

ISABEL BÁEZ LECHUGA: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016, 375 pp.

Lo primero que llama la atención es el título innecesariamente largo, hasta el punto de que casi anuncia la metodología, la tesis principal y las conclusiones del trabajo. Pecado que podría haberse evitado titulando el libro *La Iniciativa Ciudadana Europea*, sin traicionar su alcance y sin dar pistas sobre el resultado de la investigación.

El tema es sin duda interesante, más en un momento como el actual de crisis de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. No se olvide, sin embargo, que su incorporación por el Tratado de Lisboa responde a la voluntad de los Estados miembros, más que a una demanda popular efectiva. El tratamiento que dispensa la autora a la cuestión de la génesis, análisis comparado con mecanismos nacionales equivalentes y regulación en los Tratados es satisfactorio. Los problemas que presenta el libro, relevantes, son de dos órdenes.

El primero, disculpable dada la formación y trayectoria de la autora, es el escaso análisis jurídico del Reglamento que se realiza en el capítulo quinto, reveladoramente el más breve de la obra. Para empezar, se cita mal la fecha del Reglamento, que inexplicablemente se retrasa un año, hasta 2012. La incomodidad de la autora con una forma de análisis que parece serle ajena se plasma en un número elevado de incorrecciones formales y erratas. Así, en la nota 1 (p. 215), el art. 24 citado es del TFUE, no del TUE. Error menor es también el que figura en la p. 220: el art. que se cita no puede ser el 362 (no hay tantos artículos en el TFUE), sino que es el 263. La rúbrica de la propuesta original no «desaparece en sustitución de» sino que «desaparece sustituida por» la versión definitiva que aparece en el Reglamento 211/2011 (p. 224). En otro momento (p. 223), sin embargo, se produce una confusión grave al mezclar el número mínimo de Estados miembros para iniciar una cooperación reforzada (art. 20.2 TUE) con el número de votos de los Parlamentos nacionales en el control de subsidiariedad que obligan al reestudio de la propuesta (art. 7.2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Es por tanto este segundo aspecto, el de la corrección formal y la necesidad de una previa revisión del trabajo antes de darlo a la imprenta, el problema más grave de la obra. Afortunadamente, es también el más fácil de corregir en futuras ediciones. Las aportaciones de la autora, algunas muy interesantes,

se ven lastradas por incorrecciones formales que no empecen el mérito del tratamiento de la figura interesante que es la Iniciativa Ciudadana Europea. En todo caso, sugerimos a la autora una cuidadosa relectura para evitar erratas e imprecisiones que afean una labor encomiable.

Algunas de las cuestiones criticables pueden ser objeto de dispensa: neologismos como «extraordinariedad» (p. 65) no son excesivamente dañoso para la vista pero sí de complicada fonación; barbarismos como «clivaje» (p. 24, también en la p. 242) son ejemplo de préstamos innecesarios, cuando existen «rotura» o «fractura», que significan lo mismo; «reguarda» (p. 135), es la probable consecuencia de una mala traducción del francés, reemplazable por un más apropiado «conciérne». Caso parecido es la expresión «provisiones» («conjunto de cosas, especialmente alimentos, que se guardan o reservan para un fin», según el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española —*DRAE*—) cuando se debería haber empleado «disposiciones» (p. 218, por ejemplo). En la p. 101 «tirar adelante los procedimientos» no parece ser una expresión muy jurídica (ni gramatical). En la p. 91 calificar unos requisitos normativos (los polacos) como «obtusos» no es un ejercicio feliz de adjetivación, sobre todo cuando lo que se quiere decir sea probablemente que son demasiado exigentes o que dejan demasiada libertad al legislador para modificar la iniciativa ciudadana.

En otros momentos la redacción se hace farragosa y resulta difícilmente inteligible. Como en la p. 50 cuando se refiere a «las prerrogativas cuasi constitucionales de la naturaleza europea». O en la p. 130, al escribir «existe toda una batería de preguntas que se aplazan amorfas en cada una de las organizaciones que se intentan esclarecer». De este género resulta ser también la expresión «aliciar los límites» de la Iniciativa Ciudadana Europea de la p. 156.

