

LAS DISPOSICIONES REGULADORAS DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

FABIO PASCUA MATEO (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LAS EXIGENCIAS ESPECÍFICAS DE LA TÉCNICA NORMATIVA EN EL DERECHO COMUNITARIO. - 2. NORMATIVA APLICABLE. - 3. LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA. - 4. EXAMEN DEL CONTENIDO DE LAS PRINCIPALES DIRECTRICES. 4.1. *Relativas a la estructura de la norma.* a) El título. b) El preámbulo: vistos y considerandos. c) Parte dispositiva. d) Disposiciones finales y cláusulas derogatorias. e) Anexos. 4.2. *Relativas al lenguaje empleado.* a) El régimen de lenguas de la Unión Europea. b) Recomendaciones lingüísticas en la técnica normativa comunitaria. c) Actuación de los Estados miembros, con especial referencia al legislador español. 4.3. *Las normas modificadoras y la consolidación de textos.* - 5. EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA Y LA TÉCNICA NORMATIVA. - 6. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Letrado de las Cortes Generales. Profesor de Derecho administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

1. INTRODUCCIÓN: LAS EXIGENCIAS ESPECÍFICAS DE LA TÉCNICA NORMATIVA EN EL DERECHO COMUNITARIO

En su *Nomografía* o el arte de redactar leyes escribía *Jeremy Bentham* que «La incertidumbre sobre el significado de las palabras empleadas en el ámbito del derecho, generará en la misma proporción incertidumbre respecto a la posesión y a la propiedad en todas sus formas y también suscitará la falta de seguridad política contra el mal en todas sus formas. Por lo tanto, el grado de seguridad para el bien en todas sus formas y contra todo tipo de mal, estará en proporción a la fijeza que se logre en el significado de las palabras. Por ello, hasta que la nomenclatura y el lenguaje de la ley no mejoren, no podrá alcanzarse enteramente el fin supremo del buen gobierno». Las sensatas palabras del ilustre vecino de *Queen's Square* subrayan la importancia de los problemas derivados de una mala técnica de legislar, especialmente en ese mundo de leyes desbocadas, según expresión afortunada de *García de Enterría*, en el que los juristas nos hemos ido adentrando desde hace tiempo y entre cuyas brumas buscamos torpemente una mínima orientación.

Lejos de un mero prurito academicista, la preocupación por que las normas superen un estándar mínimo de calidad responde a alguna de las más básicas exigencias jurídicas, como la necesaria garantía de los principios de seguridad jurídica y eficacia. Por ello, junto a cuestiones meramente formales, no obstante, de indudable relevancia, las exigencias de la técnica normativa deben permitir insertar adecuadamente cada norma en el conjunto del ordenamiento, proporcionar la certeza suficiente a los operadores jurídicos y garantizar en la medida de lo posible la viabilidad del acto afectado. Tales objetivos, comunes a los

ordenamientos estatales clásicos, no faltan en el derecho comunitario, sistema normativo propio, autónomo respecto de la legislación de los Estados miembros, como apunta la, a estas alturas, sobradamente conocida Sentencia del Tribunal de Justicia en el caso *Van Gend & Loos*, de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62, e impregnan buena parte de las actuaciones y principios a los que nos iremos refiriendo. Sin embargo, las peculiaridades del orden jurídico comunitario imponen exigencias ulteriores que también han de resolverse. Nos referimos a aspectos como el régimen lingüístico de la Unión, actualmente con once idiomas oficiales, que se incrementarán sustancialmente con la inminente ampliación. Asimismo, al distinto grado de eficacia de los tipos normativos que conforman el ordenamiento comunitario –un elenco que comprende, conforme al tantas veces citado art. 149 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), desde los reglamentos (normas de alcance general, obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado) a las meras recomendaciones, por no hablar de los casi innumerables actos atípicos –a la distinta capacidad de actuación sectorial de los órganos de la Unión y de sus productos normativos reconocida en cada base jurídica, así como a la diversidad de procedimientos de elaboración de aquéllos, atendiendo a las distintas facultades del Parlamento Europeo– procedimientos de codecisión (regulado éste, sin emplear tal denominación, en el art. 251 TCE), de cooperación (art. 252 TCE), dictamen, dictamen conforme, simple consulta, etc. En fin, al hecho de que buena parte de las disposiciones comunitarias –especialmente las directivas y las decisiones marco previstas en los arts. 249 TCE y 34 del Tratado de la Unión Europea (TUE), respectivamente, que obligan en cuanto a los objetivos, pero dejan libertad respecto de la forma y los medios– requieren de una actuación intermedia por parte de los Estados miembros para su plena eficacia, de manera que la actitud que éstos adopten será muy relevante para conformar el resultado final de la legislación. A lo largo de las próximas páginas nos iremos deteniendo en los desafíos y respuestas que se ha dado en la Unión Europea a todas estas cuestiones.

