

RESEÑA

**José Manuel Martínez Sierra, *The European Council against EU Law*,  
Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.**

Rodrigo Pica Flores 

*Universidad Central y Universidad de Chile*

No es habitual encontrar en nuestro medio estudios que sean de corte crítico acerca del derecho y de los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea, vista como el paradigma y el ejemplo de integración y cooperación en torno a la paz, la democracia y el Estado de derecho tras la barbarie de la guerra mundial en un conjunto de instituciones que sustenta su creación en la construcción de un *nunca más* institucionalizado, pacifista e integrado. Ese ejemplo moral, traducido en un nuevo paradigma jurídico-político, ha tendido a que, en nuestro medio, sus estudios y sus análisis se centren en sus objetivos y en su novedad, pero que sean deficitarios en análisis críticos con respecto a temas clave: la falta de legitimidad democrática directa de los órganos más poderosos de la Unión Europea, la poca gravitación política del Parlamento Europeo que sí es electo, y la carencia de una política exterior y de seguridad común versus la toma de esas decisiones en la OTAN, mediando en ella la compleja y contradictoria relación del multilateralismo europeo con el unilateralismo de Estados Unidos, que, siendo aliado en defensa, es, al mismo tiempo, un competidor económico de la Unión Europea, sumado ello al emerger de nacionalismos y el cuestionamiento por algunos gobiernos o Estados frente a los mecanismos de toma de decisiones.

Este libro del profesor Martínez Sierra, un amigo de Chile y estudioso de nuestro sistema constitucional, es quizás el primer estudio crítico que vemos en nuestro medio sobre el Consejo Europeo y los líderes del viejo continente en el seno de la Unión Europea. Es un trabajo que se desarrolla a partir de una perspectiva constitucional, jurídicista y marcadamente historicista, que busca centrarse en el período que se inicia con la caída del Muro de Berlín y la reunificación de Alemania, pasando por el preludio del Acta Única Europea y lo que ocurre a continuación de ella, pasando posteriormente por cumbres como las de Edimburgo (1992) y Bruselas (1993), con el análisis de sus decisiones y sus contradicciones vitales con lo que en Chile llamaríamos el principio de juridicidad.

Especial atención tiene también en el texto el contenido y el desarrollo del proyecto común europeo después del Tratado de Lisboa de 2007, que buscó enfrentar el fracaso

de la Constitución de la Unión Europea, dedicando la segunda parte del trabajo a evaluar el actuar del Consejo Europeo frente a las grandes crisis que a la Unión Europea le ha tocado vivir y enfrentar a lo largo de las últimas tres décadas; entre ellas, las crisis migratorias y humanitarias del siglo XXI en curso y las problemáticas —actuales— de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, mundialmente conocida como el *Brexit*.

El autor es el profesor José Manuel Martínez Sierra, distinguido doctor y desde joven muy destacado académico de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad de Harvard, actualmente adscrito a la Universidad Pompeu Fabra y, a la fecha, catedrático *Jean Monnet ad personam Professor* en *European Union Law and Government*, cátedra que obtuvo durante su larga estancia académica en la Universidad de Harvard.

En el texto se sostiene, aportando evidencias, la tesis de que los líderes europeos estarían incumpliendo sus deberes en orden específico sobre sus obligaciones de respetar el Estado de derecho y la democracia en Europa, ello por consecuencia de diversas acciones de orden político que se desarrollarían al margen del derecho primario de la Unión Europea, concluyendo el autor que tales cuestiones terminarían representando una amenaza grave, actual y real, no solamente para la vigencia y la eficacia del sistema jurídico europeo, sino derechamente para la mantención del Estado de derecho democrático de la Unión Europea.

El libro que se presenta es fruto de un largo y desafiante proyecto investigativo, consecuencia de una década completa de trabajo en la Universidad de Harvard, donde Martínez Sierra tuvo el honor de ser el único profesor *Chair Jean Monnet* dedicado al estudio, a la investigación y a la difusión de temáticas de derecho y de políticas europeas, lo cual fue un verdadero eje de trabajo.

Cabe destacar que el libro es un estudio omnicompreensivo de las decisiones más importantes de los líderes del viejo continente, y que muestra cómo, a lo largo de las diversas etapas históricas del proyecto común europeo, tales decisiones han tenido profundos cuestionamientos, por ser perfectamente sostenible que han significado vulneraciones del derecho europeo al más alto nivel. El examen de dichas cuestiones, partiendo con la reunificación alemana y llegando hasta el *Brexit*, permiten al autor sostener que, a lo largo de décadas, diversos actos y decisiones del Consejo Europeo y de las reuniones de los jefes de Estado o de gobierno de la Unión Europea han estado al margen de la juridicidad, planteando un riesgo para la democracia europea y para el imperio del derecho, aun cuando debe reconocerse que el actuar del Consejo ha tenido por objetivo enfrentar y salvar crisis que se han vivido a lo largo del proyecto europeo para poder mantenerlo y seguir adelante con él.

