

# TÉCNICA LEGISLATIVA Y MEJORA DE LA LEGISLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

FRUELA RÍO SANTOS<sup>1</sup>

riofruela@uniovi.es

## *Cómo citar/Citation*

Río Santos, Fruela (2026).

Técnica legislativa y mejora de la legislación en la Unión Europea.

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 83, 217-259.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.83.06>

## **Resumen**

El artículo reconstruye de forma sistemática el conjunto de orientaciones, acuerdos y herramientas que sustentan la técnica legislativa de la Unión, en torno a los acuerdos interinstitucionales sobre mejora de la legislación, los manuales conjuntos, las guías de estilo y redacción multilingüe y el repertorio de *better regulation*. Con enfoque jurídico-dogmático e institucional, precisa el reparto de funciones entre Comisión, Parlamento, Consejo y servicios de traducción al fijar estándares sobre estructura del acto, considerandos, remisiones, delegación y técnicas de refundición y codificación. Analiza después el impacto del multilingüismo y de la traducción jurídica en la claridad, atendiendo a las tensiones entre lenguaje claro, precisión técnico-jurídica y seguridad jurídica, y conecta estas cuestiones con la complejidad del derecho de la Unión, marcada por densidad regulatoria y fragmentación de instrumentos. El trabajo culmina proponiendo un marco conceptual y líneas de reforma para reforzar controles *ex ante* y *ex post* y racionalizar el conjunto de guías disponibles.

## **Palabras clave**

Unión Europea; técnica legislativa; calidad normativa; *better regulation*; guías de estilo; multilingüismo; complejidad del derecho de la Unión.

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

## LEGISLATIVE DRAFTING AND BETTER LAW-MAKING IN THE EUROPEAN UNION

### **Abstract**

The article provides a systematic account of the guidance, agreements and tools that underpin legislative drafting in the European Union, centred on the interinstitutional arrangements for Better Law-Making, the joint manuals for drafting legal acts, the style and multilingual drafting guides, and the Better Regulation toolkit. Using a doctrinal and institutional approach, it clarifies how responsibilities are distributed among the Commission, the Parliament, the Council and the translation services when setting standards on the structure of legal acts, the use of recitals, cross-references, delegation clauses, and techniques of recasting and codification. It then examines how multilingualism and systematic legal translation affect clarity, focusing on the tensions between plain language, technical-legal precision and legal certainty, and links these issues to the complexity of EU law, shaped by regulatory density and a proliferation of instruments. The article concludes by proposing a conceptual framework and reform avenues to strengthen *ex ante* and *ex post* quality controls and to rationalise the existing body of guidance.

### **Keywords**

European Union; legislative drafting; regulatory quality; Better Regulation; style guides; multilingualism; complexity of EU law.

## TECHNIQUE LÉGISLATIVE ET AMÉLIORATION DE LA LÉGISLATION DANS L'UNION EUROPÉENNE

### **Résumé**

Cet article reconstitue de manière systématique l'ensemble des orientations, accords et outils qui sous-tendent la technique législative de l'Union, autour des accords interinstitutionnels sur l'amélioration de la législation, des manuels communs, des guides de style et de rédaction multilingues et du répertoire «Better Regulation». Dans une approche juridique dogmatique et institutionnelle, il précise la répartition des rôles entre la Commission, le Parlement, le Conseil et les services de traduction en fixant des normes relatives à la structure de l'acte, aux considérants, aux renvois, à la délégation et aux techniques de refonte et de codification. Il analyse ensuite l'impact du multilinguisme et de la traduction juridique sur la clarté, en tenant compte des tensions entre clarté du langage, précision technico-juridique et sécurité juridique, et relie ces questions à la complexité du droit de l'Union, marquée par la densité réglementaire et la fragmentation des instruments. Le travail se termine par

la proposition d'un cadre conceptuel et de lignes de réforme visant à renforcer les contrôles *ex ante* et *ex post* et à rationaliser l'ensemble des guides disponibles.

**Mots clés**

Union européenne; technique législative; qualité normative; *Better Regulation*; guides de style; multilinguisme; complexité du droit de l'Union.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO CONDICIÓN DE CLARIDAD Y LEGITIMIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA. II. DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA A LA AGENDA DE *BETTER REGULATION*. III. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES, MANUALES DE REDACCIÓN, GUÍAS DE ESTILO Y FORMULARIOS AL SERVICIO DE LA ELABORACIÓN DE LOS ACTOS DE LA UNIÓN. IV. MULTILINGÜISMO, TRADUCCIÓN JURÍDICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA VERSIÓN ESPAÑOLA DE LOS TEXTOS LEGISLATIVOS. V. CLARIDAD FRENTE A COMPLEJIDAD. VI. ¿QUIÉN ESCRIBE REALMENTE LAS NORMAS? VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

### I. INTRODUCCIÓN: LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO CONDICIÓN DE CLARIDAD Y LEGITIMIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

La legislación de la Unión Europea (UE) se ha convertido en una presencia constante en la vida de la ciudadanía, las empresas y de las Administraciones públicas nacionales. Reglamentos, directivas y decisiones determinan cómo se organizan los mercados, qué márgenes tiene la acción administrativa o qué derechos pueden invocar los particulares ante los tribunales. En este contexto, la técnica legislativa deja de ser un detalle reservado a especialistas y se convierte en una pieza visible de la claridad del ordenamiento, de la previsibilidad de las decisiones públicas y, en última instancia, de la legitimidad del propio proyecto de integración.

La reflexión sobre estos aspectos se ha agrupado bajo la concepción de *legisprudencia*, entendida como el estudio sistemático de cómo se elaboran, formulan y mantienen las normas. Karpen y Xanthaki la presentan como un campo que observa el ciclo completo de la legislación, desde la elección del instrumento jurídico hasta la revisión normativa, con el objetivo de someter el proceso de producción interno de normas a estándares de racionalidad, transparencia y calidad (Karpen, 2017: 1-4; Xanthaki, 2014a: 3-7). Este enfoque no se limita a examinar la forma del texto aprobado, porque integra también la definición del objetivo regulatorio, el diseño del procedimiento, la relación entre normas nuevas y normas existentes, y las condiciones para que el derecho siga siendo accesible a sus destinatarios (De Benedetto, 2017: 215-217). La técnica legislativa se concibe como la expresión concreta de una determinada cultura de gobierno y no solo como arte de redactar bien.

En la UE esta perspectiva se superpone sobre un dato institucional muy conocido, pero no siempre incorporado a la reflexión sobre la calidad normativa. Desde *Van Gend en Loos*, el Tribunal de Justicia ha descrito el derecho de la Unión como un *nuevo ordenamiento jurídico* cuyos preceptos pueden ser invocados directamente por los particulares ante los jueces nacionales (Voermans, 2009: 59-63)<sup>2</sup>. Cuando una disposición europea se proyecta de forma inmediata sobre situaciones individuales, la claridad de su enunciado, la coherencia con el resto del sistema y la previsibilidad de sus efectos se convierten en requisitos de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. Por consiguiente, las deficiencias de técnica legislativa ya no se perciben como problemas internos de estilo, más bien se traducen en incertidumbre para los operadores jurídicos y destinatarios.

A ello se añade una estructura de fuentes especialmente densa. El ordenamiento de la Unión combina un derecho originario de base tratadista con un derecho derivado intensamente dinámico, en el que conviven actos legislativos y no legislativos, actos delegados y de ejecución, instrumentos clásicos y nuevas formas de *soft law*. Pascua Mateo ha subrayado que esta combinación plantea desafíos específicos para la técnica normativa: elección de la base jurídica, determinación del tipo de acto, articulación entre reglamentos y directivas, encaje de los actos delegados y de ejecución en la jerarquía normativa (Pascua Mateo, 2006: 117-121). La respuesta a crisis sucesivas —financiera, migratoria, sanitaria, climática— ha intensificado todavía más el ritmo de producción de normas (Voermans, 2009: 63-67). En ese panorama, cualquier reflexión sobre técnica legislativa debe partir de que la complejidad estructural del sistema no es un accidente, sino una característica permanente.

El rasgo que más claramente distingue a la UE respecto de los Estados es, sin embargo, el multilingüismo. Cada acto debe ser auténtico en veinticuatro lenguas oficiales y aplicarse en veintisiete ordenamientos con tradiciones jurídicas y técnicas de redacción muy diferenciadas entre sí<sup>3</sup>. Los servicios que

---

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, EU:C:1963:1.

<sup>3</sup> La versión española de los actos europeos ofrece un ángulo de observación particularmente interesante. La Dirección General de Traducción de la Comisión ha desarrollado directrices específicas para la lengua española, y de los restantes idiomas por separado, en las que abordan cuestiones de sintaxis, terminología y registro, y recomiendan una redacción clara y homogénea adaptada al uso jurídico contemporáneo (véanse las *Guidelines for translating into Spanish* de la Dirección General de Traducción y la *Guide to documents for external use* —ambas del año 2024—). A ello se suma la experiencia española en materia de técnica normativa, cristalizada en las *Directrices de técnica normativa* y en una doctrina que ha analizado la estructura de las leyes (especial

redactan el texto de partida y los servicios de traducción trabajan en una relación de ida y vuelta<sup>4</sup>; la redacción original condiciona las posibilidades de trasvase a otras lenguas, y el trabajo de traducción obliga a revisar elecciones terminológicas o sintácticas que en la lengua de trabajo parecían neutras (Martín Martín-Mora y Jiménez-Salcedo, 2022: 90-95). Esta dinámica ha dado lugar a todo un entramado de recursos prescriptivos —libro de estilo interinstitucional, guías de estilo de la Comisión, manual conjunto de redacción— que buscan asegurar una mínima uniformidad formal y terminológica entre lenguas y entre instituciones<sup>5</sup>.

Sobre ese terreno institucional y lingüístico se ha ido consolidando, desde finales de los años noventa, una política explícita en torno a la calidad normativa comunitaria. La doctrina especializada suele agruparla bajo la etiqueta de *better regulation*, que engloba instrumentos de evaluación de impacto, consultas públicas, análisis de cargas administrativas, programas de simplificación y mecanismos de revisión *ex post* (De Benedetto, 2017: 215-219; Voermans, 2009: 69-71). Sin embargo, el giro decisivo se produce cuando dichos instrumentos se acompañan de acuerdos interinstitucionales

---

mención a Piedad García Escudero), el uso de cláusulas de habilitación y la relación entre legislación estatal y derecho de la Unión. El encuentro entre estos dos planos —guías europeas y tradición española— permite observar hasta qué punto las pautas generales de calidad legislativa se ajustan o entran en tensión con las expectativas del foro y de la Administración nacionales.

<sup>4</sup> Cuando se afirma que los servicios que redactan el texto de partida y los servicios de traducción trabajan en una relación de ida y vuelta, se alude a un proceso no lineal en el que la traducción actúa también como control técnico del propio borrador. El equipo redactor elabora una versión inicial en una lengua de trabajo, pero al trasladarla a las demás lenguas oficiales los traductores y, con especial intensidad, los juristas-lingüistas detectan ambigüedades, incoherencias terminológicas, problemas de alcance de incisos, listas o condiciones, y fricciones con fórmulas estandarizadas o con remisiones internas y externas. Esas observaciones retornan al redactor en forma de preguntas y propuestas de ajuste, lo que conduce a precisar o reescribir el original para hacerlo estable y coherente en todas las versiones. La justificación de esa dinámica reside en el régimen multilingüe de la UE, donde las versiones lingüísticas tienen valor auténtico y la divergencia entre ellas compromete la claridad, la uniformidad interpretativa y, en última instancia, la seguridad jurídica; por ello, el circuito de correcciones entre redacción y traducción es funcionalmente necesario para garantizar que la norma exprese la misma regla con precisión equivalente en todas las lenguas.