2. NORMATIVA APLICABLE

La preocupación por la mejora de la calidad de la legislación comunitaria ha estado desde el primer momento ligada a los esfuerzos por

solventar la acusación recurrente acerca del «déficit democrático» de la Unión, por lo que no es de extrañar que las primeras manifestaciones apareciesen de manera inmediata tras la firma y el accidentado proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, texto sobre el que arreciaron las críticas por lo oscuro de su redacción, así como por establecer un alto número de nuevas competencias que debían ejercerse por órganos a los que se acusaba de escasa representatividad. Ya en 1992 nos encontramos con las Conclusiones de la Presidencia aprobadas por el Consejo Europeo de Edimburgo, los días 11 y 12 de diciembre, donde se reconocieron, en el más alto escalón político de la Comunidad, las deficiencias técnicas de las que adolecía buena parte del elenco de regulaciones que entre 1985 y 1992 había dado desarrollo al mercado interior. A partir de este momento, se han sucedido en número creciente los informes e iniciativas en la materia, de los que son buen ejemplo las comunicaciones anuales presentadas por la Comisión al Consejo Europeo sobre «legislar mejor», y las resoluciones aprobadas en relación con ellas por el Parlamento Europeo.

Desde un punto de vista normativo, dicha actividad de información se ha visto complementada por una serie de actos, en la mayor parte de los casos sin valor jurídico vinculante, en los que se han ido estableciendo distintas directrices que se pretende sean observadas por las Instituciones comunitarias durante el procedimiento legislativo. Ya en el derecho originario, el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997 contiene dos declaraciones relevantes. En primer lugar, la número 39, sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, insta al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a «establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria y aplicar dichas directrices al estudiar propuestas o proyectos de legislación comunitaria, adoptando las medidas de organización interna que estimen necesarias para su correcta aplicación», así como a «hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos». Por su parte, la Declaración número 42, acordó la publicación con valor ilustrativo, sin valor jurídico y bajo la responsabilidad de la Secretaría General del Consejo, de una versión consolidada de los Tratados, incluido el de la Unión Europea.

En cuanto al derecho derivado y por orden cronológico, deben citarse la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993, relativa a la cali-

dad de la legislación comunitaria (DOCE C/166, de 17 de junio de 1993); el Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 20 de diciembre de 1994, sobre el Método de trabajo acelerado con vistas la codificación oficial de los textos legislativos; finalmente, destaca el Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, relativo a las directrices comunes sobre calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DOCE C/ 73, de 17 de marzo de 1999). Se trata, probablemente, del instrumento de carácter general más importante con el que cuentan en este momento las Instituciones comunitarias para velar por la corrección de su obra normativa, aunque, debe insistirse, es un documento de principios y carece de obligatoriedad jurídica, como recuerda su Considerando 7. Sigue siendo el texto de referencia, toda vez que el Acuerdo Interinstitucional para mejorar la calidad de la legislación comunitaria que debía elaborar el «Grupo técnico de alto nivel», creado por el Consejo Europeo de Sevilla, antes de finales de 2002, no ha sido adoptado hasta la fecha. Para su mejor aplicación dispone la redacción de una Guía Práctica Común, dirigida a las personas que contribuyan a la redacción de los textos legislativos, que debía elaborarse por los Servicios Jurídicos de las distintas instituciones en el plazo de un año a partir de la publicación de las directrices. Esta previsión se ha visto cumplida con la aprobación, el 2 de agosto de 2001, de la edición vigente en estos momentos, a lo que se añade la creación de un Grupo interinstitucional que ha de encargarse de su actualización y al que han de dirigirse, por parte de quienes intervengan en la redacción de actos comunitarios, las sugerencias que se estimen oportunas.

Las disposiciones anteriores se complementan con todo el aparato normativo puesto a disposición de la garantía de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, recogidos expresamente en el segundo párrafo del art. 5 TCE, conforme al cual, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala comunitaria. Por su parte, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión, no han de exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. En

este campo, destaca el Protocolo anejo al TCE, añadido por el Tratado de Amsterdam, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como la Declaración núm. 43 aneja al TUE, relativa a dicho Protocolo y el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad, firmado el 25 de octubre de 1993 (DOCE C/329, de 6 de diciembre de 1993).

3. LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Precisamente es el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad uno de los documentos más relevantes a la hora de afrontar el primer reto que plantea toda voluntad de calidad en la elaboración de normas. Se trata, lógicamente, de limitar en la medida de lo posible el frenesí legislador desatado en las últimas décadas y que incide negativamente tanto en aspectos puramente técnicos como en el asentamiento y evaluación de los efectos de las disposiciones normativas e incluso la misma posibilidad de que sean conocidas por sus destinatarios aun con alta formación jurídica. La Unión Europea no ha sido ajena a estas preocupaciones y, abrigadas al amparo del calor proporcionado por los citados principios de subsidiariedad y proporcionalidad, han surgido diferentes iniciativas con el fin de someter la tarea legislativa a una previa planificación que asegure la necesidad real de toda nueva iniciativa, así como de simplificar en algún grado las disposiciones ya vigentes.

