

JUAN SANTOS VARA Y SOLEDAD RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNERO (eds.): *The democratisation of EU international relations through EU law*, London, New York, Routledge, 2019, 253 págs.

Juan Santos Vara y Soledad Rodríguez Sánchez-Tabernero editan una obra muy cuidada, en la que, además de ellos, participan once autores, procedentes fundamentalmente del mundo académico, aunque también de las instituciones de la UE. En ella se examina el modo en que la reforma operada por el Tratado de Lisboa y, más aún, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (cuyos pronunciamientos más recientes en la materia salen a colación) han contribuido a la democratización de la acción exterior de la Unión Europea. Se trata de un tema sobre el que, como se advierte en la introducción, faltaba un estudio completo.

El libro se abre con un interesante prólogo a cargo del juez del Tribunal General Ricardo da Silva Passos, que presenta las contribuciones que le siguen al hilo de un discurso en el que pone el énfasis en el aumento de la transparencia derivado de la mayor participación del Parlamento Europeo en el proceso de celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE y critica el recurso forzado a la figura de los acuerdos mixtos como forma de lograr la participación de los Parlamentos nacionales en instrumentos convencionales de especial trascendencia.

En la introducción los editores reflexionan sobre los conceptos de democracia y legitimidad. Según afirman, su posición al respecto fue facilitada a los demás autores para garantizar un uso uniforme de ambas expresiones a lo largo de toda la obra. La coherencia interna del libro sale ganando.

Siguen once contribuciones estructuradas en cuatro partes. En la primera se examina el papel del Tribunal de Justicia en la relación entre los principios de equilibrio institucional y democracia. A partir de un análisis de las sentencias del TJUE resolviendo litigios interinstitucionales, el profesor González Alonso se pregunta si el Tribunal no estará «lost in principles». En este sentido, pone de manifiesto que los dos principios aludidos, que han tenido una presencia insospechada en los pronunciamientos del TJUE, no son, sin embargo, aplicados con claridad por el Tribunal, apareciendo normalmente mezclados entre sí, cuando no combinados con otros. Analiza así la relación que les une en la jurisprudencia, relación que califica de «ambivalent in nature», y se plantea también el nexo que el TJUE establece entre ellos y los principios de coherencia de la acción exterior, de Estado de derecho y de cooperación leal, así como su conexión con la eficacia de la acción exterior de la UE, uno de los *leitmotif* del Tratado de Lisboa. En cuanto a esto último, González Alonso detecta aproximaciones contradictorias por parte del TJUE.

Fabien Terpan repasa los once pronunciamientos del TJUE habidos desde el Tratado de Maastricht relativos a las prerrogativas del Parlamento Europeo en la acción *ad extra* de la UE para dar respuesta a la pregunta de si el Tribunal ha sido tan activista a favor de la institución citada como habitualmente tiende a considerarse. Su conclusión es que esta actitud se limita a los casos de los *Acuerdos con Mauricio y Tanzania* (asuntos en los que estaban en juego no solo los poderes del Parlamento Europeo, sino también el alcance de la jurisdicción del propio Tribunal), mientras que en los demás el Tribunal ha mantenido una posición cauta. Desmontando mitos.

La parte II está consagrada al papel del Parlamento Europeo en la celebración de acuerdos internacionales tras el Tratado de Lisboa. Juan Santos Vara explora si el reforzamiento de los poderes de la institución aludida ha repercutido en el contenido de los acuerdos concluidos. No duda de que ha sido así, aunque no deja también de reconocer que el Parlamento Europeo en ocasiones ha abandonado su papel de adalid de los valores y los principios de la UE para asumir planteamientos más pragmáticos; su posición ante la Declaración UE-Turquía sobre readmisión sería un buen ejemplo de esto último.

En esa línea se sitúa la contribución de Soledad Rodríguez Sánchez-Tabernerero, que también analiza la relación, que tilda de «sorprendente», entre los principios de democracia y coherencia establecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia en el asunto *Acuerdo con Tanzania*. Al tiempo que destaca que el control *ex ante* que permite el deber de información al Parlamento Europeo (art. 218.10 TFUE) es, en realidad, más efectivo que su poder de impedir la conclusión definitiva de los acuerdos. Insiste igualmente en que el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo podría aumentar la coherencia de la acción exterior más allá de la división entre la PESC y las tradicionales Relex, subrayando la amplia interpretación que ha hecho el Tribunal del principio de coherencia.

En el siguiente capítulo Davor Jancic presta especial atención al TTIP, para denunciar el déficit democrático que los acuerdos que denomina «living megaregional agreements» pueden conllevar, en la medida en que su desarrollo no pasa necesariamente por la intervención de los Parlamentos de las partes. En este sentido, propone modos de lograr una participación de las cámaras legislativas en la cooperación normativa que se desarrolla a partir de los referidos acuerdos.

