

es preciso destacar que, frente a la complejidad que acompaña a muchas de las cuestiones que aborda, el autor tiene la virtualidad de utilizar un estilo claro, sencillo, de agradable lectura y comprensión para el lector, acompañado, además, de numerosos ejemplos que trasladan al lector al paisaje que describe, lo cual constituye, indudablemente, un mérito más de esta excelente obra. Como pone de manifiesto el magistrado César Tolosa Tribiño en el prólogo, debe agradecerse al profesor Bustillo «su esfuerzo y la claridad de su exposición, otorgando al lector la posibilidad de acercarse y comprender un concepto tan difuso como el del paisaje que él también sabe afrontar con un conocimiento “omnicomprensivo”» (pág. 19). Estamos, por tanto, ante una monografía que debe ser bienvenida y cuya lectura resulta obligado aconsejar a todos aquellos profesionales del mundo jurídico, personal al servicio de las Administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados por la regulación del paisaje.

Lucía Casado Casado
Universitat Rovira i Virgili

PAOLA CHIRULLI y LUCA DE LUCIA: *Non-judicial Remedies and EU Administration. Protection of Rights versus Preservation of Autonomy*, Torino, Giapichelli/Routledge, 2021, 271 págs.

La contribución de la doctrina italiana a la construcción teórica del derecho administrativo europeo resulta evidente con solo evocar nombres como M. P. Chiti, G. Della Cananea, D. U. Galetta o E. Chiti, entre otros. A ellos es preciso añadir ahora los de P. Chirulli y L. De Lucia, cuyo reciente libro sobre los *Non-Judicial Remedies* en la Administración europea constituye un jalón más en la construcción dogmática antes mencionada, que acompaña a la de origen jurisprudencial y precede necesariamente a la del legislador europeo.

La monografía no es una mera yuxtaposición taxonómica de los diferentes *non-judicial remedies*, sino una reflexión sobre su conceptualización y consecuente funcionalidad en el régimen jurídico de la Administración europea, entendida esta en su sentido más estricto sin incluir las Administraciones de los Estados miembros cuando ejecutan el derecho europeo.

Y aunque —como decimos— la obra no se limita a la enunciación formal de los diferentes *non-judicial remedies*, la primera contribución de la misma radica precisamente en la presentación exhaustiva y sistemática de estos instrumentos. De entrada, el lector se sorprenderá de la proliferación de *non-judicial remedies* en la Administración europea, si bien su realidad resulta coherente e inherente a la ejecución directa del derecho europeo por las instituciones, órganos y organismos europeos. Cuestión diferente es su desordenada aparición en el derecho de la Administración europea, evidenciando una vez más la precariedad organizativa y jurídica de esta.

Los autores parten de una convincente sistematización de los *non-judicial remedies* en función de su alcance y de las singularidades organizativas de la Administración europea: revisión administrativa interna; recursos ante la Comisión de actos de determinadas Agencias europeas; procedimientos internos de revisión gestionados por órganos establecidos en el seno de las propias Agencias; y procedimientos de control gestionados por el Defensor del Pueblo europeo o por el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Pero más allá de esta interesante caracterización formal de los *non-judicial remedies*, el libro lleva a cabo un esfuerzo por analizar la funcionalidad y razón de ser de estos instrumentos administrativos a partir de los dos elementos que figuran en el elocuente subtítulo de la obra: la protección de los derechos de los particulares, por un lado, y la garantía de la autonomía de la Administración europea, por otro.

Los autores clarifican este último concepto de «autonomía de la Administración europea», identificando tres dimensiones de esta autonomía: primera, la capacidad de cada órgano administrativo de regular o de incluso establecer estos remedios administrativos; segunda, la relación de estos mecanismos administrativos con un eventual proceso judicial ante los tribunales europeos, lo que permitiría considerarlos medios administrativos alternativos o simplemente previos al proceso judicial; tercera, el alcance de la revisión administrativa, que depende no solo de la limitación del parámetro de control (por ejemplo, reduciéndolo a aspectos formales), sino también del carácter interno o externo del órgano que ejerce el control.