Comenzando por la nueva legislación, además de la figura del programa legislativo anual que ha de elaborar la Comisión y remitir al Parlamento Europeo y el Consejo, que implica ya una labor de planificación que puede resultar útil, toda iniciativa que presenta la Comisión se somete a dos tipos de controles: los análisis de impacto y los procedimientos de consulta externa. Siguiendo estos principios, la Comisión procede a una evaluación previa del problema planteado para determinar la pertinencia de una acción comunitaria y, de resultar positiva, qué instrumento resulta más adecuado. Las directrices que han de orientar esta evaluación son, por un lado, si el asunto presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente por los Esta-

dos miembros, si la ausencia de regulación comunitaria pudiera suponer infracción de los Tratados o perjuicio considerable para los intereses de uno o más Estados y si la actuación de la Unión reportaría claros beneficios frente a una acción puramente estatal. Por otro, tomada una decisión favorable respecto de la necesidad de una nueva norma, se debe decidir qué tipo es el más conveniente de entre el abanico enumerado en el art. 249 TCE –básicamente reglamentos, directivas y decisiones– y el art. 34 TUE –decisiones marco, con una naturaleza muy similar a la de las directivas, si bien se excluye expresamente que tengan efecto directo. De acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal y como los desarrolla el Protocolo, en igualdad de condiciones, las directivas son preferibles a los reglamentos y las directivas –marco a las detalladas, con el fin de dejar el margen más amplio posible a la intervención de los Estados. La Guía Práctica, por otra parte, recomienda, de acuerdo con la directriz núm. 2 del Acuerdo Interinstitucional, que en el caso de que se haya elaborado un proyecto de directiva que sea muy detallado, se opte por transformarlo en reglamento, respetando, de este modo, la auténtica naturaleza de este tipo normativo. Esta primera fase se cierra con los análisis de impacto, todavía no suficientemente sistemáticos, según reconoce la Comisión en su Comunicación «Simplificar y mejorar el marco regulador», de 2001 (COM/2001 726 final, de 5 de diciembre de 2001). El objetivo de estos análisis es que en todos los proyectos relevantes se integren de manera proporcionada y adaptada a su contenido, una evaluación de los componentes económicos, sociales y medioambientales de un desarrollo sostenible, así como los costes presupuestarios que pudieran derivarse, no sólo para las instituciones comunitarias, sino también para los Estados miembros, incluidos los Entes territoriales infraestatales afectados.

Tras este primer estudio, se pasa a la fase de consultas externas, que se desarrollan a través de diversos instrumentos (libros verdes, libros blancos, consultas con interlocutores sociales, foros e incluso comunicaciones por Internet) e instancias (grupos de expertos y comités consultivos), que, en aras a una mayor transparencia debieran publicarse en una lista completa. Más formales son las fases de dictamen preceptivo con el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, o incluso el Parlamento Europeo cuando su potestad se reduzca a esta modalidad. Con todos estos elementos se puede completar el listado de

puntos que comprende la evaluación previa según el prontuario («check-list») legislativo anejo a las Líneas directrices generales para la política legislativa, adoptadas por la Comisión el 16 de enero de 1996 (SEC(95)2255) a saber, justificación y objetivos de la norma, base jurídica, claridad, sencillez y concisión del texto, respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, simplificación, coherencia con otras políticas comunitarias, consultas externas (se da cuenta de su extensión y resultados), evaluación de impacto, evaluación de riesgos de fraude e implicaciones presupuestarias. Por último, la iniciativa se elabora siguiendo la estructura marcada por las directrices de técnica legislativa sobre las que nos detendremos a continuación.

Respecto de la simplificación de la legislación en vigor, tanto la Comisión, en la Comunicación «simplificar y mejorar el marco regulador», antes citada, como el Parlamento Europeo, en su Segundo Informe sobre las comunicaciones de la Comisión relativas a la simplificación y mejora del marco regulador (A5-0235/2003, de 17 de julio de 2003) reconocen que sus resultados han sido hasta la fecha muy limitados. Más adelante, al referirnos a las disposiciones modificativas y la consolidación de textos, nos haremos eco de las técnicas y programas actualmente en uso. Por el momento, baste constatar su asistematicidad, así como el propósito de la Comisión para reducir en enero de 2005 hasta el 25% del volumen de legislación existente y la retirada de diversas propuestas normativas presentadas antes de 1999 que han perdido ya justificación.

4. EXAMEN DEL CONTENIDO DE LAS PRINCIPALES DIRECTRICES

4.1. *Relativas a la estructura de la norma*

Acordada la necesidad de aprobar una norma y elegida su vestidura jurídica, se abre la fase de su redacción, momento en que encuentran plena aplicación las directrices de técnica legislativa contenidas en los instrumentos anteriormente citados. Su contenido atiende a la estructura formal de la propuesta, el lenguaje utilizado y recomendaciones especiales para las normas modificativas, aspectos todos sobre los que nos vamos a ir deteniendo a lo largo de las próximas páginas. La estruc-

tura de los actos comunitarios se fija en la directriz núm. 7, de acuerdo con la cual, ésta ha de ser uniforme y consta de título, preámbulo, parte dispositiva y, en su caso, de anexos.

