

Para terminar sólo nos queda decir que estamos ante una investigación rigurosa, bien redactada, bien documentada y muy oportuna en el tiempo. Lograr una buena sistematización en un ámbito bastante com-

plejo, incorporando la mayoría de las claves necesarias para hacer comprender mejor el tema central del trabajo no es fácil, aunque Virginia Gallo Cobián lo logra de forma excelente.

José Manuel Cortés Martín
Universidad Pablo de Olavide

Paula GARCÍA ANDRADE, *La Acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 599 págs.

La publicación de la tesis doctoral realizada por Paula García Andrade bajo la dirección de los Profesores Emiliano García Coso y Philippe De Bruycker es una aportación imprescindible al estudio y análisis de la acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria desde el enfoque del reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. Es este enfoque el que guía el desarrollo de esta obra que se divide tras una breve introducción y un capítulo preliminar en dos amplias partes que se subdividen a su vez en tres capítulos que avanzan conclusiones. En el capítulo preliminar es donde la autora aborda el contexto político del que nace la acción exterior migratoria de la Unión ya que posteriormente realizará su riguroso análisis desde una perspectiva jurídica casi exclusivamente. En este capítulo preliminar, la autora, a partir de la identificación de los objetivos de la política exterior migratoria, fijará los ámbitos competenciales que someterá a examen y que luego valorará desde la práctica y desde el discurso político de las instituciones y de los Estados miembros. Es aquí donde nos hablará de la resistencia de los Estados miembros a ceder su soberanía, de los cambios inspirados por la Primavera árabe en el Enfoque Global de la Migración, de la condicionalidad en

tanto que «principio explícito de actuación de la dimensión exterior» o de la abigarrada estructura institucional para la coordinación de la acción estatal y de la Unión Europea.

En la primera parte, que lleva por título *El reparto de competencias externas en el ordenamiento jurídico de la UE y su aplicación a la política migratoria*, la autora aborda la teoría general de las relaciones exteriores de la Unión Europea para buscar las herramientas conceptuales necesarias para responder a la pregunta de la que parte la investigación: en qué medida el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros ha condicionado el desarrollo de la política migratoria en el plano exterior. En el primer capítulo, tras un profundo análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el campo de las relaciones exteriores y su codificación por el Tratado de Lisboa, la autora adopta una clasificación de las competencias exteriores que obedece antes bien a la jurisprudencia europea que a la clasificación introducida en los Tratados post Lisboa y que pretende aportar claridad sobre cuestiones ciertamente ensombrecidas por los desencuentros institucionales sobre su práctica, y así distinguirá entre las competencias

exclusivas de la Unión, las competencias exclusivas de los Estados miembros, las competencias concurrentes y paralelas de ambos, así como las competencias externas expresas y las implícitas de la Unión, y todas ellas se verán caracterizadas en función de la jurisprudencia del Alto Tribunal y la doctrina de la *preemption* que se opera a través del ejercicio de la competencia y la adopción de normas comunes. Concluirá entonces que «las instituciones de la UE han asumido que una acción exterior en materia migratoria deberá ser desarrollada solamente si resulta necesaria para alcanzar los objetivos propios de las políticas internas en la materia, lo que explica que la política migratoria sea un ámbito especialmente favorable para la aplicación de la doctrina de las competencias externas implícitas» (p.139).

A pesar de que el Tratado de Lisboa haya codificado en sus disposiciones la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la práctica ha puesto de manifiesto que las instituciones europeas y sus Estados miembros están lejos de compartir la interpretación de ciertos aspectos de esta codificación cuando se aplica a sectores tan sensibles como los cubiertos por la política migratoria, tales como la readmisión, el control de fronteras, las políticas de visados o la admisión legal de nacionales de terceros países, entre otros. Por ello, en el segundo capítulo, la autora examinará el impacto del reparto competencial sobre el *treaty-making power* de los Estados miembros así como sobre los tratados internacionales que éstos hubieran celebrado con anterioridad, y argumentará que «la imposibilidad de aplicar la exclusividad AETR a la readmisión obedece a la naturaleza eminentemente externa de la propia materia, la cual impide que las normas internas sobre expulsión se vean afectadas en su aplicación uniforme» (p. 224). En el caso

de la admisión legal de nacionales de terceros países, señalará que los Estados miembros conservan sus poderes convencionales «debido a la armonización de mínimos alcanzada en el plano interno» (p. 276).

La autora concluirá la primera parte con un tercer capítulo dedicado a los acuerdos mixtos, en el que los critica en tanto que obstáculo para el desarrollo de la acción exterior en general y en concreto de la política migratoria pero también destacará «su importancia en la práctica internacional de la UE (...) [que] contrasta con la escasa o nula atención del Derecho Originario a esta figura y sus efectos» (p. 321).