<sup>5</sup> Véase, entre otros instrumentos, la *Interinstitutional Style Guide* (versión en inglés) y su versión española, así como el *Joint Handbook for the presentation and drafting of acts subject to the ordinary legislative procedure* (versión de 1 de octubre de 2023).

sobre mejora de la legislación, de *handbooks* conjuntos para la redacción de los actos y de herramientas como la *Better regulation toolbox*, concebida para ofrecer apoyo metodológico a quienes preparan iniciativas normativas<sup>6</sup>. La Comisión presenta así la claridad, la simplicidad y la coherencia de las normas como factores directamente vinculados a la eficacia de la acción de la Unión y al control ciudadano sobre ella.

Por otra parte, la doctrina ha tratado de precisar qué se entiende por *buena* legislación en ese contexto de técnica normativa. Xanthaki ha argumentado que resulta difícil construir un concepto universal de calidad normativa, aunque en la práctica emergen ciertos parámetros recurrentes —claridad, coherencia, accesibilidad, eficacia y proporcionalidad— que funcionan como estándares compartidos en las experiencias comparadas (Xanthaki, 2011: 75-78; 2014a: 15-20). En trabajos recientes centrados en el derecho de la Unión, la mencionada autora desplaza el foco hacia la comprensibilidad de los textos y propone calibrar su complejidad en función de los grupos de destinatarios —ciudadanía, autoridades nacionales, operadores jurídicos especializados— (Xanthaki, 2021: 3-6; 2025: 13-19). La técnica legislativa se concibe, de este modo, como un ejercicio de ajuste fino, donde la esencia no está en eliminar la complejidad, sino mantenerla en niveles que sigan siendo manejables para quienes deben aplicar la norma o someterse a ella.

Todo ello conecta con una preocupación más amplia por la legitimidad del proyecto europeo. La investigación empírica sobre confianza institucional ha puesto de relieve que la percepción de justicia procedimental, de trato respetuoso y de claridad en la explicación de las normas influye en la disposición de las personas a cumplir voluntariamente el derecho (Tyler, 2001: 377-381). Así, y dentro de un sistema que proclama el Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales como valores fundacionales, la forma concreta de las normas funciona como un indicador visible de la seriedad con que las instituciones asumen ese compromiso (Xanthaki, 2020: 83-85). La técnica legislativa no se reduce, en consecuencia, a un conjunto de reglas estilísticas, porque expresa una manera de ejercer el poder normativo que los Tratados atribuyen a la Unión.

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM (2015) 215 final, 19 de mayo de 2015; y *Better regulation toolbox*, versión actualizada en julio de 2023.

## II. DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA A LA AGENDA DE *BETTER REGULATION*

La preocupación por la calidad de la legislación europea no nace con la *better regulation*. Mucho antes de que la Comisión empezara a hablar de evaluación de impacto, de *legislar menos para legislar mejor* o de plataformas REFIT<sup>7</sup>, ya estaba abierto un debate sobre la claridad de los actos, la accesibilidad del acervo y la proliferación de textos difíciles de aplicar. Ese primer momento, que recorre los años noventa, se centra sobre todo en la calidad técnico-jurídica de las normas y en su inteligibilidad, más que en el diseño global del ciclo regulatorio (Xanthaki, 2001: 651-654).

El primer hito de esa fase inicial es el *Informe Sutherland*, elaborado en 1992 para valorar el funcionamiento del mercado interior<sup>8</sup>. El informe proponía cinco criterios que toda nueva medida debía cumplir: necesidad de la acción, elección del instrumento más eficaz, proporcionalidad, coherencia con las normas existentes y consulta suficiente de los interesados (Xanthaki, 2017: 276-277). La idea de fondo era clara, la calidad del derecho europeo no podía medirse únicamente por la corrección formal del texto, porque dependía de que se hubiera demostrado la necesidad de regular una materia concreta, de que el instrumento normativo escogido resultase adecuado y de que el proceso de elaboración incorporara un mínimo de apertura y deliberación.

---

<sup>7</sup> REFIT designa el Regulatory Fitness and Performance Programme de la Comisión, concebido como un dispositivo de revisión sistemática del acervo vigente para comprobar, con una base empírica, si la legislación de la UE alcanza sus objetivos con el menor coste posible, identificando cargas, incoherencias, lagunas o medidas ineficientes y, a partir de ahí, promoviendo operaciones de simplificación, supresión, refundición o codificación cuando proceda. En términos metodológicos, REFIT se apoya en el *better regulation toolbox*, en particular en *evaluations* y *fitness checks* aplicados con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE, y se operativiza mediante instrumentos de seguimiento como cuadros de indicadores y reportes de cargas. Cuando el texto se refiere a «plataformas REFIT», la expresión remite al componente organizativo de esa agenda, especialmente a la REFIT Platform como cauce estructurado para canalizar y depurar propuestas de simplificación procedentes de administraciones y partes interesadas, cuyo mandato concluyó el 31 de octubre de 2019, lógica que se prolongó a través de la Fit for Future Platform, establecida por decisión de la Comisión en mayo de 2020, sobre la experiencia acumulada por la plataforma precedente.

<sup>8</sup> Sutherland, P. (presidente), *The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge*. Report presented to the Commission by the High Level Group on the Functioning of the Internal Market, SEC (92) 2044 final, Bruselas, 31 de octubre de 1992.

Poco después, el Consejo Europeo de Edimburgo reclamó que la nueva legislación fuera más clara y más simple. La respuesta más visible adopta la forma de la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, primer texto de alcance general dedicado de manera explícita a la calidad de las normas de la entonces Comunidad<sup>9</sup>. La resolución insistía en que los actos de la UE debían redactarse con claridad, sencillez y concisión, con terminología jurídica homogénea, estructura estándar —título, preámbulo, articulado, anexos—, determinación precisa de derechos y obligaciones e indicación nítida de la entrada en vigor (Xanthaki, 2017: 276-277). Se desaconsejaba el uso de abreviaturas superfluas, de jerga comunitaria oscura y de remisiones imprecisas. En términos técnicos, la resolución no introducía reglas revolucionarias, su valor radicaba en centrar la atención, por primera vez a escala europea, en la calidad de la legislación y en vincular la calidad con la accesibilidad del derecho para administraciones, operadores jurídicos y particulares.

A lo largo de los años noventa se encadenan otros pasos que preparan el terreno para una concepción más amplia de la calidad normativa. En 1994, Parlamento, Consejo y Comisión alcanzan el Acuerdo interinstitucional sobre un método de trabajo acelerado para la codificación oficial de los textos legislativos, pensado para hacer más manejable un acervo cada vez más fragmentado<sup>10</sup>. Poco después se crea el llamado Grupo Molitor de expertos independientes —auspiciado por Bernhard Molitor— sobre simplificación, acompañado de diversas comunicaciones de la Comisión sobre consolidación, simplificación y actualización de la legislación vigente (Xanthaki, 2017: 277-278). La lógica perseguida consiste en depurar el conjunto de normas en vigor y racionalizar su presentación para que el derecho resulte más fácil de identificar y aplicar.

En paralelo, la institución empieza a publicar informes anuales sobre *better lawmaking* (1995, 1996 y 1998)<sup>11</sup>. En ellos se perfila un lenguaje que

---

<sup>9</sup> Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, DO C 166 de 17.6.1993.

<sup>10</sup> Acuerdo interinstitucional, de 20 de diciembre de 1994, relativo a un método de trabajo acelerado para la codificación oficial de los textos legislativos, DO C 293 de 8.11.1995 y DO C 102 de 4.4.1996.

<sup>11</sup> Comisión Europea, *Better lawmaking. Commission report to the European Council on the application of the subsidiarity and proportionality principles, on simplification and on consolidation*, CSE (95) 580 final, de 21.11.1995. Comisión Europea, *Better lawmaking 1996. Commission report to the European Council on the application of the subsidiarity and proportionality principles, simplification and codification*, CSE (96) 7 final, de 27.11.1996. Comisión Europea, *Better lawmaking 1998 – A shared responsi-*

resultará familiar con el tiempo, la necesidad de planificar mejor el proceso normativo, de coordinar los servicios, de vigilar la coherencia interna del ordenamiento y de evaluar con más rigor la aplicación de las normas (Xanthaki, 2017: 277-279). El proyecto piloto SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market) de 1996 apunta en la misma dirección, invitando a revisar sectores concretos del mercado interior para identificar posibilidades de simplificación tanto en el derecho de la Unión como en las medidas nacionales de transposición<sup>12</sup>. En esta etapa, la calidad normativa aparece ligada a la reducción de complejidad innecesaria y a la accesibilidad, con especial énfasis en la simplificación de normas existentes.

Un nuevo impulso llega con la Declaración n.º 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam<sup>13</sup>. La declaración subraya que la calidad de la redacción resulta *crucial* para una correcta aplicación por las autoridades nacionales y para la comprensión de la legislación por parte del público y del tejido empresarial. Invita a las instituciones a elaborar directrices comunes sobre calidad de la redacción y a adoptar las medidas organizativas internas necesarias para garantizar su aplicación. La respuesta toma forma en el Acuerdo interinstitucional de 22 de diciembre de 1998 sobre directrices comunes para la calidad de la redacción, publicado en 1999, que sistematiza un breve catálogo de los principios de claridad, sencillez, precisión, coherencia terminológica y estructura estándar de los actos<sup>14</sup>.

Sobre la base de esas directrices, los Servicios Jurídicos de las tres instituciones elaboran la *Joint Practical Guide for the drafting of legislation within the Community institutions*, cuya primera edición aparece en 2000<sup>15</sup>. La *Guía* se presenta como un instrumento práctico destinado a *desarrollar el contenido y explicar el alcance* de las directrices comunes mediante ejemplos de buenas y

---

*bility. Commission report to the European Council*, COM (1998) 715 final, de 1.12.1998.

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Simpler legislation for the internal market (SLIM): a pilot project*, COM (96) 204 final; y Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 1997, sobre dicha Comunicación, DO C 132 de 28.4.1997.

<sup>13</sup> Declaración n.º 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam, DO C 340 de 10.11.1997.

<sup>14</sup> Acuerdo interinstitucional de 22 de diciembre de 1998 sobre directrices comunes para la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, DO C 73 de 17.3.1999.

<sup>15</sup> Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, *Joint Practical Guide for the drafting of legislation within the Community institutions*, primera edición, 2000; y versión revisada, 2015.

malas prácticas. Su objetivo declarado es que los actos de la Unión se redacten de forma inteligible y coherente, con arreglo a principios uniformes de presentación, para que la ciudadanía pueda identificar sus derechos y obligaciones y los jueces puedan hacerlos valer (European Parliament, 2015: 7-8). En esta fase, la técnica legislativa se asocia, sobre todo, a la estructura y redacción del texto, aunque ya aparecen referencias expresas a la seguridad jurídica, a la igualdad ante la ley y a la complejidad de un sistema multicultural y multi-lingüe.

La escena cambia cuando la calidad de la legislación pasa a integrarse en un discurso más amplio sobre gobernanza y regulación. La Comunicación de la Comisión *European Governance: Better lawmaking* (2002) formula una agenda que relaciona la mejora de las normas con la legitimidad democrática, la participación y la eficacia de las políticas públicas<sup>16</sup>. A partir de ese momento, la *mejor legislación* deja de referirse únicamente a reglas de buena redacción y sirve también para agrupar prácticas orientadas a justificar la intervención normativa, basar las decisiones en evidencias y diseñar la regulación con atención a sus efectos. En 2003, la Comunicación sobre actualizar y simplificar el acervo comunitario<sup>17</sup> insiste en priorizar áreas para la simplificación y en explorar alternativas a la regulación clásica, como la corregulación y la autorregulación en determinados sectores (Xanthaki, 2017: 277-279).