a) El título

El título de la norma requiere pocas consideraciones. La directriz 8 dispone que éste contendrá una indicación del objeto tan sucinta y completa como sea posible y que no induzca a error sobre el contenido de la parte dispositiva, añadiendo que, si es preciso, podrá ir seguido de un título abreviado. Por su parte, la Guía Práctica Común apunta que el título completo está formado por la indicación del tipo de acto de que se trata, la abreviatura de la Comunidad afectada, el orden del acto y el año de su aprobación, la Institución o Instituciones autoras del mismo, la fecha de aprobación y una explicación sucinta de su objeto. Por citar algún ejemplo, puede mencionarse la Directiva 97/67/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio. En este caso, aparecen, como es notorio, el tipo de acto –una directiva– el año –1997– y el número de orden –el 67– así como la Comunidad afectada –aquí, la Comunidad Europea, denominación que recibe la antigua Comunidad Económica Europea desde el Tratado de Maastricht. A continuación se detallan las Instituciones autoras de la norma –el Parlamento Europeo y el Consejo, que deben aparecer por este orden en los actos adoptados por el procedimiento de codecisión, tal y como establece el art. 254 TCE– la fecha de su aprobación y el objeto de la directiva. La práctica es mínimamente divergente en el caso de los reglamentos, puesto que en éstos el código alfanumérico de identificación contiene, por este orden, la Comunidad en la que surte efectos, el número y el año de aprobación.

Un caso particular lo constituyen los actos modificativos de otros anteriores, respecto de los que la Guía Práctica Común exige la indicación de todos aquellos que se vean afectados, con el fin de facilitar a los operadores jurídicos la localización de las alteraciones que se hayan podido introducir en un régimen normativo determinado. En cualquier

caso, la proliferación de reformas hace insuficiente esta práctica, lo que da lugar a la necesidad de reforzar los mecanismos de recopilación sobre los que luego volveremos. En el supuesto de que el contenido del acto sea fundamentalmente modificar una norma anterior, debe incluirse la totalidad de su título, como ocurre con el Reglamento (CE) n° 2/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2248/2001 relativo a determinados procedimientos de aplicación del Acuerdo de estabilización y asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra, y del Acuerdo interino entre la Comunidad Europea y la República de Croacia. Si la modificación es sólo un aspecto incidental en el contenido del acto, se facilita sólo el número de la norma modificada. Un ejemplo de esta referencia abreviada lo proporciona el Reglamento (CE) n° 1670/2003 de la Comisión, de 1 de septiembre de 2003, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 58/97 del Consejo en relación con las definiciones de características de las estadísticas estructurales de las empresas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2700/98 relativo a las definiciones de las características de las estadísticas estructurales de las empresas. Aunque la mención del objeto es completa, se omite, sin embargo, la cita a la Comisión como autora del Reglamento, su fecha de aprobación y la indicación de que esta norma contiene el texto pertinente a los fines del Espacio Económico Europeo.

Por último, aunque en el caso de las fuentes principales del ordenamiento comunitario no tiene demasiada utilidad debido a la presencia del sistema de numeración explicado, no faltan en ocasiones referencias a títulos abreviados. La Guía Práctica Común es muy cautelosa acerca de su empleo, que sólo debe tener lugar en materias que por su importancia lo requieran. Además, no pueden sustituir ni al código alfanumérico ni al enunciado completo en referencias ulteriores. El efecto de su previsión es que la abreviación empleada es la única autorizada para referirse al acto de una manera oficial. Los supuestos de utilización de título abreviado no son muy numerosos, aunque no faltan sectores en que son bastante típicos. En este sentido, podemos citar la normativa sobre armonización del IVA, integrada en su mayor parte por directivas, conocidas con frecuencia con un número de orden respecto de las aprobadas en relación con la armonización de este tributo. De todos modos,

sus reformas no aluden a este título abreviado. Así, aparece la Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios –Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme. Sin embargo, en reformas posteriores de la misma, el título de la directiva hace referencia sólo a su código, como ocurre con la Directiva 2002/92/CE, del Consejo, de 3 de diciembre de 2002 por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE con el fin de prorrogar la facultad para autorizar a los Estados miembros a que apliquen un tipo reducido del IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra.

b) El preámbulo: vistos y considerandos

Por su parte, el preámbulo consta de dos grandes bloques de apartados, conocidos en la jerga comunitaria como «vistos» y «considerandos», a los que aluden las directrices 9 a 11. La finalidad de los primeros es indicar la base jurídica del acto, así como las principales fases del procedimiento que hayan conducido a su adopción, mientras que la de los segundos es motivar de modo conciso las disposiciones esenciales de la parte dispositiva, sin reproducir ni parafrasear su texto.

Precisando algo más las nociones apuntadas, los vistos, que figuran al principio del preámbulo, sirven para indicar el fundamento jurídico del acto, es decir, la disposición que asigna la competencia para adoptar el acto en cuestión; las propuestas, recomendaciones, iniciativas, proyectos, solicitudes o dictámenes obligatoriamente solicitados así como, cuando proceda, el procedimiento seguido (en particular los de codecisión y cooperación) y algunos dictámenes y otros actos de procedimiento cuya solicitud no es preceptiva, como son los dictámenes del Parlamento Europeo solicitados con carácter facultativo.

Mucha mayor importancia tienen los considerandos, en los que se lleva a cabo el deber de motivación de los actos comunitarios, deber que tiene por objeto, como proclamó tempranamente el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 4 de julio de 1963, asunto 24/62, dar a conocer a los Estados miembros y a toda persona interesada las condiciones en que

el autor del acto ejerció la competencia relativa al acto en cuestión y conceder la posibilidad a las partes de un litigio de defender sus derechos, así como al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de efectuar su control jurisdiccional. Formalmente, cada considerando ha de aparecer numerado en caracteres arábigos, salvo que exista uno sólo, práctica que queda justificada por consideraciones evidentes de claridad de la legislación y facilidad de las referencias, tanto antes como después de la aprobación del texto, y no deberán incluir disposiciones con carácter normativo o declaraciones de intención política.