Esta segunda parte se cierra con la contribución de Paula García Andrade, que es eminente propositiva. En ella reclama la participación del Parlamento Europeo en la celebración de acuerdos no vinculantes (MoUs), en particular, en el caso de acuerdos con incidencia en la esfera jurídica de los particulares y correspondientes a materias para las que, de ser tratados, habría

sido preciso contar con la autorización del Parlamento Europeo, en virtud del art. 218 TFUE.

La parte III se dedica a la supervisión de la acción exterior de la UE por parte del Parlamento Europeo, trascendiendo la celebración de acuerdos internacionales. La contribución de Ramses Wessel se centra en la PESC, a partir de la constatación de que se trata de un ámbito que ha perdido cuotas de intergubernamentalidad y ha ganado en elementos integracionistas. Tras repasar el papel del Parlamento Europeo resultante de los Tratados y de la interpretación llevada a cabo por el Tribunal de Luxemburgo, el autor alude a otros mecanismos (como los acuerdos interinstitucionales o las resoluciones aprobadas por la Cámara) que han permitido a dicha institución hacer un seguimiento de la PESC o influir en ella. Su conclusión es que el Parlamento Europeo es un «active player» en la política exterior de la UE, sin duda mucho más de lo que lo son los Parlamentos nacionales con respecto a las políticas estatales.

Vigjlenca Abazi reflexiona sobre el reto que supone la confidencialidad del ejecutivo en la conducción de la política exterior de la UE para la supervisión de esta por parte del Parlamento Europeo. Trascendiendo los instrumentos formalizados que permiten a esta institución tener acceso a información clasificada, en este trabajo se analiza, de manera novedosa, la relevancia práctica que tienen las filtraciones y los canales informales como fuente de información para el Parlamento Europeo, poniendo el foco en la reacción de esta institución ante ellos, una reacción que no se limita a divulgar los datos que recibe, sino que puede consistir en la elaboración de informes relevantes o en la apertura de investigaciones parlamentarias.

María Luisa Sánchez-Barrueco aborda un tema tan interesante como poco estudiado cual es el control de la política exterior de la UE (incluida la PESC) a través del control de la ejecución del presupuesto de la UE, que llevan a cabo el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo. La autora identifica las dificultades a las que se enfrenta el sistema de rendición de cuentas, derivadas, en gran medida, del hecho de que los fondos dedicados a la acción exterior no se limitan al presupuesto general, de la menor atención que el Tribunal de Cuentas tiende a prestar a la política exterior con respecto a las políticas internas y de la negativa del Consejo a atender los requerimientos del Parlamento Europeo en relación con la actuación de aquel en la PESC.

La cuarta parte de la obra trata del papel de los Parlamentos nacionales en el marco de la acción exterior de la UE. Se abre con un capítulo a cargo de Jan Wouters y Kolja Raube que parte del rechazo por parte del Parlamento valón del Acuerdo CETA UE-Canadá para analizar el papel que desempeñan los Parlamentos, en especial, los Parlamentos nacionales (estatales o infraestatales) en la celebración de acuerdos comerciales por parte de la UE. Los

autores examinan la respuesta dada por las declaraciones de Namur y Bruselas a las reclamaciones de los Parlamentos nacionales, la incidencia en la materia del Dictamen 2/15 sobre el Acuerdo de Singapur y la nueva actitud de la Comisión, más favorable a la transparencia y a compartir información con el Parlamento Europeo y otros Parlamentos. Terminan sugiriendo la necesidad de reflexionar sobre la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en esta materia.

La última contribución, obra de Guillaume Van der Loo, tiene por objeto los acuerdos mixtos. Tras identificar los supuestos en los que puede producirse la mixidad (distinguiendo los casos de mixidad obligatoria y mixidad facultativa, aunque admitiendo que la configuración de la segunda sigue sin estar clara) y referirse a la doble participación que los acuerdos mixtos permiten a los Parlamentos nacionales (indirecta, a través de su control sobre los representantes nacionales en el Consejo, y directa, a través de su participación en el proceso de conclusión a nivel nacional), se abordan algunas de las cuestiones más sensibles vinculadas con el papel de los Parlamentos nacionales con respecto a los acuerdos mixtos bilaterales: si existe o no obligación por parte de los Estados miembros de concluir el acuerdo bilateral (punto en el que, como solución a los casos en que la negativa de un Estado produce la imposibilidad de la entrada en vigor del acuerdo mixto, incluso en los aspectos que corresponden a la competencia de la UE, sugiere la idea de la «incomplete mixity»), cuál es el alcance del procedimiento nacional de celebración del acuerdo y qué papel desempeñan los Parlamentos nacionales en relación con la aplicación provisional de los acuerdos mixtos (en particular, si estos pueden hacer fracasar dicha aplicación entre la UE y el tercer país).

Estamos ante una obra bien concebida en su temática y estructura, integrada por contribuciones de gran calidad, que tienen, además, la virtud de tener una extensión ajustada (la mayoría se mueven en torno a las doce páginas) y de atacar de frente el meollo de la cuestión objeto de análisis. Poco (o nada) más se puede pedir.

Carmen Martínez Capdevila
Universidad Autónoma de Madrid