Ese mismo año, el Parlamento, el Consejo y la Comisión concluyen un Acuerdo interinstitucional sobre mejora de la calidad de la elaboración de la legislación (*better law-making*), que codifica prácticas sobre programación legislativa, evaluación de impacto, uso de actos de ejecución, transposición de directivas y técnicas de codificación y refundición<sup>18</sup>. El mencionado acuerdo constata que las tres instituciones comparten la responsabilidad de mejorar la calidad del derecho de la Unión y subraya la importancia de la cooperación y de la información recíproca en cada fase del procedimiento. La noción de *mejor legislación* empieza a adquirir un contenido fuertemente procedimental, y al lado de la forma del texto aparecen la planificación, la evaluación anticipada de impactos y la necesidad de mecanismos de simplificación del acervo.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión *European Governance: Better lawmaking*, COM (2002) 275 final, 5.6.2002.

<sup>17</sup> Comisión Europea, *Updating and simplifying the Community acquis. The Framework for Action*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2003) 71 final, Bruselas, 11.02.2003.

<sup>18</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la mejora de la calidad de la elaboración de la legislación, DO C 321 de 31.12.2003.

En una tercera etapa se consolida la agenda de *better regulation* en sentido estricto. A partir de mediados de la década de 2000, la Comisión presenta la mejora regulatoria como política estructural al servicio del crecimiento y el empleo. La Comunicación *Better regulation for growth and jobs in the European Union* (2005) subraya la necesidad de reducir cargas administrativas, mejorar la calidad de las nuevas iniciativas y revisar la legislación existente para hacerla más eficiente<sup>19</sup>. En los años siguientes se suceden documentos que profundizan esta agenda, con especial atención a la evaluación de impacto, a la consulta de los interesados y al control de la transposición y aplicación del derecho de la Unión (Anglmayer, 2020: 12-15). La calidad normativa se vincula de manera creciente a instrumentos de gestión regulatoria, con una dimensión económica muy visible —reducción de costes y cargas— y referencias constantes a la transparencia y a la participación.

El punto de inflexión lo marca la Comunicación *Better regulation for better results – An EU agenda* (2015), que reorganiza el conjunto de instrumentos existentes y presenta la *better regulation agenda* como prioridad política de la Comisión<sup>20</sup>. El texto insiste en que la mejora regulatoria no equivale necesariamente a más o menos regulación, ya que el objetivo consiste en asegurar que la Unión actúa solo cuando aporta valor añadido, que utiliza los instrumentos adecuados y que la legislación es clara, simple y basada en evidencias. Se refuerza el principio de *evaluación primero* (*evaluate first*), se generalizan las evaluaciones *ex post* y se abre un canal permanente de participación a través de consultas en línea sobre hojas de ruta y proyectos de actos. La agenda de 2015 se acompaña, además, de un reforzamiento institucional. Se crea el Comité de Control Reglamentario (Regulatory Scrutiny Board), llamado a supervisar la calidad de las evaluaciones de impacto y de las evaluaciones *ex post*, de manera que las iniciativas normativas quedan sometidas a un filtro técnico adicional. Y, en 2016, se adopta un nuevo Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, que sustituye al acuerdo de 2003 y al enfoque común sobre evaluación de impacto de 2005<sup>21</sup>. Dicho acuerdo de 2016 formaliza la cooperación entre Parlamento, Consejo y Comisión a lo largo de todo el ciclo normativo, reitera el compromiso común con la

---

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión *Better regulation for growth and jobs in the European Union*, COM (2005) 97 final, 16.3.2005.

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM (2015) 215 final, 19.5.2015.

<sup>21</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, DO L 123 de 12.5.2016.

necesidad de basar las iniciativas en pruebas sólidas y consolida la evaluación de impacto y el control *ex post* como componentes estructurales de la elaboración legislativa (Karpen, 2017: 10-12).

La revisión de 2021 añade un elemento adicional. La Comunicación *Better regulation: Joining forces to make better laws* actualiza la agenda (2015) y la presenta como esfuerzo compartido entre instituciones y Estados miembros<sup>22</sup>. Los cambios y mejoras más visibles se refieren a la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la evaluación de impacto, a la consideración sistemática de los efectos digitales y sobre la competitividad, y al ensayo del enfoque *one in, one out* para equilibrar cargas. De forma paralela, se anuncian ajustes en las *Better regulation guidelines* y en la *toolbox*, con la intención de simplificar procedimientos y, al mismo tiempo, reforzar la calidad y la participación.

La doctrina ha recibido este desarrollo con una mezcla de reconocimiento y cautela, al destacar, por un lado, la consolidación de una cultura de evaluación y transparencia que obliga a justificar mejor las intervenciones normativas, someterlas a pruebas *ex ante* y *ex post* y abrir espacios de participación (Karpen, 2017: 10-12; Anglmayer, 2020: 18-20). Por otro lado, se advierte del riesgo de que la agenda de *better regulation* se incline hacia una concepción predominantemente económica de la calidad normativa, focalizada en costes y cargas administrativas, con posible sesgo hacia dinámicas de desregulación o de protección selectiva de intereses empresariales (Van den Abeele, 2015: 5-7; Simonelli, 2021: 632-636). Xanthaki ha llamado la atención, además, sobre un posible efecto de desplazamiento, donde el énfasis en la evaluación de impacto y en la consulta puede centrar la atención en la calidad del expediente que acompaña al acto y dejar en un segundo plano la calidad lingüística y estructural del propio texto (Xanthaki, 2021: 8-12).

En esa misma línea de reajuste, la Comisión ha anunciado para el segundo trimestre de 2026 una comunicación orientada a modernizar el marco de *better regulation* con la finalidad explícita de hacerlo más simple y más rápido. El documento preparatorio que abre la consulta pública identifica tres tensiones que ayudan a entender este cambio. La primera afecta al equilibrio entre el imperativo de decisiones basadas en evidencia y la necesidad de actuar con rapidez en escenarios de urgencia, lo que conduce a plantear análisis más focalizados, un uso más proporcionado de los instrumentos y vías

---

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión *Better regulation: Joining forces to make better laws*, COM (2021) 219 final, 29.4.2021; y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Better regulation guidelines*, SWD (2021) 305 final, 3.11.2021 —Commission Staff Working Documents, SWD—.

aceleradas para iniciativas sensibles al tiempo. La segunda se refiere al diseño del sistema de consultas, hoy fragmentado en múltiples canales, con repetición de solicitudes de información y fatiga participativa, para lo que se plantea una racionalización inspirada en un enfoque de recogida *once-only*. La tercera conecta de manera directa con la técnica legislativa y consiste en la exigencia de una *simplicity by design* que, desde la concepción de la propuesta, atienda a la elección del instrumento, a la densidad del articulado y al uso de cláusulas o técnicas de redacción que favorezcan la aplicación, la transposición y la ejecutabilidad, reduciendo cargas sin degradar los objetivos ni los estándares normativos.

TABLA 1. Principales instrumentos de la UE, por orden cronológico, sobre calidad normativa y «better regulation»

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
1992	<i>The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge. Report presented to the Commission by the High Level Group on the Functioning of the Internal Market (Sutherland Report)</i>	Grupo de Alto Nivel presidido por Peter Sutherland / Comisión Europea	Evaluar el funcionamiento del mercado interior y proponer criterios para futuras medidas (necesidad, elección del instrumento, proporcionalidad, coherencia, consulta)	SEC (92) 2044 final, 31.10.1992
1993	<i>Resolution on the quality of drafting of Community legislation</i>	Consejo de la Unión Europea	Fijar principios de claridad, sencillez, concisión, precisión terminológica y estructura estándar de los actos	DO C 166, 17.6.1993
1994	<i>Interinstitutional Agreement on an accelerated working method for official codification of legislative texts</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Establecer un procedimiento acelerado de codificación para mejorar la accesibilidad del acervo	DO C 293, 8.11.1995 DO C 102, 4.4.1996
1995	<i>Better lawmaking. Commission report to the European Council on the application of the subsidiarity and proportionality principles, on simplification and on consolidation</i>	Comisión Europea	Primer informe anual sobre subsidiariedad, proporcionalidad, simplificación y codificación	CSE (95) 580 final, 21.11.1995

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
1996	<i>Better lawmaking 1996. Commission report to the European Council on the application of the subsidiarity and proportionality principles, simplification and codification</i>	Comisión Europea	Segundo informe anual sobre subsidiariedad, proporcionalidad, simplificación y codificación	CSE (96) 7 final, 27.11.1996
1996	<i>Simpler legislation for the internal market (SLIM): a pilot project</i>	Comisión Europea	Lanzar el proyecto piloto SLIM para simplificar legislación en sectores del mercado interior	COM (96) 204 final
1997	<i>Resolution on the Commission communication Simpler legislation for the internal market (SLIM): a pilot project</i>	Parlamento Europeo	Apoyar la simplificación selectiva del acervo en el marco del proyecto SLIM	DO C 132, 28.4.1997
1997	<i>Declaration No 39 on the quality of the drafting of Community legislation</i>	Conferencia intergubernamental / Estados miembros	Destacar la importancia de la calidad de la redacción para la aplicación y comprensión del derecho e instar a la adopción de directrices comunes	DO C 340, 10.11.1997
1998	<i>Better lawmaking 1998 – A shared responsibility. Commission report to the European Council</i>	Comisión Europea	Reforzar la idea de responsabilidad compartida en la mejora de la legislación y sistematizar las iniciativas en curso	COM (1998) 715 final, 1.12.1998

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
1998	<i>Interinstitutional Agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Establecer directrices comunes de redacción (claridad, sencillez, precisión, coherencia terminológica, estructura del acto)	DO C 73, 17.3.1999
2000	<i>Joint Practical Guide for the drafting of legislation within the Community institutions</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Desarrollar y ejemplificar las directrices comunes de 1998 mediante recomendaciones operativas de técnica legislativa	1.ª edición, 2000 (Oficina de Publicaciones)
2002	<i>European Governance: Better lawmaking</i>	Comisión Europea	Enmarcar la <i>better lawmaking</i> en la gobernanza europea, vinculando calidad normativa con legitimidad, participación y eficacia	COM (2002) 275 final, 5.6.2002
2003	<i>Updating and simplifying the Community acquis. The Framework for Action</i>	Comisión Europea	Definir un marco de acción para actualizar y simplificar el acervo, con identificación de prioridades y técnicas de simplificación	COM (2003) 71 final, 11.2.2003

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
2003	<i>Interinstitutional Agreement on better law-making</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Codificar prácticas sobre programación legislativa, evaluación de impacto, transposición, codificación y refundición	DO C 321, 31.12.2003
2005	<i>Better regulation for growth and jobs in the European Union</i>	Comisión Europea	Presentar la mejora regulatoria como política estructural para crecimiento y empleo, con énfasis en reducción de cargas y revisión de legislación existente	COM (2005) 97 final, 16.3.2005
2015	<i>Better regulation for better results – An EU agenda</i>	Comisión Europea	Reorganizar los instrumentos de mejora regulatoria y lanzar la <i>better regulation agenda</i> como prioridad política	COM (2015) 215 final, 19.5.2015
2015	<i>Joint Practical Guide for the drafting of European Union legislation (revised edition)</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Versión revisada y actualizada de la guía práctica común de redacción de legislación de la Unión	Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, 2015

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
2016	<i>Interinstitutional Agreement on Better Law-Making</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Sustituir el Acuerdo de 2003, reforzar la cooperación en todo el ciclo normativo y consolidar evaluación de impacto y control <i>ex post</i>	DO L 123, 12.5.2016
2021	<i>Better regulation: Joining forces to make better laws</i>	Comisión Europea	Actualizar la agenda de <i>better regulation</i> , integrar ODS, competitividad y efectos digitales, y consolidar la cooperación con los Estados miembros	COM (2021) 219 final, 29.4.2021
2021	<i>Better Regulation Guidelines</i>	Comisión Europea	Recoger las directrices internas actualizadas sobre evaluación de impacto, evaluación <i>ex post</i> y herramientas de mejora regulatoria	SWD (2021) 305 final, 3.11.2021

Fuente: elaboración propia.