La segunda parte de esta obra tiene por título *El ejercicio de la competencias externas en materia migratoria por parte de la UE y de sus Estados miembros*, y es en ella donde la autora abordará ya la dimensión exterior de la política migratoria de la Unión como campo donde contrastar la aplicación de los presupuestos teóricos de la primera parte, y lo hará siempre a partir del examen de desafíos para la articulación de las posiciones jurídicas de las instituciones y de los Estados miembros, tras las que se ocultan muchos de los intereses políticos en liza que dificultan su desarrollo. En el capítulo cuarto, analizará la acción exterior de la UE para el control de la migración irregular en la medida en que la prevención y la lucha contra la inmigración irregular «constituyen el eje fundamental de la acción exterior de la UE en materia migratoria hasta el punto de que los objetivos restantes —fomento de la movilidad, organización de la migración legal, maximización de vínculos entre migración y desarrollo— han ido apareciendo como contrapartidas o incentivos a ofrecer a los países terceros con el fin de hacer caer sus reticencias en cooperar con la UE en materia de retorno, control de fronteras y lu-

cha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos» (p. 325). Su metódico estudio de los acuerdos de readmisión de la UE le llevará a afirmar que «los acuerdos internacionales pueden constituir un modo de lograr una armonización difícil de obtener en el plano interno» (p. 341) sin bien, sus objetivos y su cumplimiento pueden quedar en manos de los Estados miembros de quienes depende en última instancia la negociación de protocolos de implementación con los terceros países. Denunciará la autora que la inacción de la Comisión a la hora de interponer recursos de incumplimiento frente a los Estados miembros que han mantenido y negociado aún acuerdos bilaterales en ámbitos ya cubiertos por la Unión, se encuentra entre las causas que han obstaculizado la clarificación de los aspectos más conflictivos del reparto de competencias. Será la constatación de los problemas surgidos en la práctica lo que llevará a la autora a realizar propuestas legislativas. Así propondrá «la adopción de un acto jurídicamente vinculante que concrete las obligaciones que incumben a los Estados miembros a la hora de desarrollar sus políticas de readmisión nacionales» y, en concreto, «la adopción de un reglamento por el que se establezca un mecanismo de coordinación de las negociaciones bilaterales de los Estados miembros en materia de readmisión» (p. 356).

Analiza el capítulo quinto la acción exterior relativa a la movilidad y la migración legal poniendo de manifiesto que «si bien tanto la movilidad como la migración legal son entendidas como incentivos que responden a los intereses y preocupación de los países terceros» (p. 409), la naturaleza concurrente de la competencia sobre esta materia dificulta su ejercicio y su desarrollo en áreas como la acción exterior en materia de visados con excepciones y transgresiones de los Estados miembros

que la Comisión tolera aunque se ponga en peligro la igualdad de trato de los ciudadanos europeos. El examen de la acción exterior de la UE y de sus Estados miembros en materia de admisión legal e integración de nacionales de terceros países pone de manifiesto las incoherencias de la práctica en la medida en que las competencias sobre la inmigración legal y el fundamental tema de las cuotas de inmigrantes siguen estando principalmente en manos de los Estados miembros. Los Estados terceros que han considerado siempre estas cuotas como la compensación por aceptar la negociación de acuerdos de readmisión, han visto como en períodos de crisis se incumplían los compromisos asumidos. Por otra parte, la autora se preguntará si la inclusión de estas cuestiones en los acuerdos de asociación y en los acuerdos bilaterales de los Estados miembros constituye una medida de libre circulación de trabajadores o una medida de política migratoria, variando la respuesta —y el estatuto jurídico de los inmigrantes y sus derechos— en función de los acuerdos.

El sexto capítulo estudiará el papel que los nuevos instrumentos del Enfoque global de las migraciones están llamados a desempeñar en la acción exterior de la UE y de sus Estados miembros para conseguir que las políticas de movilidad y de migración legal faciliten en última instancia la lucha contra la inmigración ilegal. La autora examinará en el marco del refundado Enfoque Global de la Migración y la Movilidad los Diálogos migratorios de la UE con terceros países y las asociaciones de movilidad, contrastándolos con los acuerdos de nueva generación celebrados por países como España y Francia y que combinan múltiples aspectos de dichos instrumentos. Este Enfoque global, traducido al castellano en algunas ocasiones como ‘aproximación’, trasluce muchas de las incoherencias y dificultades

de la articulación jurídica de las relaciones exteriores de la Unión con Terceros Estados y que son un reflejo del reparto competencial y, en este caso, del ejercicio de las competencias concurrentes que los Estados miembros retienen hasta que no lo haga la Unión. Estas dificultades servirán para inspirar soluciones flexibles como la utilización de instrumentos de *soft law* que encierran en un formato de acuerdo voluntario los compromisos que de haber existido un consenso europeo podrían haber sido tratados internacionales. Volverá a recomendar la autora propuestas legislativas que: «las instituciones de la UE podrían adoptar un acto de Derecho Derivado, bajo la forma de una decisión o de un reglamento en el que se especifique que los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión y a los restantes Estados de todo acuerdo, memorando o arreglo que hayan celebrado o que se propongan celebrar con países terceros en materia migratoria» (p. 543). Serían estas medidas de derecho derivado límites que los Estados miembros difícilmente estarían dispuestos a imponer a su soberanía.