No es fácil presentar con carácter general los contenidos que pueden aparecer en tales considerandos, pero sí es posible apuntar algunas cuestiones de interés. En principio, en la mayor parte de ellos aparecerán referencias cronológicas a los hechos que dan lugar a la intervención normativa de la Comunidad, así como a los fundamentos jurídicos que la respaldan, seguidas de una exposición, siquiera sumaria, de las razones que justifican las principales medidas adoptadas en la parte dispositiva, en particular, la derogación o modificación de normas ya existentes. Asimismo, determinadas disposiciones han de motivarse con un cuidado especial, especialmente aquellas que se adoptan por vía de excepción, se oponen al régimen general, constituyen excepciones a los principios generales, como las disposiciones con efectos retroactivos, pueden causar un perjuicio a determinados interesados o fijan la entrada en vigor el mismo día de su publicación.

En este mismo grupo debe incluirse la mención de la omisión excepcional, por razones de urgencia, del envío a los Parlamentos nacionales, por conducto de los gobiernos respectivos, de las propuestas normativas de la Comisión con una antelación de al menos seis semanas a la sesión del Consejo en que hayan de estudiarse, previsto en el Protocolo *ad hoc* introducido por el Tratado de Amsterdam. En escasas ocasiones se ha recurrido hasta la fecha a esta excepción. Entre ellas, pueden citarse la Directiva 2000/27/CE del Consejo, de 2 de mayo de 2000, que modifica la Directiva 93/53/CEE por la que se establecen medidas comunitarias mínimas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces, la Directiva 2000/44/CE del Consejo, de 30 de junio de 2000, por la que se modifica la Directiva 92/12/CEE por lo que se refiere a las restricciones cuantitativas temporales aplicables a

los productos sujetos a impuestos especiales introducidos en Suecia desde otros Estados miembros o, más recientemente, el Reglamento (CE) n° 1146/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 3050/95 por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común sobre un determinado número de productos destinados a la construcción, el mantenimiento y la reparación de aeronaves, así como una norma de especial importancia para España, el Reglamento (CE) n° 2372/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se establecen medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero Prestige. En todos estos actos normativos, se ha incluido en los considerandos finales una cláusula de un tenor similar al siguiente: «Habida cuenta la urgencia del asunto, es necesario establecer una excepción al plazo de seis semanas contemplado en el punto 3 de la parte I del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo al Tratado de Amsterdam».

Pero, además, en los considerandos van a tener cabida algunas de las cuestiones específicas que la técnica normativa debe resolver en el marco del derecho comunitario a las que antes hemos aludido. Así, si la base jurídica que fundamente la competencia comunitaria no especifica la naturaleza del acto que puede adoptarse, en los considerandos ha de motivarse la elección concreta. De forma más precisa, en los considerandos revisten particular importancia tres aspectos que requieren una mención especial, a saber, la motivación de la subsidiariedad, la de la «comitología» y los considerandos financieros.

Comenzando por el examen del respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los considerandos son el lugar apropiado para incluir la justificación a la que alude el punto 4 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este contexto, conviene recordar la distinción que realiza el artículo 5 del Tratado CE entre los ámbitos de la competencia exclusiva de la Comunidad y los que se refieren a otras competencias, por cuanto respecto de los primeros, sólo habrá de motivarse el respeto al principio de proporcionalidad, mientras que en los segundos será preciso justificar también la conformidad con el principio de subsidiariedad. En general,

las motivaciones son muy escuetas y aluden a las principales causas mencionadas en el punto 5 de dicho Protocolo, tales como la concurrencia de aspectos transnacionales, infracción del contenido de los Tratados, etc. A modo de ilustración, valga el considerando 16 de la Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente, cuyo tenor reza lo siguiente: «Dado que los objetivos de la acción propuesta para garantizar una protección eficaz contra los efectos nocivos sobre la salud humana del ozono y reducir los efectos negativos del ozono sobre la vegetación, los ecosistemas y el medio ambiente en su conjunto, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros debido a la naturaleza transfronteriza de la contaminación por ozono y por consiguiente pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de conformidad con el principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos».

Por otra parte, en los actos básicos que implican un procedimiento de Comité para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, una motivación normalizada hace referencia a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, por la que se fijan las modalidades del ejercicio de tales competencias. Las consultas previstas por esta Decisión se mencionan en el preámbulo de los actos correspondientes, debido a que, por ejemplo, las consultas de un comité de gestión (artículo 4 de la Decisión) o de un Comité de reglamentación (artículo 5 de la Decisión) producen siempre efectos jurídicos que varían según los distintos casos hipotéticos previstos en el acto básico. No se menciona en un visto, como los dictámenes de solicitud potestativa, sino en el último considerando.