### III. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES, MANUALES DE REDACCIÓN, GUÍAS DE ESTILO Y FORMULARIOS AL SERVICIO DE LA ELABORACIÓN DE LOS ACTOS DE LA UNIÓN

De lo comentado en el apartado anterior se deduce que la agenda de *better regulation* es algo más tangible que la delimitación de los grandes principios aplicables, porque consiste en acuerdos entre instituciones europeas, manuales de redacción, guías de estilo compartidas y formularios muy detallados que marcan la pauta de qué aspecto debe tener un acto de la UE. Estos instrumentos no crean derechos ni obligaciones para la ciudadanía, aunque condicionan de manera muy intensa el trabajo de quienes redactan, revisan y traducen los textos legislativos (Robinson, 2017: 234-236).

En el origen se sitúan los acuerdos interinstitucionales. El Acuerdo interinstitucional de 1998, relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, fija un conjunto de principios sencillos en apariencia —claridad, sencillez, precisión terminológica, coherencia interna, estructura lógica—, pero con una carga simbólica evidente. El Parlamento Europeo, Consejo y Comisión aceptan someterse a las mismas pautas básicas de redacción<sup>23</sup>. No se trata de mejorar la presentación de los textos, porque el mensaje es que la calidad formal del acto influye directamente en su aplicación por las autoridades nacionales y en la comprensión que de él tienen ciudadanos y operadores jurídicos (Xanthaki, 2017: 279-281).

El Acuerdo interinstitucional de 2016 sobre la mejora de la legislación retoma este planteamiento y lo encaja en el ciclo completo de *better regulation*. La calidad de la redacción deja de aparecer como un elemento aislado y pasa a formar parte de una cadena que incluye programación legislativa, evaluación de impacto, transposición, control de la aplicación y evaluación *ex post* (Karpen, 2017: 10-12)<sup>24</sup>. En cierto modo, el Acuerdo de 2016 determina un conjunto de prácticas que los servicios ya venían aplicando, y refuerza la idea de que la técnica legislativa y la buena gobernanza regulatoria son dos caras del mismo esfuerzo.

A partir de ahí se levanta la pieza quizá más conocida de este entramado: la *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*. La guía nació como desarrollo práctico de las directrices del Acuerdo interinstitucional de

<sup>23</sup> Acuerdo interinstitucional, de 22 de diciembre de 1998, relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, DO C 73 de 17.3.1999.

<sup>24</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, DO L 123 de 12.5.2016.

1998 y, con el tiempo, se ha convertido en referencia obligada para cualquiera que redacte un proyecto de acto legislativo<sup>25</sup>. En ella se explican las funciones de los distintos tipos de actos y se define la estructura estándar —título, preámbulo, parte dispositiva, anexos—, aconseja limitar la longitud de las frases, desaconseja remisiones encadenadas, invita a evitar definiciones innecesarias y propone soluciones tipo para cuestiones delicadas, como las cláusulas de aplicación temporal, la formulación de derogaciones o la articulación de actos de codificación y refundición (Robinson, 2017: 240-244; Xanthaki, 2017: 287-292). La versión actual de esa guía ya no circula aislada. Se integra en el *Joint Handbook for the Presentation and Drafting of Acts Subject to the Ordinary Legislative Procedure*, aprobado en 2023. Este manual da un paso más y adopta abiertamente la lógica de plantilla, ofreciendo un modelo completo de reglamento, de directiva y de decisión, y para cada sección del acto —vistos, considerandos, articulado, disposiciones finales— propone un orden preciso y fórmulas normalizadas, con variantes según el tipo de instrumento<sup>26</sup>. Regula, por ejemplo, cómo citar los Tratados, qué estructura seguir en las cláusulas de delegación y ejecución, cómo redactar las disposiciones de entrada en vigor o de aplicación diferida y de qué manera identificar los actos derogados o modificados. La doctrina sobre redacción multilingüe ha subrayado que este grado de detalle responde tanto a necesidades de coherencia formal como a exigencias de traducción y revisión jurídica (Martín-Mora y Jiménez-Salcedo, 2022: 190-194).

El Consejo aporta su propia pieza a este conjunto al aprobar el *Formulario de los actos establecidos en el marco del Consejo de la Unión Europea*. Se trata de un manual interno, elaborado por la Secretaría General y los juristas-lingüistas, que se dirige a los servicios encargados de preparar proyectos de actos para su adopción por el Consejo<sup>27</sup>. El citado formulario no se limita a describir la anatomía de un reglamento o de una directiva; propone modelos muy pormenorizados para distintas categorías de actos —incluidos los del

<sup>25</sup> Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, *Joint Practical Guide for the drafting of legislation within the Community institutions*, 1.ª ed., Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2000; y *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*, edición revisada, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015.

<sup>26</sup> Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, *Joint Handbook for the Presentation and Drafting of Acts Subject to the Ordinary Legislative Procedure*, edición de octubre de 2023.

<sup>27</sup> Consejo de la Unión Europea, Secretaría General, Servicio de Juristas-Lingüistas, *Formulario de los actos establecidos en el marco del Consejo de la Unión Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 4.ª ed., 2013.

ámbito PESC o de cooperación policial y judicial— y detalla la formulación de apartados especialmente sensibles: la base jurídica, la cláusula de aplicabilidad territorial, la referencia a actos previos, la técnica de sustitución de artículos o la identificación de anexos y apéndices. La práctica demuestra que estos modelos saltan con frecuencia fuera del Consejo, porque sus soluciones se replican en textos elaborados por otras instituciones (Martín-Mora y Jiménez-Salcedo, 2022: 193-194; Ruiz Cortés, 2020: 5-7).

El *Libro de estilo interinstitucional* ocupa un lugar algo distinto, aunque complementario. Estamos ante un instrumento de la Oficina de Publicaciones que no se dirige en exclusiva a la legislación, ya que abarca cualquier texto destinado al *Diario Oficial (DOUE)*. Aun así, fija reglas que afectan de lleno a la técnica normativa, como denominaciones oficiales de instituciones y órganos, nombres de Estados miembros y terceros países, uso de mayúsculas y minúsculas, gestión de siglas y abreviaturas, forma de las referencias a actos en las series L y C, e incluso pautas sobre encabezamientos, notas y pies de página<sup>28</sup>. Desde la óptica del redactor, el libro de estilo asegura que la envoltura formal del acto sea reconocible en todas las lenguas y evita que se multipliquen soluciones casuísticas en cuestiones aparentemente menores pero muy visibles para el lector.

En paralelo, la Dirección General de Traducción (DGT) ha ido construyendo su propio conjunto de instrumentos. La *English Style Guide* —y sus equivalentes para las demás lenguas oficiales— combina instrucciones de estilo con orientaciones sobre el vínculo entre género documental, destinatarios y nivel de exigencia. Biel ha mostrado cómo estas guías, junto con recursos terminológicos como IATE y las memorias de traducción, permiten a la Unión «regular y controlar la lengua y el formato de los textos originales y de las traducciones», de modo que se refuerza la uniformidad del estilo institucional (Biel, 2014: 70-74; 2017: 36-38). En la parte relativa a la legislación, se insiste en la preferencia por estructuras sintácticas claras, frases razonablemente segmentadas, uso moderado de pasivas y precisión terminológica, siempre conectada con el acervo existente (Biel, 2017: 39-41). La *DGT's Guide to Documents for External Use* de 2024 ofrece una visión más sistemática de este enfoque. Clasifica los documentos según su función —actos legislativos, comunicaciones, documentos de ejecución presupuestaria, textos de comunicación, etc.— y, para cada grupo, explica quién es el destinatario principal, qué impacto tiene el texto y qué nivel de calidad se exige<sup>29</sup>. En el

<sup>28</sup> Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *Interinstitutional Style Guide*. Luxemburgo, 2011, y versiones actualizadas en línea.

<sup>29</sup> Comisión Europea, Dirección General de Traducción, *DGT's Guide to Documents for External Use*, 27.2.2024.

caso de los actos legislativos y de los documentos directamente vinculados a la aplicación del derecho de la Unión, se subraya la obligación de respetar con rigor las guías de estilo y las plantillas, y de garantizar la máxima concordancia entre la versión original y las traducciones. Este esquema, distribuido por géneros, tiene un efecto de retorno sobre la redacción inicial, donde los servicios que preparan proyectos normativos saben que el texto circulará por un circuito de traducción y revisión altamente reglado y que cualquier ambigüedad se multiplicará al pasar por veinticuatro versiones lingüísticas.

Conviene añadir una tercera clasificación: las herramientas de *better regulation* que, sin ser manuales de redacción en sentido estricto, influyen en la forma de los textos. Las *Better regulation guidelines* de 2021 y la *Better regulation toolbox* actualizada en 2023 contienen fichas dedicadas a la evaluación de impacto, a la consulta y a la revisión normativa, pero también apartados sobre cómo presentar problemas, objetivos y opciones regulatorias de manera comprensible<sup>30</sup>. Además, la Comisión ha promovido, en paralelo, iniciativas internas de redacción clara (*clear writing*) que insisten en evitar frases excesivamente largas, términos vagos o construcciones innecesariamente abstractas. Ese lenguaje se filtra hacia considerandos, exposiciones de motivos y memorias explicativas, y termina influyendo tanto en los documentos preparatorios como en la textura del propio acto legislativo (Biel, 2017: 40-41). Esta orientación se intensifica en la agenda preparatoria de 2026, que vincula expresamente la mejora del marco con un uso más proporcionado de los instrumentos y con la pauta de *simplicity by design*, subrayando la relación entre elección de formas normativas y aplicabilidad efectiva.

En conjunto, los acuerdos interinstitucionales, manuales, formularios, libro de estilo y guías de traducción componen un entramado que ofrece a redactores y traductores un apoyo muy estructurado. Desde el punto de vista de la calidad legislativa, los beneficios son evidentes, porque se logra una mayor coherencia entre actos, reducción de errores de forma, menor probabilidad de divergencias accidentales entre versiones lingüísticas y posibilidad de concentrar la revisión jurídica en los problemas de fondo (Ruiz Cortés, 2020: 5-8). La doctrina recuerda, sin embargo, que esta misma estandarización puede empujar hacia una escritura demasiado automática, basada en la repetición de plantillas, con menor atención al contexto material de cada norma y al perfil real de sus destinatarios (Biel, 2017: 45-47; Xanthaki, 2021: 109-112).

---

<sup>30</sup> Comisión Europea, *Better regulation guidelines*, Commission Staff Working Document, SWD (2021) 305 final, 3.11.2021; y *Better regulation toolbox*, edición de julio de 2023.

