

avances tecnológicos en la materia que permitirían, en definitiva, acercarnos al impostergable desarrollo sostenible y dar respuesta a la amenaza del cambio climático.

Antonio Silva Aranguren
Universidad Central de Venezuela

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA: *The European Council against EU law*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 464 págs.

Este es el primer estudio realizado sobre el Consejo Europeo y los líderes europeos desde una perspectiva constitucional e histórica que se centra en el periodo que transcurre desde la reunificación alemana y el período que precede al Acta Única Europea y el inmediatamente posterior, pasando por las cumbres de Edimburgo en 1992 y de Bruselas en 1993, para después centrarse en el estado del proyecto europeo después del Tratado de Lisboa, dedicando la segunda parte del trabajo a evaluar el actuar del Consejo Europeo frente a las grandes crisis que la Unión Europea ha enfrentado en las últimas décadas, a saber, la crisis migratoria de la primera década del siglo XXI, la crisis migratoria que le siguió y finalmente, la más contemporánea, el Brexit.

Durante todas estas eras, el autor del libro, José Manuel Martínez Sierra, actualmente Jean Monet ad personam Professor in European Union Law and Government, cátedra que obtuvo durante su paso en Harvard, recaba evidencias que confirman la tesis de que los líderes europeos están faltando a sus obligaciones de respetar el Estado de derecho y la democracia europeas. Era tras era, crisis tras crisis, como demuestra el autor, lejos de cumplir con dichas obligaciones, los líderes europeos, a través de sus acciones al margen del derecho primario de la UE, representan una amenaza fundamental tanto para el derecho europeo como para el Estado de derecho democrático de la Unión.

Este ambicioso proyecto, fruto de una década de trabajo en la Universidad de Harvard, donde Martínez Sierra fue el único Chair Jean Monnet dedicado al estudio del derecho y política europeas, así como a la investigación en esta área específica, es un estudio omnicomprendivo de las decisiones cruciales de los líderes europeos, y que demuestra que, a lo largo de las grandes etapas históricas del proyecto europeo antes mencionadas, dichas decisiones han supuesto vulneraciones del derecho europeo alto nivel. El examen de dichas decisiones, desde la reunificación alemana hasta el *Brexit*, permiten al autor aseverar que, sin lugar a dudas, las acciones del Consejo Europeo y las reuniones de los jefes de Estado o de gobierno de la Unión Europea han estado al margen de la legalidad y suponen un riesgo para la democracia europea, aun cuando el actuar del Consejo ha tenido por objetivo sortear las grandes crisis históricas que se han vivido a lo largo del proyecto europeo.

Para Martínez Sierra, este actuar se presenta desde el primer momento, desde la misma génesis de las cumbres entre jefes de Estado o de gobierno, desde la creación del derecho primario europeo y sus primeras modificaciones hasta el parteaguas histórico que representa el Tratado de Lisboa, pasando por otros tratados relevantes como la ya mencionada Acta Única Europea, el Tratado de Ámsterdam o el de Maastricht, pasando por todo el período que cubre la discusión y final abandono del malogrado tratado por el que se establece una constitución para Europa.

El trabajo es una contribución sumamente valiosa al estudio de la política y el derecho europeos, pues de manera innovadora y original, estudia los actos, decisiones y hechos de los líderes europeos tanto desde el punto de vista del Consejo Europeo como desde fuera de su marco, identificando, analizando y explicando cuándo y cómo dichos actos, hechos y decisiones han supuesto intentos reales por influenciar tanto el sistema político y legal de la Unión Europea como de los distintos Estados miembro. Esto se hace, además, como ya se ha dicho, clasificando dichos hechos, actos y decisiones en función de las etapas e hitos históricos a los que responden y sistematizando su estudio en función de las consecuencias que las decisiones del Consejo y de los jefes de Estado y de gobierno han tenido, es decir, qué efecto han tenido en el derecho y la política europeas, arrojando entonces interesantes valoraciones sobre cómo el Consejo y los jefes de Estado y de gobierno han cambiado el devenir histórico del proyecto europeo, demostrando que, alarmantemente, dicha influencia en la historia reciente en la Unión Europea se ha hecho al margen de toda legalidad.

El libro demuestra entonces que las vulneraciones al derecho europeo y el derecho constitucional de los Estados miembro es intencional y constante a lo largo de la historia europea. La vulneración del derecho primario se ha dado de manera progresiva y coincide con grandes momentos, cambios y crisis que ha sufrido el proyecto de Unión Europea.

Así, el libro se centra primero en las razones históricas que llevaron a la creación del Consejo Europeo y cómo se ha justificado su existencia a nivel de derecho internacional, derecho europeo y derecho nacional, empezando por el momento de la génesis, antes de la adopción del Acta Única Europea y de la emergencia del derecho primario de la Unión. De ahí, el libro se centra en las acciones y decisiones tomadas durante el proceso de unificación alemana y de crecimiento de la unión, llevándonos al período inmediatamente posterior al Acta Única Europea y la Declaración del Consejo Europeo.

Ya adoptado el Tratado de Unión Europea, el libro analiza el actuar del Consejo identificando dos grandes etapas, una que podíamos llamar la del Consejo clásico o tradicional y otra de un «nuevo» Consejo, que es cuando se comienza a definir la naturaleza del Consejo como lo conocemos en la actualidad. Así, se analiza el Consejo durante la década de los noventa bajo el contexto de las decisiones de las cumbres de Edimburgo y Bruselas.