Finalmente, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión celebraron el 6 de mayo de 1999 un acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DO C/172, de 18.6.1999), que sustituye, con efecto en la misma fecha, a la declaración del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 6 de marzo de 1995 relativa a la inserción de disposiciones financieras en los actos legislativos. El acuerdo establece en su apartado 33 que los

actos que se refieren a programas plurianuales adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión incluirán una disposición en la cual el legislador establecerá la dotación financiera del programa para todo su período de vigencia. Esta disposición se acompaña del siguiente considerando tipo: «[El presente acto] establece, para toda la duración del programa, una dotación financiera que, con arreglo al apartado 33 del acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, constituye la referencia privilegiada para la Autoridad Presupuestaria». En principio esta previsión no afecta a los actos relativos a programas plurianuales que no sigan el procedimiento de codecisión, pero el Consejo puede introducir, sin afectar a las competencias de la Autoridad Presupuestaria definidas en el Tratado, una referencia financiera, ilustrativa e la voluntad del legislador. En tal caso, dicha circunstancia se hará constar en los considerandos. Lo mismo sucede si el importe de referencia financiera anteriormente mencionado es objeto de un acuerdo con el Parlamento Europeo, en el marco del procedimiento de concertación previsto en la declaración común de 4 de marzo de 1975, supuesto en el que el considerando tipo tiene la siguiente redacción: «En el marco del procedimiento de concertación previsto en la declaración común de 4 de marzo de 1975 (...), el Parlamento Europeo y el Consejo han alcanzado un acuerdo sobre un importe que constituye, para toda la duración del programa, la referencia privilegiada con arreglo al punto 33 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario».

c) Parte dispositiva

Desde un punto de vista meramente formal, la parte dispositiva, de acuerdo con la directriz 15, se redactará, en la medida de lo posible, conforme a una estructura modelo (objeto y ámbito de aplicación –definiciones– derechos y obligaciones –disposiciones por las que se otorgan competencias de ejecución– disposiciones en materia de procedimiento –medidas de aplicación– disposiciones transitorias y finales). Se subdividirá en artículos y, según su extensión y complejidad, en títu-

los, capítulos y secciones. En los artículos que contengan listas, se recomienda diferenciar cada elemento de la lista con letras o números, mejor que con guiones. Las subdivisiones orgánicas del dispositivo de un acto legislativo se recogen en el siguiente cuadro, de acuerdo con las disposiciones de la Guía Práctica. Los actos de estructura simple están constituidos por artículos y sus subdivisiones. Las subdivisiones superiores del acto comienzan con el capítulo, dividido en caso necesario, en secciones. Sólo a partir de un elevado grado de complejidad del texto, podrán agruparse los capítulos en títulos y éstos, eventualmente, en partes.

CATEGORÍA/ DENOMINACIÓN	SÍMBOLO	FORMA DE CITAR	OBSERVACIONES
I. Divisiones superiores			Divisiones con o sin título
— Parte	Parte I, II, (o: Primera, Segunda parte)	(en) la Parte I, II (o: la Primera, la Segunda parte)	Empleadas (conjunta o individualmente) en determinados textos largos o muy estructurados
— Título	Título I, II	(en) el Título I, II	
— Capítulo	Capítulo I, II (o: 1, 2)	(en) el capítulo I, II	
— Sección	Sección 1, 2	(en) la Sección 1, 2	
II. Divisiones básicas			Divisiones con o sin título
— Artículo	Artículo único Artículo 1, 2	(en) el artículo único (en) el artículo 1, 2	Numeración continua (incluso cuando existan divisiones superiores)
o			
— Punto	I, II (o A, B) I. (o A. o 1.)	(en) el punto I, II (A, B) (en) el punto 1 (A, 1) (y no «bajo» ...)	Empleado en ciertas recomendaciones, resoluciones y declaraciones
III. Divisiones inferiores			Subdivisiones sin título
— Apartado	1., 2	(en) el apartado 1, 2	Subconjunto autónomo de un artículo

— Párrafo	Nada.	(en) el párrafo primero, segundo	Elemento no autónomo de un artículo o apartado complejo
— Punto	a), b) 1), 2) i), ii), iii), iv)-	(en) el punto 1), 2) en la letra a), b) (en) el inciso i), ii) (y no «bajo...»)	Generalmente precedidos de una «frase introductiva»
— Guión	—	(en) el primer guión (en) la primera,	
— Frase		segunda frase	Precedida (excepto al comienzo del texto) y seguida por un punto

Desde la perspectiva del contenido, la parte dispositiva de la norma comunitaria está integrada, en su caso, además de por las disposiciones finales y las cláusulas derogatorias, sobre las que luego volveremos, por el objeto y ámbito de aplicación, así como las definiciones, en su caso, las normas materiales, las cláusulas de procedimiento, régimen sancionador y medidas de aplicación, como son las disposiciones relativas a las normas de desarrollo y a las fechas para la transposición de directivas. Un artículo primero que define el objeto y el ámbito de aplicación, frecuente en los acuerdos internacionales, figura también bastante a menudo en los actos comunitarios. Su utilidad debe evaluarse caso por caso. Es ciertamente inútil si sólo constituye una paráfrasis del título. Por el contrario, puede proporcionar al lector elementos que no se habrán incluido en el título por un deseo de concisión, pero que le permiten constatar, a primera vista, si el acto le concierne o no. Precisamente desde este punto de vista, será necesario velar para no inducirle a error.