TABLA 2. Principales instrumentos prácticos de técnica legislativa y estilo en la UE por orden cronológico

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
1998	<i>Interinstitutional Agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Establecer directrices comunes sobre claridad, sencillez, precisión terminológica, coherencia y estructura de los actos legislativos	DO C 73, 17.3.1999
2000	<i>Joint Practical Guide for the drafting of legislation within the Community institutions (1st edition)</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Desarrollar y ejemplificar las directrices comunes de 1998 mediante recomendaciones operativas de técnica legislativa para todos los actos	1.ª ed., 2000, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas
2011	<i>Interinstitutional Style Guide</i>	Oficina de Publicaciones de la Unión Europea	Fijar reglas comunes sobre denominaciones institucionales, uso de mayúsculas, abreviaturas, referencias a actos, estructura del <i>Diario Oficial</i> y criterios tipográficos	Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011; ediciones posteriores en línea
2013	<i>Formulario de los actos establecidos en el marco del Consejo de la Unión Europea</i>	Consejo de la Unión Europea	Armonizar la presentación de los actos adoptados en el marco del Consejo mediante modelos detallados de títulos, preámbulos, partes dispositivas y anexos	Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 4.ª ed., 2013

Año	Instrumento	Institución	Objeto principal	Referencia oficial
2015	<i>Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Versión revisada y actualizada de la guía práctica común, adaptada a la estructura actual de los actos y a nuevas categorías de instrumentos	Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015
2016	<i>Interinstitutional Agreement on Better Law-Making</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Integrar la preocupación por la claridad y la simplicidad en la agenda de <i>better regulation</i> , reforzando la cooperación legislativa y la evaluación de impacto y <i>ex post</i>	DO L 123, 12.5.2016
2021	<i>Better regulation guidelines</i>	Comisión Europea	Establecer directrices internas para la planificación de iniciativas, la evaluación de impacto, la consulta y la evaluación de la legislación existente	SWD (2021) 305 final, 3.11.2021
2021	<i>English Style Guide. A handbook for authors and translators in the European Commission</i>	Comisión Europea	Definir criterios de estilo y terminología para los textos en inglés de la Comisión, incluidos actos legislativos y documentos de apoyo	Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021

<i>Año</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Institución</i>	<i>Objeto principal</i>	<i>Referencia oficial</i>
2023	<i>Joint Handbook for the Presentation and Drafting of Acts Subject to the Ordinary Legislative Procedure</i>	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea	Proporcionar un modelo completo de acto sujeto al procedimiento legislativo ordinario y plantillas normalizadas de redacción para cada elemento del texto	Octubre de 2023
2023	<i>Better regulation toolbox</i>	Comisión Europea	Recopilar herramientas metodológicas para la evaluación de impacto, la consulta, la simplificación y la revisión normativa, con indicaciones sobre presentación clara de objetivos y opciones regulatorias	Julio de 2023
2024	<i>DGT's Guide to Documents for External Use</i>	Comisión Europea	Clasificar los documentos traducidos por la DGT, indicando para cada género el contexto, el público y los requisitos de calidad, con prioridad máxima para los actos legislativos	Bruselas, 27.2.2024

*Fuente:* elaboración propia.

#### IV. MULTILINGÜISMO, TRADUCCIÓN JURÍDICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA VERSIÓN ESPAÑOLA DE LOS TEXTOS LEGISLATIVOS

El derecho de la Unión nace, desde los Tratados, con vocación de pluralidad lingüística. Las lenguas oficiales de las instituciones comparten el mismo rango jurídico y los actos normativos se publican en todas ellas, con versiones que se consideran igualmente auténticas<sup>31</sup>. A primera vista, podría parecer un dato puramente simbólico, ligado a la idea de diversidad europea, pero en realidad condiciona la técnica legislativa de manera profunda, porque cada reglamento, cada directiva y cada decisión llega a los destinatarios a través de veinticuatro textos que han de decir lo mismo con estructuras y tradiciones jurídicas distintas.

El régimen lingüístico se concreta en el Reglamento n.º 1 de 1958 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, que establece las lenguas oficiales y de trabajo y exige que los actos se publiquen en todas ellas<sup>32</sup>. Sobre esa base, el Tribunal de Justicia ha reiterado que ninguna versión lingüística puede tratarse como *original* en sentido fuerte<sup>33</sup>. Cuando aparecen divergencias, la interpretación debe construirse a partir del conjunto de versiones, teniendo en cuenta el contexto y la finalidad de la norma, y no desde una sola lengua que actúe como patrón de corrección (Šarčević, 1997: 233-236; Biel, 2014: 24-26). La traducción jurídica deja de ser un ejercicio puramente instrumental y se convierte en una fase constitutiva del proceso normativo.

La práctica cotidiana, sin embargo, se organiza de manera bastante menos simétrica. En la Comisión, en el Consejo y en el Parlamento se han ido imponiendo el inglés y, en menor medida, el francés como lenguas de trabajo dominantes (Robinson, 2017: 233-236). Los primeros borradores suelen redactarse en inglés; sobre esa base se negocia, se enmienda, se reajustan consi-

<sup>31</sup> Art. 55 TUE y art. 342 TFUE.

<sup>32</sup> Reglamento n.º 1 por el que se determina el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, DO 17 de 6.10.1958, p. 385/58.

<sup>33</sup> En la sentencia *CILFIT* de 6 de octubre de 1982 afirmó que «los textos de Derecho comunitario están redactados en varias lenguas y que las diversas versiones lingüísticas son auténticas por igual» (versión en inglés: «Community legislation is drafted in several languages and the different language versions are all equally authentic»), y en la posterior decisión *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, de 6 de octubre de 2021, retomó expresamente esa misma idea al recordar que la interpretación del derecho de la Unión exige tener en cuenta el conjunto de versiones lingüísticas y no una sola lengua de referencia.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, *CILFIT* y otros, 283/81, EU:C:1982:335, apdo. 18; y de 6 de octubre de 2021, asunto C-561/19, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, apdos. 42-43.

derandos y artículos, y solo en una fase posterior se generan las demás versiones lingüísticas. La versión española entra en escena cuando el texto ya tiene una estructura relativamente estable y cuando muchos compromisos políticos se han cristalizado en formulaciones concretas. Desde un punto de vista socio-lingüístico, la situación se parece más a la de una traducción orientada a un original que a una corrección simultánea (Biel, 2017: 37-39), aunque jurídicamente todas las versiones gocen del mismo valor.

Esta tensión entre igualdad formal y asimetría práctica tiene efectos visibles. Por un lado, otorga un peso considerable a los servicios de traducción y a los juristas-lingüistas, porque sus decisiones terminológicas y sintácticas contribuyen a fijar el contenido efectivo del derecho de la Unión (Ruiz Cortés, 2020: 4-5). Por otro, limita el margen para corregir deficiencias del texto de partida. Una ambigüedad en inglés se traslada casi siempre a las demás lenguas, y solucionarla en español exige volver sobre el original y, en su caso, reabrir un proceso de corrección que afecta al conjunto del paquete lingüístico (Martín-Mora y Jiménez-Salcedo, 2022: 189-191). En la práctica, la calidad de la versión española depende en buena medida de la capacidad de los equipos para detectar esos problemas a tiempo y devolverlos a la fase de redacción antes de que el acto quede definitivamente fijado.

La doctrina ha descrito esta situación con matices distintos pero convergentes. Una línea de análisis presenta la legislación de la UE como un ejemplo de *corrección seriada*, donde el texto nace en una lengua de trabajo, pero las traducciones interactúan con él, lo corrigen, señalan lagunas y, en ocasiones, obligan a reajustar formulaciones que en inglés parecían inocuas (Šarčević, 2013: 10-13). Otra parte de la doctrina propone hablar de textos *multioriginales*, porque, una vez publicado el acto, ninguna versión puede presentarse como norma de referencia única, de forma que el sentido final es el resultado de una comparación entre lenguas y de una interpretación común (Biel, 2014: 26-29). En ambos enfoques la traducción jurídica deja de estar en los márgenes y se instala en el núcleo de la producción normativa.

En el caso español, todo lo comentado se superpone a una cultura de técnica legislativa ya consolidada gracias al esfuerzo de Piedad García Escudero. Las *Directrices de técnica normativa* del Gobierno de España formularon, a mediados de los años noventa, un conjunto de reglas de claridad, orden y concisión para las leyes y reglamentos estatales, con pautas detalladas sobre estructura de los artículos, uso de definiciones, remisiones internas, disposiciones finales y cláusulas de entrada en vigor<sup>34</sup>. Durante

---

<sup>34</sup> Sobre la evolución de la técnica normativa en España, véanse las *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de

décadas, se han utilizado las directrices como mecanismo normativo para *medir* la calidad de los textos internos. Cuando las directrices se aplican a los actos de la UE, se hacen visibles diferencias de estilo: frases más largas, mayor densidad nominal, uso intensivo de referencias cruzadas o estructuras sintácticas que recuerdan claramente al inglés administrativo y que resultan menos naturales para un jurista formado en el entorno normativo español. Por ello, la construcción de la versión española de los actos de la UE se sitúa en la intersección de tres planos. El primero lo forman la *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*, el *Joint Handbook for the Presentation and Drafting of Acts Subject to the Ordinary Legislative Procedure* y el *Formulario de los actos establecidos en el marco del Consejo de la Unión Europea*, que fijan pautas de técnica legislativa aplicables a todas las lenguas oficiales. El segundo está integrado por la *Interinstitutional Style Guide* y por las *linguistic style guides* de la Dirección General de Traducción —entre ellas la *English Style Guide* y las *Guidelines for translating into Spanish*—, que regulan cuestiones de presentación, terminología institucional y registro lingüístico. El tercero viene dado por las expectativas que genera la propia tradición legislativa española. Los traductores y juristas-lingüistas que trabajan en la versión española deben moverse entre esos tres niveles, evitando soluciones que se alejan sin necesidad del texto de partida, pero también formulaciones que chocan con lo que en España se reconoce como redacción jurídica clara.

Las guías de estilo de la DGT desempeñan aquí un papel poco visible, aunque crucial. La *English Style Guide* se ocupa del inglés de la Comisión y propone, por ejemplo, reducir la longitud de las frases, evitar nominalizaciones excesivas y preferir construcciones activas siempre que la precisión jurídica lo permita (Biel, 2017: 36-38). La guía para la traducción al español, por su parte, contiene instrucciones muy concretas sobre cómo tratar estructuras típicas del inglés jurídico-administrativo, como transformar secuencias saturadas de *shall* en presentes de indicativo más próximos al uso normativo español, evitar acumulaciones de participios y giros como *será de aplicación* cuando puede recurrirse a una formulación más directa, o revisar calcos que

---

Ministros de 18 de octubre de 1991 y publicadas mediante Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría, *Boletín Oficial del Estado* n.º 276, de 18 de noviembre de 1991; y las *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas mediante Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, *Boletín Oficial del Estado* n.º 180, de 29 de julio de 2005.

han empezado a asentarse en el lenguaje administrativo europeo, pero que resultan marcados en la tradición jurídica española<sup>35</sup>.

Todo ello se apoya en un entramado terminológico muy estabilizado, donde la UE ha ido construyendo un repertorio de términos técnicos cuya coherencia intercultural y temporal se vigila con esmero —*regulation*/reglamento, *directive*/directiva, *delegated act* / acto delegado, *implementing act* / acto de ejecución, *framework decision* / decisión marco—. Herramientas como la base terminológica IATE y las memorias de traducción institucional permiten rastrear usos anteriores y mantener el mismo término en contextos similares (Biel, 2014: 70-74). La versión española se beneficia de esa continuidad, pero también queda vinculada a decisiones que se tomaron en momentos concretos y que hoy se perciben como más o menos afortunadas. Una vez consolidado un término, resulta muy difícil corregirlo sin crear fricciones con el acervo existente.