De ahí, el libro se centra en lo que podíamos definir como la segunda gran etapa histórica, la posterior a la adopción del Tratado de Lisboa, en donde se

definen las reglas, los deberes, funciones constitucionales y poderes del Consejo como lo conocemos actualmente, centrando la atención particularmente en el papel del Consejo respecto del proceso de reforma de los tratados.

La parte final, previa a las conclusiones, se centra en el actuar del Consejo durante las tres grandes crisis. En este período histórico, resulta particularmente evidente que en las grandes crisis que se han vivido en las últimas dos décadas, a mayor dimensión de la crisis, menor reparo ha tenido el Consejo en actuar de forma no democrática y en vulnerar el propio derecho europeo, es decir, las reglas y límites que se había impuesto a sí mismo. Así, para sortear una crisis de legitimidad precipitada por la respuesta a la crisis económica, para navegar una crisis migratoria que atentaba contra los propios valores europeos o una crisis del mismo proyecto europeo, que suponía la salida de la Unión de uno de los países que más peso ha tenido en el mismo, el Reino Unido, el Consejo y los jefes de Estado o de gobierno no han dudado en saltarse todas las reglas existentes, entendiendo que el fin justificaba los medios.

Finalmente, todo lo analizado históricamente se ata y relaciona en los capítulos finales, que se refieren al impacto que las acciones del Consejo han tenido en el sistema institucional de la Unión, desgranando cómo se ha afectado negativamente al mismo Consejo, a la Comisión y al Parlamento europeos. Se hace especial hincapié en este momento en cómo han cambiado los mecanismos de control de los líderes europeos, tanto los políticos como los judiciales, particularmente en el período histórico previo al Tratado de Lisboa como al posterior.

Martínez Sierra es capaz de demostrar cómo el Consejo y los líderes europeos han cambiado tanto *de iure* como *de facto* la realidad histórica de la Unión, lamentablemente para mal, puesto que sus acciones han resultado lesivas para los principios democráticos que la Unión Europea dice proteger. Así, el libro, a lo largo de sus doce capítulos, desgrana las decisiones de los jefes de la Unión que son de conocimiento público y analiza con cuidado el proceso que ha llevado a la adopción de las mismas, permitiendo al lector entender su impacto real que se hace palpable tanto en la modificación del derecho primario y secundario europeos como en términos de los actos que emanan del resto de instituciones europeas y que pueden verse en los cambios, tanto ortodoxos como heterodoxos desde un punto de vista de derecho internacional, en los tratados europeos de relevancia.

Será inevitable para el lector que esta obra le despierte cierto pesimismo acerca del futuro de la Unión Europea. Afortunadamente, el autor es capaz de concluir el libro con una nota optimista, pues no se detiene en el análisis histórico y la descripción de lo que *de facto* y *de iure* ha resultado del actuar del Consejo y de los jefes de Estado y de gobierno. En cambio, presenta soluciones.

Así, la conclusión principal es que la Unión Europea deberá moverse inexorablemente hacia la constitucionalización, es decir, deberá de completar el proceso histórico que la misma Unión no ha completado. Solo así se podrá

asegurar que los poderes dentro de la Unión, particularmente los del Consejo Europeo, se delineen con claridad y tengan límites férreos con procesos y fundamentos democráticos sólidos que permitan que la Unión Europea se fortalezca y nunca pierda el foco respecto de los aspectos fundamentales del estado de derecho. Solo así, concluye Martínez Sierra, se podrá asegurar que los poderes públicos de la Unión lleven a la misma a su más alto potencial democrático para el beneficio de la misma Unión, sus instituciones y, por supuesto, para beneficio de todos los ciudadanos europeos. Por ello, este libro mira exitosamente a todo el pasado de la Unión para proponer hacia donde debe ir su brillante futuro.

Julio González García
Universidad Complutense de Madrid

ALBERTO PICÓN ARRANZ: *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración legal y aplicación práctica*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 428 págs.

Como bien dice el autor del prólogo de la obra que recensionamos, el profesor Sanz Rubiales, hay en nuestras leyes administrativas algunos preceptos lapidarios, preceptos que, por su importancia, todos somos capaces de memorizarlos y no olvidarnos de su contenido a lo largo de los años de nuestra vida profesional. Uno de estos preceptos es el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que era el mismo precepto de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que tuvimos que aprender en nuestra época de estudiante y que solo por un breve lapso de tiempo fue el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A estas alturas el lector bien conocerá que nos estamos refiriendo al precepto que tiene por objeto las causas de nulidad de pleno del acto administrativo que es, precisamente, el título de la monografía objeto de la presente recensión: *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración legal y aplicación práctica*, y que ha sido elaborada por Alberto Picón Arranz.

Este trabajo constituye buena parte de lo que ha sido su Memoria para la obtención del título de Doctor en Derecho. Pero, debemos subrayar, tras la lectura de sus más de 400 páginas de texto, que no es solo la obra de alguien que se inicia en las lides de la investigación del derecho administrativo, sino que muestra una madurez poco usual en los trabajos de este tipo.

Sin duda los más de sesenta años transcurridos desde la promulgación de la Ley de 1958 justificaban que se abordara, después de todo lo que ha escrito la doctrina (que ha sido mucho), las numerosísimas sentencias de nuestros más altos