d) Disposiciones finales y cláusulas derogatorias

En las disposiciones finales se insertan todos los elementos relativos a la entrada en vigor, régimen transitorio y producción de efectos del acto correspondiente y, en el caso de las directivas, condiciones de transposición. De modo general, la directriz 20 se limita a requerir la precisión de las disposiciones en las que se establezcan fechas, plazos, excepciones, exenciones y prórrogas, así como las disposiciones transi-

torias (en particular las referentes a los efectos del acto en las situaciones existentes) y las disposiciones finales (entrada en vigor, fecha límite de transposición y aplicación del acto en el tiempo). De acuerdo con el art. 254.3 TCE los reglamentos del Consejo y de la Comisión, así como las directivas de estas instituciones que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. A estos efectos, la fecha de publicación de un acto será la fecha en la que el DO en que el mismo se haya publicado esté efectivamente disponible en todas las lenguas en la Oficina de Publicaciones.

A esta previsión la Guía Práctica añade matices no menores. De este modo, aunque se reconoce que por razones prácticas o por motivos de urgencia, puede justificarse una fecha de entrada en vigor anterior a los veinte días de su publicación, especialmente en el caso de los reglamentos, se supedita su reducción a los tres días de su publicación a que concurren motivos de urgencia constatada en cada caso concreto. Por su parte, la entrada en vigor el mismo día de la publicación deberá ser una auténtica excepción, justificada por una necesidad imperiosa, como evitar un vacío legal o prevenir la especulación, relacionada con la propia naturaleza de la medida prevista. Deberá darse una motivación adecuada mediante la inserción de un considerando específico en el acto, salvo en los casos en que la práctica ya sea bien conocida por parte de los interesados, por ejemplo, para los reglamentos diarios y semanales por los que la Comisión fija los derechos a la importación o las restituciones a la exportación a países terceros, respecto de los que tradicionalmente se ha convenido que entren en vigor el mismo día o el primer día hábil siguiente al de su publicación.

Poco hay que señalar respecto de las disposiciones transitorias, que deben delimitar el régimen jurídico aplicable a las situaciones de pendencia en el momento del inicio de la vigencia de cada acto concreto. Únicamente cabe recordar que la aplicación retroactiva de las normas comunitarias sólo se admite excepcionalmente, de acuerdo con los requisitos propios del principio de seguridad jurídica y con mención expresa en la norma, condición ésta también exigible cuando se pretenda la aplicación diferida de una parte de aquélla.

En el caso de las directivas, además de la entrada en vigor, debe tenerse en cuenta su aplicación por los Estados, puesto que su intermediación es condición de eficacia de aquélla, salvo en los supuestos excepcionales en que sea de aplicación la doctrina del efecto directo expuesta por el Tribunal de Justicia en las Sentencias de 19 de enero de 1982, *Ursula Becker / Finanzamt Münster-Innenstadt*, asunto 8/81 (párrafo 25) y de 26 de febrero de 1986 (*Marshall / Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, asunto 152/84, de acuerdo con el cual, cuando las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales, tanto si el Estado no ha adaptado en plazo su derecho a la Directiva, como si ha procedido a una adaptación incorrecta. La aplicación ha de ser objeto de un artículo específico, anterior al relativo a la entrada en vigor, según recomienda la Guía Práctica Común. Un ejemplo de esta práctica aparece recientemente en la Directiva 2003/1/CE de la Comisión, de 6 de enero de 2003, por la que se adapta al progreso técnico el anexo II de la Directiva 76/768/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de productos cosméticos (Texto pertinente a efectos del EEE), cuyos arts. 2 y 3 establecen los plazos de aplicación por los Estados, mientras que su entrada en vigor es objeto del art. 4. En dicho artículo se ha de establecer un plazo adecuado, según la directriz 20, lo que debe entenderse como suficiente para que los Estados cumplan las formalidades internas de adaptación de su derecho. Recuérdese en este sentido que es doctrina consolidada del Tribunal de Justicia que «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva» –así, Sentencias de 15 de octubre de 1998, Comisión/Bélgica, C-326/97 y de 15 de junio de 2000, Comisión/Grecia, C-470/98– y que, en no pocos supuestos, es preciso superar una serie de informes que retrasan el procedimiento o, incluso, la facultad de adaptación de la normativa interna está en manos de una entidad territorial distinta de la estatal, como ocurre ocasionalmente en el caso español.

Al margen de lo anterior, las disposiciones finales de las directivas contienen algunas cautelas con el fin de asegurar la transparencia de las

operaciones de adaptación de los derechos internos a la norma comunitaria, como son la obligación de comunicar a la Comisión la adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para su cumplimiento y la llamada cláusula de interconexión por la que la norma de incorporación ha de invocar expresamente la directiva de la que procede. Prevista inicialmente de manera incidental, de modo que el Tribunal sólo la exigía cuando la directiva específicamente la incluía –tal y como se dejó sentado en su Sentencia de 27 de noviembre de 1997, Comisión / Alemania, asunto C-137/96– su uso se ha generalizado a raíz de una decisión del Consejo de 8 de noviembre de 1991. De esta manera, todas las directivas están incluyendo, al modo de una cláusula de estilo, disposiciones con un tenor parecido al siguiente: «cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones [las pertinentes para dar cumplimiento a la norma comunitaria], éstas incluirán una referencia a la presente directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia». Obviamente se trata de un requisito de tono menor, aunque justificado por el hecho de que facilita a la Comisión el control de los actos de desarrollo del derecho comunitario por los Estados miembros y permite visualizar nítidamente la naturaleza de la disposición interna como acto de ejecución de la directiva. En cualquier caso, al haber sido asumido por el Tribunal como uno de los deberes de los Estados, es conveniente su cumplimiento cuidadoso.