Las diferencias más visibles entre original y versión española suelen concentrarse en la estructura de las frases. El inglés normativo de la Unión tiende a acumular cláusulas subordinadas, incisos y enumeraciones en un solo enunciado, que puede ocupar varias líneas y combinar definiciones, excepciones y reglas de procedimiento. Desde el punto de vista de la claridad, tanto la *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation* como el *Joint Handbook for the Presentation and Drafting of Acts Subject to the Ordinary Legislative Procedure* recomiendan cierta segmentación, pero la versión española no tiene carta blanca para romper todas las frases largas, porque reordenar sin cuidado el material puede alterar el peso relativo de cada inciso o la relación entre regla y excepción (Martín-Mora y Jiménez-Salcedo, 2022: 193-195). En la práctica, los traductores buscan equilibrios y dividen cuando el sentido lo permite, acercan el verbo principal al sujeto, desplazan complementos demasiado alejados y utilizan recursos de puntuación para marcar con nitidez la estructura lógica del precepto.

Todo este conflicto entre el estilo inglés y la claridad en español es aún más fuerte cuando llegamos a los *considerandos*<sup>36</sup>. El preámbulo de los actos

---

<sup>35</sup> Comisión Europea, Dirección General de Traducción, *Guidelines for translating into Spanish* y *DGT's Guide to Documents for External Use*, 27.2.2024.

<sup>36</sup> En el derecho de la Unión, los considerandos son los párrafos del preámbulo (*recitals*) que aparecen antes de los artículos y explican el contexto, los motivos y los objetivos del acto, de manera que sirven como guía para interpretar la parte dispositiva, suelen ir numerados y se colocan después de la fórmula «Considerando lo siguiente», y en ellos se resume qué problema se pretende resolver, qué principios se han tenido en cuenta y cómo se insertan las soluciones elegidas en el marco jurídico de la Unión.

legislativos europeos cumple varias funciones a la vez, porque explica el origen de la iniciativa, resume los elementos centrales de la evaluación de impacto, recoge compromisos políticos y ofrece pistas interpretativas que acompañan a la parte dispositiva. En la versión en inglés, el tono alterna entre el lenguaje técnico y formulaciones más valorativas, especialmente en ámbitos sensibles. Trasladar ese tejido al español obliga a preservar, por un lado, la función jurídica de los considerandos como guías de interpretación, sin convertirlos en normas encubiertas, y, por otro, un registro que resulte reconocible para quien está acostumbrado a las exposiciones de motivos nacionales (Xanthaki, 2017: 291-293). El resultado es, con frecuencia, un texto denso, donde la presión de los acuerdos políticos y la inercia de las fórmulas prefijadas deja poco espacio para simplificar. De ahí la necesidad de que en el Consejo y en el Parlamento Europeo, los juristas-lingüistas comparen sistemáticamente las distintas versiones lingüísticas, comprueben la coherencia terminológica y verifiquen la compatibilidad del texto con los Tratados y con el acervo. Su tarea no se limita a la corrección estilística; incluye la detección de contradicciones internas, lagunas evidentes o referencias erróneas que podrían comprometer la aplicabilidad del acto (Ruiz Cortés, 2020: 6-9). La versión española pasa por este filtro junto con las demás. En ese momento, la técnica legislativa europea y la experiencia nacional se cruzan de forma especialmente intensa, porque los juristas-lingüistas han sido formados en sistemas concretos y tienden a proyectar sobre el texto expectativas de claridad y organización que proceden de esos ordenamientos (Biel, 2017: 39-41). También se produce un movimiento en sentido inverso. La versión española, como las demás, no solo recibe influencias del inglés, y en algunos casos contribuye a orientar la interpretación. Si una formulación equívoca en lengua de trabajo se ha traducido al español de manera más precisa o más matizada, esa precisión puede convertirse en un argumento interpretativo cuando se comparan versiones para resolver dudas sobre el alcance de un término (Biel, 2014: 26-29). En la práctica, los tribunales de la Unión y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros suelen manejar un número limitado de lenguas; el peso de cada versión depende tanto de la igualdad jurídica que le otorgan los Tratados como de su disponibilidad para quienes han de aplicarla. Desde esta perspectiva, el cuidado en la construcción de la versión española contribuye no solo a la claridad interna, también a la calidad del derecho de la Unión en su conjunto.

La manera en que esta tensión entre fidelidad, claridad y coherencia se relaciona con la complejidad creciente de la legislación europea y con la cuestión más incómoda de quién escribe en realidad las normas abre el camino a las reflexiones de los apartados siguientes.

## V. CLARIDAD FRENTE A COMPLEJIDAD

La agenda europea sobre calidad normativa parte de una idea sencilla, que consiste en que, sin claridad, la legislación pierde legitimidad y eficacia. Sin embargo, una parte importante de la doctrina describe el derecho de la Unión como un entramado difícil de descifrar, a menudo criticado por su extensión, densidad técnica y remisiones cruzadas (Xanthaki, 2001: 651-653; Voermans, 2009: 59-61). De hecho, la tensión entre claridad proclamada y complejidad experimentada recorre todo el debate, porque las instituciones afirman querer normas comprensibles, aunque operan en un entorno institucional y político que empuja continuamente a lo contrario (Guggeis, 2014: 274-276). Además, una parte de esa complejidad resulta difícil de evitar. El legislador europeo actúa sobre un mosaico de veintisiete ordenamientos jurídicos, bajo un sistema de competencias compartidas, con presiones políticas divergentes y un marco multilingüe en el que cada texto debe funcionar en todas las versiones auténticas. La negociación se articula en torno a servicios de la Comisión, comités de expertos, trilogos, delegaciones nacionales y servicios jurídicos que intervienen en momentos distintos y con prioridades parcialmente diferentes (Robinson, 2014: 243-245). En ese contexto, redactar de manera simple requeriría una disciplina colectiva que no siempre resulta compatible con la búsqueda de compromisos entre instituciones y Estados miembros.

Hay, además, una dimensión estructural que complica el panorama, porque tras el Tratado de Lisboa el diseño normativo europeo combina actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución sobre un fondo de documentos de *soft law* que orientan o completan la aplicación. La regulación de un mismo sector puede descansar en un reglamento básico, en varios actos delegados que completan o modifican elementos no esenciales y en decisiones de ejecución que concretan procedimientos técnicos, todo ello acompañado de comunicaciones y directrices interpretativas. Para quien aplica el derecho sobre el terreno, la claridad ya no depende solo de la buena redacción de cada acto, exige también un modelo que permita reconstruir con relativa facilidad qué pieza normativa se aplica, en qué momento y con qué intensidad (Mousmouti, 2014: 309-311).

Numerosos estudios han señalado la presencia de frases muy largas, definiciones poco nítidas, cláusulas abiertas difíciles de aplicar y cadenas de remisiones que obligan a saltar de un acto a otro antes de poder comprender el alcance de un derecho u obligación (Xanthaki, 2001: 652-655). La búsqueda de acuerdos políticos lleva en ocasiones a fórmulas calculadamente vagas, que facilitan cerrar un expediente donde persistía el desacuerdo. Mousmouti ha descrito este fenómeno como una especie de «ventaja de la oscuridad», que

permite ganar tiempo a costa de trasladar el conflicto a la fase de aplicación e interpretación (Mousmouti, 2014: 326-327). Desde la óptica de la técnica legislativa, ese recurso a la indeterminación desplaza el centro de gravedad interpretativo hacia el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales, con un coste evidente en términos de previsibilidad.

El procedimiento legislativo ordinario influye también de forma directa en la calidad de la redacción. La proliferación de acuerdos en primera lectura y de trílogos ha agilizado considerablemente la adopción de actos, aunque al precio de concentrar gran parte de la negociación en fases opacas y muy presionadas por el tiempo. Los estudios del Parlamento Europeo señalan que el afán de mostrar resultados rápidos puede llevar a aceptar textos débiles desde la perspectiva técnico-jurídica, ya que muchas enmiendas se cierran en reuniones intensas, con tiempo limitado para revisar la coherencia del articulado o la claridad de los considerandos (Bray, 2014: 283-285; European Parliament, 2012: 34-36). En ese momento, los servicios revisores trabajan más en clave de corrección puntual que de reorganización global del texto.

En los últimos años ha cobrado fuerza la idea de que la clave está en la comprensibilidad, y la claridad normativa deja de identificarse solo con corrección gramatical o ausencia de contradicciones internas y pasa a definirse como capacidad efectiva del texto para orientar la conducta de sus destinatarios. Mousmouti ha propuesto entender la calidad de la legislación en relación con su efectividad; una norma enrevesada, cuya lectura exige acudir continuamente a especialistas, presenta un déficit de calidad incluso si supera sin problemas las pruebas clásicas de validez y coherencia (Mousmouti, 2012: 193-195; 2014: 311-315). Esta perspectiva obliga a hacerse preguntas incómodas: ¿para quién se redactan los actos de la Unión? ¿Para servicios jurídicos altamente especializados o para administraciones, operadores económicos modestos y ciudadanos que no cuentan con asesoramiento técnico constante?

Como se indicó, la agenda *better regulation* ha introducido un vocabulario que conecta claridad, simplificación y reducción de cargas, aunque con resultados desiguales. La consolidación del acervo, los programas de «legislar mejor» y las evaluaciones de impacto se han centrado en gran medida en medir el número de actos o el volumen de obligaciones, mientras que la inteligibilidad del texto ha ocupado un espacio menos definido (Xanthaki, 2013: 66-70). De ahí que una parte de la doctrina reclame criterios operativos más finos, que integren claridad textual —estructura de frases, uso de definiciones, organización interna del acto— y claridad estructural —modo de articular normas básicas, actos delegados y de ejecución— (Xanthaki, 2014b: 330-333).

La relación entre claridad y legitimidad democrática aparece cada vez con más frecuencia en el debate doctrinal. Así, una legislación excesivamente

compleja eleva los costes de cumplimiento, refuerza la dependencia de profesionales y alimenta la percepción de que el derecho de la Unión es un terreno complejo y ausente de claridad. Ello repercute en la confianza en las instituciones y en la disposición de los destinatarios a aceptar decisiones que perciben como lejanas y difíciles de descifrar (Mousmouti, 2014: 311-315; Xanthaki, 2001: 659-662). Cuando la técnica legislativa consigue acercar el texto a sus destinatarios, la claridad deja de ser un adorno estilístico y se convierte en una exigencia del propio Estado de derecho europeo.

La complejidad se relaciona, por último, con la forma en que se reparte la autoría de los actos. Cuanto más fragmentado está el proceso entre servicios de la Comisión, expertos, grupos de interés, delegaciones nacionales, trílogos y revisiones jurídico-lingüísticas, más difícil resulta mantener un hilo redaccional coherente y una visión unitaria de lo que debe entenderse por texto claro (Robinson, 2014: 243-245; Guggeis, 2014: 278-280). Esta cuestión, que remite directamente a quién escribe realmente las normas europeas, abre el siguiente apartado y obliga a conectar la discusión sobre claridad y complejidad con la sociología de la producción normativa en la Unión.

## VI. ¿QUIÉN ESCRIBE REALMENTE LAS NORMAS?

La imagen institucional sitúa la potestad legislativa en el Parlamento Europeo y en el Consejo, que ejercen conjuntamente la función legislativa sobre la base de propuestas de la Comisión<sup>37</sup>. Según los Tratados, esta última «promoverá el interés general de la Unión» y ejercerá casi en exclusiva la iniciativa legislativa<sup>38</sup>. Desde una concepción *extramuros*, el reparto de competencias parece nítido, pero, cuando se observa con mayor detalle cómo se redactan los textos, la pregunta «¿quién escribe realmente las normas?» conduce a un escenario más repartido, en el que intervienen sucesivamente servicios de la Comisión, gabinetes políticos, expertos nacionales, grupos de interés, traductores, juristas-lingüistas y equipos del Parlamento y del Consejo (Robinson, 2014: 239-242).

