionales los redactores de los reglamentos de desarrollo» (pág. 80).

La autora llega, finalmente, a la conclusión de la necesidad de minorar la trascendencia del principio de subsidiariedad, suprimiendo en particular el mencionado procedimiento de «alerta temprana» «porque los procedimientos legislativos facilitan suficientes mecanismos de partici-

pación para hacer oír las opiniones nacionales y también la legislación resultante despliega gran versatilidad para garantizar el ámbito de decisión nacional o regional» (pág. 93). Propuesta, como puede apreciarse, tan audaz como políticamente incorrecta, pero no hay duda que bien argumentada en el libro.

Nos encontramos, en definitiva, ante un libro de ineludible lectura para los estudiosos del derecho europeo. Aunque los temas que aborda son muy concretos (la OLAF y el principio de subsidiariedad), la profundidad del análisis permite a la autora conectar con grandes temas de la Unión Europea, como la legitimidad democrática del proceso de integración, la garantía europea de los derechos fundamentales o el equilibrio político interno entre las instituciones europeas y externo entre la Unión y los Estados miembros.

De particular interés resulta el análisis de la OLAF, pues su estudio refuerza la importancia de construir un verdadero derecho para la Administración europea. Entronca, así, esta obra con un movimiento institucional y doctrinal para que la Unión apruebe la primera legislación europea sobre procedimiento administrativo para su Administración, que cada vez se ve dotada de competencias más directas de ejecución (no hay más que pensar en la gestión de todo tipo de crisis que asolan periódicamente a la Unión Europea: crisis alimentarias; crisis ambientales; crisis financieras; crisis de refugiados...). Baste recordar el decidido impulso del Parlamento Europeo (Resolución de 2013 o Propuesta de 2016 para que se apruebe una Ley de procedimiento de administrativo europeo) o la cualitativa aportación del

grupo de estudios ReNEUAL con su *Código de Procedimiento Administrativo* (cuya versión española fue dirigida por Oriol MIR en 2015). En este sentido, no se pueden desconocer las importantes aportaciones que la doctrina administrativista española —desde su consolidado sistema jurídico-administrativo— está llevando a cabo en el ámbito del derecho administrativo europeo (MARTIN, NIETO, SORIANO, VIÑUALES, por citar solo algunos autores). Este libro de la profesora FUERTES es una buena muestra de ello.

Jesús FUENTETAJA PASTOR
Universidad Nacional de
Educación a Distancia

GRIMM, Dieter: *Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, C.H. Beck, 2016, 288 págs.

De acuerdo con lo que vengo predicando desde hace tiempo —en mis obras sobre los maestros alemanes y sobre los juristas de la II República española— conviene saber quién es el autor de este libro para entender adecuadamente su mensaje. Dieter Grimm es profesor de derecho público de variada y sólida formación que ha enseñado en las Universidades de Bielefeld y Berlín (parte de su obra es conocida por el público español). Ha sido además magistrado del Tribunal Constitucional alemán desde 1987 a 1999. Es de esos profesores que no están enchufados en silencio a su ordenador, es decir, de los que consideran que ya tendrán tiempo

suficiente en la eternidad para estar callados. Por tanto escribe y habla exponiendo lo que estima conveniente y alentando polémicas.

A la vista de estos datos es como afronto la tarea de dar noticia de este libro que ha aparecido hace pocos meses en las librerías alemanas. No es un libro de nueva factura porque recoge trabajos ya publicados y esta es una primera observación crítica que puede formularse: las repeticiones son constantes a lo largo de los diferentes capítulos. Entiendo que, cuando se quiere reunir trabajos dispersos en un solo volumen, conviene leerlo todo de nuevo para ensamblarlo y dotarlo de la vitola que es propia de un ensayo, limpiándolo de inconvenientes adherencias y liberándolo —cuando sea obligado— de las circunstancias concretas en que los distintos escritos fueron concebidos.

He querido subrayar la condición de magistrado constitucional de Dieter Grimm para entender la animadversión que expresa desde las primeras páginas hacia el Tribunal Europeo con sede en Luxemburgo. A su juicio, este Tribunal ha construido, con sus sentencias, un edificio de corte federal que ha ido más allá de los tratados —afectando incluso a la vigencia de los derechos fundamentales— y así se ha ido conformando un derecho europeo creado por instancias no democráticas que cada vez se aleja más de los ciudadanos. Uno de los ejemplos que maneja es el de la política de liberalización de empresas y servicios que ha conducido a ignorar la tradición en muchos Estados de la existencia de empresas públicas cuya creación ha estado ligada a intereses sociales, de integración territorial etc., que, por lo mis-