De la lectura del texto se desprende que, para el autor, el actuar antijurídico que se observa se ha presentado desde un primer momento, es decir, desde la misma génesis de las cumbres de jefes de Estado o de gobierno, desde la creación de lo que se denomina como derecho primario europeo y también a lo largo de sus primeras modificaciones hasta el verdadero hito de etapas históricas que representó el Tratado de Lisboa, pasando por otros tratados relevantes —o derechamente constitutivos como se les suele llamar— como lo son la mencionada Acta Única Europea, el Tratado de Ámsterdam y

el Tratado de Maastricht, pasando por todo el período que cubre la discusión y el final abandono del fallido y abortado Tratado por el que se buscó establecer una Constitución para la Unión Europea hace más de quince años.

Así, el libro aparece como un aporte de altísima relevancia y valor para el estudio de los procesos políticos, el Estado de derecho y la democracia en la Unión Europea, no solo en perspectiva de derecho comunitario, ya que, en una perspectiva original, crítica e innovadora analiza actos, decisiones y hechos de los líderes europeos, tanto desde el punto de vista del Consejo Europeo como desde fuera de su prisma, explicitando en forma analítica cuándo y cómo dichos actos y decisiones significaron intentos reales de ejercer influencia o direccionar abiertamente los procesos de toma de decisiones políticas y el sistema jurídico comunitario europeo, además de ocurrir lo mismo en tales esferas con respecto a los distintos Estados miembros. La explicación de cada uno de estos delicadísimos puntos se hace en función de los contextos, de las etapas y de los hitos del momento histórico a los que obedece cada uno, procediendo, además, a sistematizar su estudio en función de las diversas consecuencias que las distintas decisiones del Consejo Europeo y de los jefes de Estado y de gobierno han significado, es decir, qué efectos concretos han tenido, tanto en el derecho como en la política de Europa, para así dar lugar a específicas valoraciones y juicios acerca de cómo tales instituciones han influido y direccionado el devenir histórico del proyecto común europeo, demostrando, con alerta, que tal direccionamiento e influencia en la historia reciente de la Unión Europea es lograda en el marco de actos que se califican con evidencia como al margen de la juridicidad.

El libro concluye, entonces, que los actos que se estiman como vulneratorios del derecho europeo y del derecho constitucional de los Estados miembros sería, de tal manera, intencional, consciente y constante a lo largo de la historia europea, y que tales infracciones al derecho primario de la Unión Europea se habrían dado de manera progresiva, además en el contexto de momentos de alta relevancia política, cambios y crisis que ha sufrido el proyecto comunitario europeo.

No puede preterirse que el libro se centra también en el análisis del contexto y en los motivos que conforman el proceso histórico-jurídico que deviene en la creación del Consejo Europeo y en el cómo se ha ido argumentando la justificación de su existencia en la órbita del derecho internacional público, con problemáticas de derecho europeo y de derecho estatal, lo cual se logra comprendiendo el momento de la génesis, la contextualización de la etapa previa a la adopción del Acta Única Europea y, posteriormente, el nacimiento y el desarrollo de lo que es derecho primario de la Unión Europea, para después abordar —como se señalara— el período que se inicia con la reunificación alemana y que concluye con el *Brexit*, que incluye la ampliación de la Unión Europea hacia el este, el Acta Única Europea y la Declaración del Consejo Europeo.

Constatando como un hito el Tratado de Unión Europea, y teniéndolo como el canon de análisis, el autor procede a analizar de manera crítica el actuar del Consejo, planteando la identificación de dos etapas claramente diferenciables.

La primera, caracterizable como la del actuar de un Consejo clásico o tradicional; la segunda, que se puede describir como la de un Consejo «nuevo», en tanto el mismo se

redefine en su naturaleza y ruta de acción para perfilarse en el sujeto político que conocemos en la actualidad, en particular desde sus grandes decisiones y actos de la última década del siglo XX, sobre todo las de las cumbres de Edimburgo y Bruselas.

Desde ese punto se enfoca el estudio en lo que podríamos llamar la segunda gran etapa de evolución de la historia de la Unión Europea, que es la posterior a la adopción y a la vigencia del Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, en el cual se decanta la definición de órganos, poderes, reglas, deberes y funciones que, en cuanto a su contenido y rol, llamaríamos como constitucionales, para configurar así los poderes del Consejo que conocemos actualmente como órgano de toma de decisiones para referirse, en especial, a su papel en el proceso de modificación de los tratados que le concierne.