Como ya sabemos, la mayor parte de los actos legislativos comienza su recorrido dentro de la Comisión. El impulso político procede con frecuencia del Consejo Europeo o del programa de trabajo anual, pero la redacción inicial recae en la Dirección General competente, sobre todo en las unidades técnicas

<sup>37</sup> Arts. 14.1 y 16.1 TUE; arts. 289 y 294 TFUE.

<sup>38</sup> Arts. 15.1 y 15.6 TUE (funciones del Consejo Europeo) y art. 17.1 TUE (funciones de la Comisión Europea y determinación de sus prioridades).

que conocen bien la política sectorial, aunque no siempre disponen de formación específica en técnica legislativa ni redactan en su lengua materna (Robinson, 2014: 249-252; Ruiz Cortés, 2020: 4-6). En esta fase temprana se elaboran borradores sucesivos en los que se combinan resultados de consultas, evaluaciones de impacto e informes de expertos o contratistas externos (European Parliament, 2012: 7-9). Buena parte del vocabulario, de las metáforas implícitas y del modo de presentar los problemas queda ya fijada en esos textos de trabajo (Robinson, 2014: 255-259). Sobre esa base actúan los servicios encargados de la calidad jurídica y formal. El Servicio Jurídico y los *legal revisers* de la Comisión comprueban la compatibilidad de la propuesta con los Tratados y con el acervo, revisan la estructura del acto, pulen definiciones y tratan de anticipar problemas de traducción y de interpretación (Robinson, 2014: 259-262; Guggeis, 2014: 274-276). No son meros correctores de estilo, porque tienen competencia para proponer reordenaciones, segmentar frases o reformular cláusulas de delegación y ejecución, siempre dentro del marco político fijado. En términos de autoría, estos servicios son *coautores discretos* y no aparecen en la cabecera del acto, pero su impregnación queda en las fórmulas que se consolidan como estándar (Guggeis, 2014: 276-278).

Una vez adoptada la propuesta —por la Comisión—, el expediente entra en el ciclo parlamentario y en el Consejo. En el Parlamento, el texto se asigna a una comisión, se designa ponente y se organizan en torno a él los ponentes alternativos; las enmiendas, los documentos de compromiso y los sucesivos borradores de informe los redactan, en gran medida, los servicios de la comisión y los asesores de los grupos (Bray, 2014: 284-286). En el Consejo, la propuesta pasa por grupos de trabajo con expertos nacionales y por el Comité de Representantes Permanentes, donde las delegaciones de los Estados miembros pueden proponer cambios puntuales de redacción o alternativas completas de articulado (Robinson, 2014: 249-252). El resultado es la conformación de textos jurídicos en los que cada bloque de modificaciones lleva la *huella* de un grupo político, de un Estado miembro o de coaliciones variables entre ambos. Por su parte, no debemos olvidar que los trílogos condensan y aceleran este sistema de escritura compartida. A partir de una determinada fase del procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento, el Consejo y la Comisión negocian sobre un único texto de referencia, casi siempre en lengua inglesa, incorporando en tiempo real cambios que reflejan compromisos políticos alcanzados en salas pequeñas y bajo mucha presión temporal (Robinson, 2014: 243-245). Los equipos técnicos de las tres instituciones ajustan la redacción sobre la marcha, y no se limitan a aceptar o rechazar propuestas, sino que producen una versión híbrida que combina frases de la Comisión, párrafos sugeridos por delegaciones nacionales y formulaciones de

consenso elaboradas por los servicios del Parlamento (Bray, 2014: 284-286). La norma final es, literalmente, un texto escrito por muchas manos.

En este recorrido, el papel de los juristas-lingüistas del Consejo y del Parlamento se ha reforzado de forma notable, y su función ya no se limita a verificar, al final del procedimiento, la concordancia entre versiones lingüísticas. Cada vez intervienen antes, señalando problemas de claridad, sugiriendo alternativas de redacción que faciliten la traducción y comprobando que las distintas lenguas producen el mismo efecto jurídico (Guggeis, 2014: 276-280; Ruiz Cortés, 2020: 6-9). En expedientes complejos acompañan el texto durante todo el proceso, elaboran notas internas, negocian con las delegaciones y los servicios especializados y actúan como guardianes de la coherencia terminológica. Su influencia sobre la forma final de la norma es muy superior a la que se desprende de su visibilidad externa.

La fase de traducción completa esta perspectiva, la realiza la Dirección General de Traducción de la Comisión, y los servicios lingüísticos del Parlamento y del Consejo convierten el texto de trabajo en veinticuatro versiones auténticas. Los traductores toman decisiones sobre tono, selección de sinónimos y resolución de ambigüedades que afectan al modo en que los destinatarios perciben la norma, mientras que los juristas-lingüistas revisan esas opciones para garantizar que el texto traducido mantiene el mismo significado jurídico que el original (Biel, 2014: 70-74; Biel, 2017: 36-41). En la versión española, este equilibrio ha de conciliar, además, las pautas interinstitucionales con la tradición nacional de técnica normativa, lo que convierte a los equipos españoles en coprotagonistas de esa autoría fragmentada.

Junto a los actores institucionales, la doctrina subraya la influencia de expertos y grupos de interés, sobre todo en sectores altamente técnicos. Algunos estudios del Parlamento Europeo muestran que comités de expertos, plataformas de partes interesadas e incluso consultoras externas participan en la elaboración de documentos preparatorios y borradores normativos, en ocasiones con fórmulas que pasan casi literalmente al articulado (European Parliament, 2012: 7-10; Voermans, 2009: 78-80). La decisión final sigue perteneciendo a las instituciones, pero la capacidad de estos entornos para introducir su propio lenguaje en los textos alimenta la pregunta sobre el alcance real de la autoría política.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, este reparto en cadena tiene al menos dos consecuencias. Por un lado, la calidad de la redacción depende de forma decisiva de los primeros borradores: cuando la propuesta inicial es clara y está bien estructurada, los servicios jurídicos y los juristas-lingüistas pueden perfeccionarla, pero, cuando llega ya marcada por compromisos opacos o por formulaciones confusas, los márgenes de actuación se estrechan, sobre todo en contextos donde la presión política empuja a cerrar acuerdos

rápidos (Robinson, 2014: 268-270; Mousmouti, 2014: 311-315). Por otro lado, la autoría difusa complica la atribución de responsabilidades cuando un acto presenta problemas graves de claridad. La crítica pública tiende a dirigirse a una entidad abstracta —Bruselas— sin distinguir entre quienes decidieron el contenido material, quienes plasmaron esas decisiones en un lenguaje normativo y quienes trataron de corregir defectos sobrevenidos. Esta dificultad para identificar responsables conecta directamente con la cuestión de la legitimidad y prepara el terreno para el intento de articular, en el apartado siguiente, un marco conceptual de la técnica legislativa en la Unión que tenga en cuenta tanto la dimensión jurídica como la sociológica del proceso de producción normativa.

## VII. CONCLUSIONES

Los apartados anteriores han ido presentando piezas sueltas en la evolución de la agenda de *better regulation*, los acuerdos interinstitucionales y manuales de redacción, el papel del multilingüismo y de la traducción jurídica, la tensión entre claridad y complejidad, y la autoría fragmentada de los textos. Falta ahora dar un paso atrás y preguntarse qué entendemos exactamente por técnica legislativa en la Unión, y cómo articular un marco conceptual que permita analizar ese conjunto de prácticas con cierta coherencia. No se trata solo de añadir una definición más a un campo ya saturado, más bien de identificar dimensiones relativamente estables que nos ayuden, ahora y en el futuro, a evaluar la calidad normativa europea más allá de lemas como «legislar mejor» o *smart regulation* (Xanthaki, 2014a: 330-333)<sup>39</sup>.

Una primera intuición, muy presente en la doctrina, concibe la técnica legislativa como el conjunto de medios disponibles para traducir decisiones políticas en normas claras, coherentes y aplicables (Karpen, 2017: 2-3). En el contexto de la Unión, esta definición adquiere matices específicos, porque el legislador opera dentro de un marco multilingüe, en el que todas las versiones son auténticas, y ha ido desarrollando una red densa de instrumentos de apoyo —acuerdos interinstitucionales, guías prácticas, formularios, libros de estilo— que orientan la arquitectura de los actos como su lenguaje (Robinson, 2014: 239-242). La técnica legislativa deja de ser una cuestión de estilo o de

---

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO L 123, de 12 de mayo de 2016.

estructura de los artículos y pasa a ser una categoría que abarca también la organización del proceso, el reparto de tareas entre instituciones y servicios, y el modo en que se gestiona la traducción como parte integrante de la producción normativa.

Para ordenar ese material resulta útil distinguir al menos tres planos que se solapan, pero que conviene separar analíticamente. El primero es un plano normativo y estructural, que agrupa principios como claridad, coherencia, accesibilidad, estabilidad y efectividad, aplicados tanto al diseño del acto como a su inserción en el acervo (Mousmouti, 2012: 193-195; Voermans, 2009: 65-67). El segundo es un plano lingüístico y comunicativo, que atiende a la manera en que esos principios se concretan en textos multilingües, redactados y traducidos en un marco de igualdad formal entre lenguas (Biel, 2014: 24-29). El tercero es un plano organizativo y sociológico, que se ocupa de cómo se distribuye la tarea de escribir, revisar y traducir entre múltiples actores, y de qué manera ese reparto influye en el resultado final (Robinson, 2014: 249-252; Guggeis, 2014: 273-276)<sup>40</sup>. A partir de ahí puede construirse un marco que no se limite a prescribir *buen estilo*, sino que relacione calidad del texto, proceso de elaboración y condiciones de aplicación.

En el plano normativo y estructural, la propuesta de Mousmouti de conectar calidad legislativa y efectividad ofrece un punto de partida sugerente. Para esta autora, una norma de calidad es aquella que, además de válida y coherente, está conceptualmente orientada a producir los efectos que persigue, lo que exige una atención constante al diseño de los objetivos, a la adecuación de los instrumentos y a la manera en que se formulan las obligaciones y facultades (Mousmouti, 2012: 193-197; 2014: 309-311). Aplicado a la Unión, este enfoque invita a leer los manuales de redacción y las guías de estilo no solo como catálogos de fórmulas, sino como intentos de evitar fricciones entre fines y medios normativos. De ahí que un reglamento con estructura opaca, considerandos confusos y parte dispositiva fragmentada presente un problema de técnica legislativa precisamente porque dificulta la realización de sus objetivos, aunque su base jurídica sea impecable.

Este primer plano incluye además la dimensión de los actos. Tras Lisboa, el reparto entre actos legislativos, delegados y de ejecución exige una reflexión cuidadosa sobre dónde ubicar cada decisión, qué dejar al margen como elemento técnico revisable y qué elevar a norma básica (Mousmouti, 2014:

---

<sup>40</sup> Para una panorámica de estos instrumentos y de su recepción en la práctica de redacción, véase Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, Comisión de Asuntos Jurídicos (2012). *How could the drafting of Union legislation be improved?*

309-312)<sup>41</sup>. La técnica legislativa europea no puede limitarse a pulir frases, debe también valorar si la función de cada acto —básico, delegado, de ejecución— se refleja en su contenido y en su estructura. Un marco conceptual mínimamente robusto debería incluir, por tanto, criterios para juzgar la congruencia entre el tipo de acto, el grado de precisión de sus disposiciones y la forma de articular las remisiones entre instrumentos.