Sus brillantes conclusiones nos devuelven a la cuestión fundamental del reparto competencial fruto del Tratado de Lisboa para denunciar que su codificación de la jurisprudencia del Alto Tribunal en materia de relaciones exteriores «no [puede] dar cuenta de toda la riqueza de sus matices. Aunque sus objetivos de clarificación deban ser aplaudidos, la reforma de Lisboa introduce, en [su] opinión, un mayor grado de confusión. Por consiguiente, habría sido preferible no especificar las reglas de reparto de competencias externas en el Derecho Originario» (p. 552).

Por el Prólogo de esta obra a cargo de Philippe de Brucker sabemos que distintos aspectos de la política migratoria, tales como el régimen diferenciado aplicado al

Reino Unido, Irlanda y Dinamarca o el binomio migración y desarrollo- que habían sido abordados en la investigación original han sido publicados separadamente por razones de edición que requerían la contención de su extensión y se ofrece al lector interesado las referencias pertinentes para completar la lectura de la obra.

Gracias a que la elaboración de esta tesis con mención europea ha sido realizada a caballo entre Madrid y Bruselas, esta monografía analiza fundamentales aportaciones de funcionarios de las distintas instituciones europeas así como de las autoridades españolas responsables de cuestiones migratorias. También lleva a cabo una exhaustiva exégesis de los documentos oficiales sobre la materia. De la rica bibliografía existente sobre esta materia, la autora lleva a cabo una extensa selección en la que si bien se echa en falta una mayor representación de los autores españoles. También se aprecia que la bibliografía no ha sido actualizada desde noviembre de 2013 debido a su proceso de edición.

A modo de conclusión, señalar que esta obra es de lectura obligada para todos aquellos que quieran comprender los argumentos jurídicos que esgrimen tanto los Estados miembros como las instituciones europeas a la hora de enfrentarse al drama de la inmigración ilegal e intentar justificar su preferencia por los mecanismos de control, amparados en el Derecho Internacional y Europeo que mejor se adaptan a sus intereses, coincidiendo tanto unos como otros en cuanto a la necesidad de potenciar siempre la dimensión de seguridad de nuestras políticas migratorias en detrimento de la necesaria e inevitable dimensión de cooperación. La autora desde el profundo conocimiento de las dificultades que lastran la articulación jurídica de esta política ha querido ofrecer propuestas jurídicas que de ser asumidas como recomendaciones por

nuestras instituciones europeas podrían contribuir a la mejora de los instrumentos jurídicos subsanando sus lagunas, favoreciendo los vasos comunicantes entre las

distintas políticas europeas y fortaleciendo la cooperación con los Estados miembros gracias a una mejor observancia del principio de la cooperación leal.

Teresa Fajardo del Castillo
Universidad de Granada

Clara MAPELLI MARCHENA, *El modelo penal de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, 630 pp.

Esta monografía tiene su origen en la tesis doctoral realizada por Clara Mapelli Marchena bajo la dirección del Prof. Díez-Hochleitner y la Profra. Pérez Manzano; una codirección que, unida al trabajo sólido y riguroso de la autora, contribuyen a hacer de esta obra una manifestación sobresaliente del valor y de la utilidad de la metodología interdisciplinar y, también, del mérito propio de la tesis doctoral como trabajo científico. En cuanto a lo segundo, en una época en la que, en algunas áreas de conocimiento, el título de doctor puede adquirirse mediante un número de publicaciones en revistas de impacto y el acto de defensa ante un tribunal parece convertirse en un mero trámite, se agradece particularmente el trabajo de construcción científica que implica una tesis doctoral en el sentido tradicional. En cuanto a lo primero, resulta gratificante y, también, muy estimulante esa aproximación interdisciplinar al objeto de estudio que, siendo en sentido estricto ineludible, no suele ser habitual. En general, es más común encontrar especialistas en disciplinas de derecho interno que abordan el derecho europeo sin manejar el aparato metodológico propio de esta disciplina o internacionalistas que hacen lo propio, pero a la inversa, aplicándose en ambos casos un concepto erróneo de la propiedad del conocimiento científico res-

pecto de materias que, por su propia naturaleza, imponen un estudio interdisciplinar. Esta monografía constituye, a esos efectos, una evidencia de la validez científica de esa aproximación porque, tratando sobre el modelo penal de la Unión Europea, concita un conocimiento sólido en el plano conceptual y metodológico del derecho europeo, que se manifiesta en la propia estructura global de la obra, y del derecho penal que se advierte en el desarrollo de sus contenidos.

La monografía se estructura en tres capítulos, asumiendo el primero una función introductoria, explicativa y crítica del estado actual del modelo penal de la Unión Europea. El segundo y el tercero se dedican al federalismo vertical y el federalismo horizontal que trasladan ese modelo penal europeo pero, y esto es importante, contextualizado en el marco de los sistemas vertical y horizontal de delimitación de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, siendo ésta una brillante y valiente aportación metodológica y estructural. Esa misma calificación merece, a mi juicio, la conexión realizada en esos capítulos entre federalismo vertical y armonización penal y entre federalismo horizontal y reconocimiento mutuo.

El capítulo primero, necesariamente más convencional, bajo el título «La ges-