Las dificultades de redacción y la falta de una necesaria revisión se plasman en contradicciones entre lo que se dice y lo que se pretende decir, lo que obliga al lector a estar permanentemente alerta. En la p. 27 «afección» debe entenderse «desafección», en la p. 28 el segundo adjetivo «diacrónica» debe leerse «sincrónica». En la p. 133 escribe que el Consejo «purga» cuando debiera haber escrito «pugna». En la p. 175 escribe «persuadir», cuando debiera utilizar «disuadir». O «anunciadas», cuando sería preferible «enunciadas» (p. 219). En ocasiones encontramos ejemplos de erratas creativas. Un «incentivo movilizador» se transforma en «inventivo movilizador» (p. 141). O en la p. 144 vemos el «plano empírico» transformado en el «pleno empírico». Pese a mis esfuerzos, me ha sido imposible entender cuáles pueden ser las «irrigaciones» de la ICE en el marco institucional de la Unión (p. 182). Y en la p. 171 se hace difícil comprender por qué un millón de ciudadanos puede ser una «cifra difícil de subyugar», salvo que se emplee el infinitivo en el sentido de «embelesar».

Las correcciones deben pasar desapercibidas, justo lo contrario de lo que ocurre en la que podemos llamar «nota Azpitarte Sánchez» (la 187 en p. 139), autor profusamente citado en las páginas 138 y 139. El hecho de que las advertencias del director de la tesis permanezcan en la nota ilustra los peligros de una corrección de pruebas insuficiente o apresurada y de un uso aparentemente descuidado de la herramienta de control de cambios en el editor de textos.

Las cuestiones de fondo son resueltas de modo mucho más eficiente, aunque pueden señalarse algunos aspectos discutibles. Me parece que sobran las pp. 21 a 23. Pese al aparente consenso politológico en la materia, me parece precipitado definir la Unión Europea como una democracia consociacional (p. 24). El tratamiento de la naturaleza *sui generis* de la Unión Europea es desde luego adecuado, pero también escaso. Sobre todo porque resulta innecesario para enmarcar el tema de la ICE. Algo parecido ocurre con la caracterización del Tribunal de Justicia, insuficiente y parcial, que se realiza en la p. 134 para defender las tesis neofuncionalistas.

La teoría del *tertium genus* aparece expresada más convincentemente en la p. 66 respecto de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009, al afirmar que la Unión Europea no tiene por qué responder a los criterios estatales de democracia, sino a nuevos conceptos dogmáticos válidos para la Unión Europea «que aún están por crear». Claro, la tesis de que en el futuro habrá una ciencia o por lo menos unas nuevas categorías capaces de explicar que la Unión Europea responde de alguna manera a los criterios de democracia puede ser tan ingenua como la fe de los alquimistas en la piedra filosofal. Encontramos una buena caracterización en p. 131 de la atipicidad del sistema europeo y cómo esto puede plantear problemas de participación ciudadana por falta de transparencia y seguridad jurídica.

Mayor relevancia práctica para el objeto de la investigación reviste la pregunta que se expresa en la página 34: «¿Responde la Unión Europea a los criterios de democracia?» La negación se basa en la tesis de inexistencia de un *demos*, por tanto en la heterogeneidad. Argumentos todos ellos en favor de la democracia directa, de la que la iniciativa ciudadana es instrumento.

La asimilación de la ICE a una forma de «falsación» cercana a las tesis de Popper resulta atrayente pero peligrosa (p. 76). Y entronca definitivamente con lo siguiente, el ciudadano como «experto». No deja de ser curioso que se pretenda definir al ciudadano como «experto individual en la materia sobre la que se legisla» en la p. 36, tesis extravagante adobada con una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre expertos (en el asunto C-212/91 *Angelophanu*), indiscutiblemente elegida, cómo demuestra su punto 35, al referirse a un comité compuesto por «personalidades altamente calificadas». La oposición tradicional entre democracia y tecnocracia no puede ser salvada mediante el subterfugio de convertir al ciudadano en experto.

Gran importancia reviste la jurisprudencia del TJUE en materia del control de la actividad de la Comisión respecto de la ICE: se cita en la p. 220 la sentencia del Tribunal General de 19 de abril de 2016 en el asunto T-44/14 *Constantini*, a la que habría que añadir las del mismo Tribunal General en los asuntos T-529/13 *Izsak y Dabis* (10/5/2016), *Anagnostakis* T-450/12 (30/9/2015) y *Efler* T-754/14 (auto denegando medidas provisionales y reciente sentencia de 23 de mayo de 2017). A la espera de las sentencias del Tribunal de Justicia respecto de los recursos de casación presentados, las decisiones del Tribunal General insisten en que la ICE no modifica el equilibrio institucional y la última de las sentencias del Tribunal General citadas cierra el paso a una excesiva discrecionalidad de la Comisión respecto de la admisibilidad de las iniciativas.

Una última cuestión: el empeño en convertir la ICE en una institución está abocado al fracaso (tampoco lo son el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social) a pesar de reiterarlo en las pp. 265, 281 y 301.

En resumen: un trabajo útil, meritorio, en general bien resuelto en lo politológico pero mejorable en el análisis jurídico y necesitado de una revisión formal.

Augusto J. Piqueras García
Universidad de Granada