El segundo plano, lingüístico y comunicativo, sitúa el multilingüismo en el centro mismo de la técnica legislativa. La igualdad de autenticidad de las versiones obliga a concebir la redacción original y la traducción como fases de un único proceso normativo, en el que se buscan en paralelo la precisión jurídica y la inteligibilidad del enunciado (Šarčević, 1997: 233-236; Biel, 2017: 36-39). Desde esta perspectiva, instrumentos como la *Joint Practical Guide*, el *Joint Handbook*, la *Interinstitutional Style Guide* y las *linguistic style guides* de la Dirección General de Traducción (DGT) pueden verse como piezas de una gramática común que intenta controlar la variabilidad derivada de lenguas y culturas jurídicas distintas. La técnica legislativa europea es, en este sentido, una técnica de convergencia lingüística y busca que reglamento, directiva, acto delegado o acto de ejecución evoquen estructuras textuales y efectos jurídicos comparables en cada lengua.

Este plano lingüístico incluye además la cuestión de la comprensibilidad. Autoras como Biel han mostrado cómo el uso de frases excesivamente largas, nominalizaciones y calcos sintácticos del inglés reduce la legibilidad de las versiones en otras lenguas, en especial cuando el lector no dispone de contexto previo o de asistencia especializada (Biel, 2014: 70-74). Un marco conceptual de la técnica legislativa en la Unión debería incorporar, por tanto, criterios de claridad orientados al destinatario, como quién va a leer el acto, con qué formación jurídica, en qué condiciones institucionales. La misma disposición puede resultar relativamente transparente para una autoridad central habituada a la terminología europea y ser, en cambio, difícil de descifrar para una administración local pequeña o para un operador económico sin departamento jurídico propio. Integrar esta perspectiva supone aceptar que la técnica legislativa tiene una dimensión comunicativa que se deja medir en términos de accesibilidad.

---

<sup>41</sup> Sobre la función de la terminología común en el sistema de actos legislativos, delegados y de ejecución, véanse las referencias a estos instrumentos en el Tratado de Lisboa y en el Reglamento (UE) n.º 182/2011, por el que se establecen las normas y principios generales relativos a las modalidades de control por los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, DO L 55, de 28 de febrero de 2011.

El tercer plano, organizativo y sociológico, se pregunta por las manos que escriben y revisan los textos. La producción normativa de la Unión es el resultado de una cadena de intervención en la que se suceden unidades técnicas, servicios jurídicos, juristas-lingüistas, traductores, asesores parlamentarios y delegaciones nacionales (Robinson, 2014: 249-252; Guggeis, 2014: 276-280). Cada uno de estos actores aporta un tipo de racionalidad —política, técnica, lingüística, jurídica— y deja una *huella* en el texto. La técnica legislativa, entendida conceptualmente, no puede prescindir de esta dimensión. La claridad o la oscuridad de un acto no dependen de las habilidades individuales de quien redacta un borrador, también del momento en que intervienen los servicios de calidad, de la presión temporal bajo la que se negocia, del peso que se concede a las observaciones de los juristas-lingüistas y de la permeabilidad del texto a las propuestas de grupos de interés (Voermans, 2009: 78-80; European Parliament, 2012: 7-10).

En este plano organizativo tiene particular relevancia el papel de los juristas-lingüistas. La doctrina reciente insiste en que estos profesionales actúan como mediadores entre las exigencias del derecho primario, la coherencia del acervo y las necesidades de claridad y equivalencia entre versiones lingüísticas (Ruiz Cortés, 2020: 6-9; Guggeis, 2014: 278-280). Su actividad pone de manifiesto que la técnica legislativa europea no es un saber abstracto, sino un oficio ejercido en condiciones concretas, con expedientes que arrastran decisiones previas y con procedimientos marcados por la búsqueda de compromisos. Incluir esta dimensión en el marco conceptual implica reconocer que la calidad del texto está vinculada a la manera en que se organiza el trabajo y al margen de intervención real que se concede a quienes revisan desde la óptica de la claridad.

A partir de estos tres planos puede esbozarse una definición funcional de la técnica legislativa en la Unión, como un conjunto de principios, procedimientos y prácticas lingüísticas mediante los cuales las instituciones de la UE intentan transformar decisiones políticas en actos normativos claros, coherentes y efectivos, en un entorno multilingüe y con autoría distribuida. Esta definición no pretende ser exhaustiva, pero ayuda a articular algunas exigencias mínimas. En el plano normativo, obliga a preguntarse si las decisiones sobre el tipo de acto, su estructura y su relación con el acervo contribuyen a la efectividad de la regulación. En el plano lingüístico, invita a evaluar hasta qué punto el texto resulta comprensible para sus destinatarios en cada lengua oficial. En el plano organizativo, exige examinar si el proceso de elaboración deja espacio real para la intervención de los servicios de calidad legislativa y de los juristas-lingüistas, y cómo se reparte la responsabilidad sobre el producto final.

Este marco adquiere implicaciones para el diálogo entre la Unión y los ordenamientos nacionales. La técnica legislativa no se agota en el nivel

europeo, porque cada acto debe ser aplicado e, incluso, desarrollado por Estados miembros que cuentan con sus propias directrices de redacción, como ocurre con las *Directrices de técnica normativa* en España. Un enfoque conceptual que ignore esa segunda vida de las normas corre el riesgo de limitarse a la fase de producción y perder de vista la manera en que la complejidad o la claridad se amplifican —o se atenúan— en la transposición y en la aplicación administrativa y judicial (Mousmouti, 2014: 311-315). La técnica legislativa europea tiene, en este sentido, una dimensión relacional, al producir textos que deben poder integrarse en culturas jurídicas distintas sin dejar de ser reconocibles como derecho de la Unión.

Por último, un marco de este tipo permite conectar la discusión sobre técnica legislativa con cuestiones de legitimidad y responsabilidad. Si se acepta que la calidad del texto forma parte de las exigencias del Estado de derecho europeo, la distribución de la autoría y de las competencias de revisión adquiere una dimensión política, no es indiferente quién controla la claridad, quién decide sobre la estructura del acto y quién asume las consecuencias cuando la norma resulta opaca o difícil de aplicar (Voermans, 2009: 86-88). Un concepto de técnica legislativa que integre principios, lenguaje y organización del proceso ofrece herramientas para evaluar reformas —por ejemplo, el refuerzo del papel de los juristas-lingüistas o la revisión de los manuales de redacción— en términos de eficiencia interna y también en términos de calidad democrática de la producción normativa. Esa conexión entre técnica y legitimidad será, en última instancia, el telón de fondo de las conclusiones del trabajo.

### **Bibliografía**

- Anglmayer, Irmgard (2020). *Better Regulation Practices in National Parliaments*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Benedetto, Maria de (2017). Maintenance of Rules. En Ulrich Karpen y Helen Xanthaki (eds.). *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (pp. 215-227). Oxford: Hart.
- Biel, Lucja (2014). *Lost in the Eurofog: The Textual Fit of Translated Law*. Frankfurt am Main: Peter Lang. Disponible en: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-03986-3>.
- Biel, Lucja (2017). Quality in Institutional EU Translation. En Kirsten Malmkjær (ed.). *The Routledge Handbook of Translation Studies and Linguistics* (pp. 34-52). London: Routledge.
- Bray, Robert (2014). Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First-Reading Agreements. *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3), 283-295.
- European Parliament. (2012). *How Could the Drafting of Union Legislation be Improved?* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Parliament. (2015). *Joint Practical Guide for the Drafting of European Union Legislation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Guggeis, Manuela (2014). The Role of the Council Lawyer-Linguists in Improving the Formal Quality of EU Legislation. *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3), 273-282.
- Karpen, Ulrich (2017). Introduction. En Ulrich Karpen y Helen Xanthaki (eds.). *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (pp. 1-18). Oxford: Hart.
- Martín Martín-Mora, Concepción y Jiménez-Salcedo, Juan (2022). Redacción multilingüe y uniformización en las guías de estilo de la UE: Análisis de un corpus de recursos prescriptivos en castellano, inglés y francés. *Revista de Lenguas para Fines Específicos*, 28 (2), 181-203. Disponible en: <https://doi.org/10.20420/rife.2022.558>.
- Mousmouti, Maria (2012). Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test. *Legisprudence*, 6 (2), 191-207. Disponible en: <https://doi.org/10.5235/175214612803596686>.
- Mousmouti, Maria (2014). Effectiveness as an Aspect of the Quality of EU Legislation: Is it Feasible? *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3), 309-331.
- Pascua Mateo, Fabio (2006). La técnica normativa en el sistema jurídico comunitario. *Cuadernos de Derecho Público*, 28, 125-169.
- Robinson, William (2014). Introduction: EU Legislation – A Shared Responsibility. *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3), 239-248.
- Robinson, William (2017). EU Legislation. En Helen Xanthaki (ed.). *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (pp. 229-256). Oxford: Hart.
- Ruiz Cortés, Elena (2020). Anàlisi jurídica i lingüística del dret de la UE i de les seves transposicions: un enfocament útil per explorar problemes d'harmonització? *Revista de Llengua i Dret*, 74, 67-90. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/rld.i74.2020.3446>.
- Šarčević, Susan. (1997). *New Approach to Legal Translation*. The Hague: Kluwer Law International.
- Šarčević, Susan (2013). Multilingual Lawmaking and Legal Translation. En Anne Lise Kjær y Silvia Adamo (eds.). *Linguistic Diversity and European Democracy* (pp. 9-27). Aldershot: Ashgate.
- Simonelli, Felice (2021). Can We Better the European Union Better Regulation Agenda? *European Journal of Risk Regulation*, 12 (3), 631-645. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/err.2021.40>.
- Tyler, Tom R. (2001). Trust and Law Abidingness: A Proactive Model of Social Regulation. *Boston University Law Review*, 81 (2), 361-406.
- Van den Abeele, Eric (2015). *Better Regulation: A Bureaucratic Simplification with a Political Agenda*. Brussels: European Trade Union Institute. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2628067>.
- Voermans, Wim (2009). Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review*, 2 (1), 59-95.

- Xanthaki, Helen (2001). The Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong? *Common Market Law Review*, 38 (3), 651-676. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/350927>.
- Xanthaki, Helen (2011). Quality of Legislation: An Achievable Universal Concept or a Utopian Pursuit? En Luzius Mader y Marta Tavares de Almeida (eds.). *Quality of Legislation. Principles and Instruments* (pp. 75-85). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845231792-75>.
- Xanthaki, Helen (2013). European Union Legislative Quality after the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation. *Statute Law Review*, 35 (1), 66-80. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/slr/hmt005>.
- Xanthaki, Helen (2014a). *Drafting Legislation: A Modern Approach*. London: Ashgate.
- Xanthaki, Helen (2014b). Quality of Legislation: Focus on Smart EU and Post-Smart Transposition. *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3), 329-351.
- Xanthaki, Helen (2017). The EU's Regulatory Framework for Legislative Quality. En Ulrich Karpen y Helen Xanthaki (eds.). *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (pp. 275-297). Oxford: Hart.
- Xanthaki, Helen (2020). Legislation as Tool for Trust in the EU. En Maria De Benedetto, Nicola Lupo y Nicoletta Rangone (eds.). *Legislation and Citizen Confidence* (pp. 83-102). Oxford: Hart. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783748907244-83>.
- Xanthaki, Helen (2021). On the Comprehensibility of EU Legislation: Reform for a Sustainable EU. *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik*, Disponible en: <https://is.gd/62Hae>.
- Xanthaki, Helen (2025). *Legislative Complexity and Monitoring the Application of EU Law*. Brussels: European Union. Disponible en: <https://is.gd/uX4J4N>.