Metodológicamente, aunque los autores no desconocen los modelos teóricos de administración (en particular la «administración burocrática», la «administración profesional» y la «administración jurídica»), optan por un análisis de los procedimientos no judiciales de revisión utilizando los conceptos de «*implementation*» y «*adjudication*». En el primer caso, la Administración debe promover los objetivos sociales establecidos por el legislador, respetando igualmente los intereses de los individuos, mientras que en la «*adjudication*» los procedimientos tienen como principal objetivo garantizar la protección de los derechos de las partes implicadas en una disputa.

Partiendo de estas premisas conceptuales y metodológicas, el libro investiga la relevancia de los procedimientos administrativos de revisión para comprender aspectos clave no solo del proceso de adopción de decisiones de la Administración europea, sino también de sus relaciones con los particulares. En palabras de los autores, «la idea central es que existen complejas y, en ocasiones, ambivalentes relaciones entre estos procedimientos y la autonomía administrativa. En otras palabras, el establecimiento de procedimientos no judiciales de revisión puede, por un lado, ampliar el ámbito de acción de las singulares autoridades administrativas permitiéndoles gestionar determinados conflictos y, por otro, reforzar los derechos de defensa de los particulares» (pág. 2).

Desde el punto de vista de la protección de los derechos de los particulares, la precariedad de los *non-judicial remedies* queda evidenciada no ya por la significativa omisión de mención a los mismos en el elenco de derechos procedimentales en los

que se defragmenta en última instancia el derecho a la buena administración del art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sino sobre todo por la negativa del Tribunal de Justicia a considerarlos como una técnica de garantía —en forma o calidad de principio— de los particulares frente a la Administración europea, negando incluso que esta tenga la obligación de informar a los destinatarios de sus actos de los recursos administrativos o judiciales que pueden interponer [*Guérin v. Commission*, 5 de marzo de 1999 (C-153/98P)].

También el legislador europeo ha dado muestras de la inadecuada comprensión y funcionalidad de los procedimientos administrativos de revisión respecto a su Administración. Así lo observamos en materia de contratación pública, donde la Unión —mediante la Directiva 89/665 relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos (conocida como directiva de recursos)— exige a los Estados que establezcan mecanismos administrativos o judiciales para impugnar de manera eficaz y eficiente la adjudicación de contratos públicos, garantizando una tutela judicial efectiva de los derechos de los licitadores y contratistas que se derivan de las directivas de contratación. Y aunque las directivas europeas no vinculan a la Administración europea, el legislador europeo, en su normativa financiera, ha manifestado su inequívoca intención de basar el régimen jurídico contractual de aquella en las directivas de contratación, haciendo en cambio caso omiso de la mencionada directiva de recursos y dejando que la garantía de la tutela de los licitadores y contratistas se articule a través no solo de una interpretación amplia del objeto del recurso de anulación (para favorecer la impugnación de actos de trámite), sino también y sobre todo de una interpretación funcional de las medidas cautelares que van más allá de la simple suspensión del procedimiento para permitir la subsanación de ilegalidades [*Commission v. Vanbreda Risk & Benefits*, 23-04-2015 (C-35/15P(R))].

Todas estas incoherencias e inconsistencias evidencian la necesidad de una adecuada comprensión de la funcionalidad de los procedimientos administrativos de revisión en la Administración europea. De ahí la relevancia de la monografía de Chirulli y De Lucia, que constituye base doctrinal sólida no solo para establecer estos *non-judicial remedies*, sino también para construir el régimen jurídico general de la Administración europea, cuya previsión en el art. 298 del TFEU es más un mandato que una posibilidad. Como bien señalan los autores en el capítulo conclusivo, los «procedimientos administrativos de revisión son un elemento central del Derecho Administrativo de la Unión Europea» (pág. 208), obligando a reconsiderar cuestiones nucleares como la responsabilidad de la Administración europea o el control judicial sobre esta y propiciando evoluciones tan trascendentales como el mejor diseño y aplicación de los procedimientos internos de revisión con criterios actuales de gestión o de los órganos de recursos en el seno de las Agencias europeas.

Jesús Ángel Fuentetaja

Universidad Nacional de Educación a Distancia