La última parte del texto, antes de arribar a las conclusiones, se enfoca en un análisis empírico referido a las acciones y a las decisiones del Consejo en tres de las últimas grandes crisis europeas, teniendo como eje la crítica de la carencia de estándar democrático en ello y en cómo no se habrían respetado los límites que el derecho europeo estableció, deviniendo no solo en la crisis económica ya existente, sino en una grave crisis de legitimidad institucional por la respuesta a la crisis económica, a lo que se sumó la crisis migratoria y la tragedia humanitaria, desarrollada en paralelo al trágico y doloroso *Brexit*, todo lo cual desbordó el proceso de toma de decisiones sin que pudiera, el conjunto de factores críticos, ser enfrentado de manera eficaz, frente a lo cual el autor sostiene la tesis de que el Reino Unido, el Consejo y los jefes de Estado o de gobierno no han dudado en saltarse todas las reglas existentes, entendiendo que sus fines justificaban los medios, razonando detalladamente en torno a ello.

Finalmente, la perspectiva histórica deviene en las consecuencias que los actos y decisiones del Consejo han desencadenado en el sistema institucional y en los órganos de la Unión Europea, afectando para mal al propio Consejo, a la Comisión y también al Parlamento europeo. Se hace hincapié en el proceso de cambio o evolución en la rendición de cuentas o en las prácticas de escrutinio de los líderes europeos, no solo a nivel ejecutivo o parlamentario, sino además a nivel judicial, incluyendo tal abordaje en el antes y el después del Tratado de Lisboa.

Este *Estudio de la Unión Europea* hace un llamado a la superación del mero normativismo como perspectiva de estudio para la recuperación de la sociología jurídica en perspectiva histórica, ya que la lectura del texto llama a reflexionar acerca de que son el Consejo y los líderes europeos quienes han guiado, moldeado y cambiado la fisonomía histórica de la Unión Europea, y un canon de análisis normativista se centraría solamente en las cuestiones *de iure*, mas no sería capaz de identificar ni menos abordar las cuestiones, causas y fenómenos que permiten comprender el *factum* de la estructura de poder como motor y molde de la toma de decisiones jurídicas en el proceso de construcción y maduración de lo que es hoy una Unión Europea aún en construcción en muchos aspectos, desnudando que muchas de las actuaciones de sus órganos habían resultado no protectoras, sino del todo lesivas para la protección y la vigencia de los principios democráticos que la Unión Europea proclama como uno de sus objetivos, lo cual es expuesto caso por caso a lo largo de doce capítulos.

A más de quince años del fracaso del proyecto de Constitución de la Unión Europea, la lectura de este texto llama a recordar que el Tratado de Lisboa fue concebido como una respuesta —quizás solución— de carácter eminentemente transitoria, dejando en claro que —sin plazos ni fechas ciertas— el desafío y la necesidad de una verdadera Constitución en el sentido formal para la Unión Europea quedaba pendiente y debía ser abordado ineludiblemente, ya que, sin ello, el desarrollo del proyecto común, los límites al ejercicio del poder dentro de él y la toma eficiente, transparente y democrática de decisiones no estarán suficientemente garantizadas. Es por ello por lo que, en las conclusiones, aparece la necesidad de tránsito hacia un proceso de constitucionalización de la Unión Europea, en el marco de un constitucionalismo democrático que dote de tal legitimidad a la toma de decisiones y a la administración de recursos, visto ello como una necesidad de subsistencia, avance y profundización del proyecto común europeo.

### **Sobre el autor**

RODRIGO PICA FLORES es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Central, y magíster en Derecho por la Universidad de Talca. Actualmente es ministro del Tribunal Constitucional de Chile, profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Chile y de Derecho Constitucional de la Universidad Central. Su correo electrónico es [rpica@tcchile.cl](mailto:rpica@tcchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0003-4528-808X>.

## REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

---

La *Revista de Derecho Público* es publicada desde 1963 por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Aparece dos veces al año. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos de la comunidad académica nacional e internacional.

### DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz

[fperoti@derecho.uchile.cl](mailto:fperoti@derecho.uchile.cl)

### SITIO WEB

[revistaderechopublico.uchile.cl](http://revistaderechopublico.uchile.cl)

### CORREO ELECTRÓNICO

[publico@derecho.uchile.cl](mailto:publico@derecho.uchile.cl)

### LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía

[www.tipografica.io](http://www.tipografica.io)