En España, dicha referencia se incluye en el título de la norma o, más frecuentemente, en la Exposición de motivos, tal y como se prevé en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, de 15 de noviembre de 1991 –en concreto, la directriz 6, relativa a la Exposición de motivos, dice que ésta «... aludirá a las competencias en cuyo ejercicio se dicta (en particular, las relativas a los ordenamientos comunitario europeo o autonómicos)». Por ello es conveniente durante la tramitación parlamentaria buscar el mejor acomodo de la referencia si durante la fase de Comisión se decide no incluir la Exposición de motivos de un proyecto como preámbulo de la futura ley, tal y como prevé el art. 114 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) de 10 de febrero de 1982. No se trata de un supuesto de laboratorio: la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, trae su origen del proyecto de ley orgánica (nº

expte. 121/135) de modificación de la LO 5/1992, de 29 de octubre y su Exposición de motivos comienza diciendo precisamente que su objeto es la «adaptación del derecho español a la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995». Dicha directiva recoge la cláusula de interconexión en su art. 32.1. Pues bien, durante la tramitación parlamentaria del proyecto, la Ponencia decidió ir más allá de una mera modificación de la LO 5/1992 y redactar un nuevo texto completo, del que se suprimió la Exposición de motivos, con lo que el texto definitivo no menciona en ningún momento la directiva comunitaria. El proyecto inicial puede verse en el B.O.C.G., Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, nº 135-1, de 31 de agosto de 1998 y el informe de la Ponencia en el B.O.C.G., Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, nº 135-9, de 14 de septiembre de 1999.

Por lo que se refiere a las cláusulas derogatorias, el Acuerdo interinstitucional se inclina en su directriz 21 por el principio de derogación expresa de cuantos actos o disposiciones resulten inaplicables o superfluos como consecuencia del nuevo acto, así como de los elementos que hayan quedado obsoletos, por ejemplo, por haberse ampliado su ámbito de aplicación. Se rechaza, por tanto una fórmula tan característica del derecho español como son las derogaciones implícitas de cuantas normas se opongan a la nueva, por lo que debe entenderse que los actos no aludidos continúan en vigor. Un ejemplo de disposición derogatoria se encuentra en el Reglamento (CE) nº 1458/2003 de la Comisión de 18 de agosto de 2003 relativo a la apertura y al modo de gestión de contingentes arancelarios en el sector de la carne de porcino, cuyo art. 8 declara derogado exclusivamente el Reglamento (CE) núm. 1486/95. No necesitan, en cambio, derogación los actos de duración determinada cuyo período de aplicación ya haya expirado. Por último, el propio TCE en su art. 254 regula el régimen de firma de los actos comunitarios, que irán rubricados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el del Consejo si se han adoptado por el procedimiento de codecisión, mientras que en los demás casos lo estarán por el Presidente de la Institución que los haya aprobado.

e) Anexos

Aparecen en la directriz 22, de acuerdo con la cual, los elementos técnicos del acto se incorporarán en los anexos, a los que se hará una

referencia específica en la parte dispositiva del acto. Además, se recomienda que los anexos no incluyan derechos u obligaciones nuevos no establecidos en la parte dispositiva y que se redacten conforme a una estructura uniforme. No presentan mayores peculiaridades respecto de la práctica española: han de aparecer al final del articulado y, si hubiera varios, numerados con ordinales romanos. En cualquier caso, teniendo en cuenta su carácter técnico y alto grado de detalle, es muy importante no abusar de su uso en normas como las directivas, debido al recorte de las capacidades normativas de los Estados que ello supone, hasta tal punto que no infrecuentemente éstos se han visto obligados a repetir literalmente su contenido en sus normas de desarrollo, con los consabidos contratiempos en el caso de alteración de la norma comunitaria.

4.2. *Relativas al lenguaje empleado*

a) El régimen de lenguas de la Unión Europea

Por lo que se refiere al cuidado de los aspectos lingüísticos, tanto las Directrices como la Guía común son generosas en esfuerzos. No obstante, con carácter previo no está de más recordar brevemente los principales rasgos que conforman el régimen de lenguas de las instituciones comunitarias, para pasar a continuación a exponer las principales recomendaciones que tanto el Acuerdo Interinstitucional de 1998 como la Guía Práctica formulan al efecto. Como es sabido, los Tratados Constitutivos están redactados en doce idiomas oficiales, y por tanto auténticos, tal y como establece el art. 314 TCE, que alude a las lenguas alemana, francesa, italiana y neerlandesa, propias de los seis países fundadores, a las que se fueron añadiendo la danesa, española, finesa, griega, inglesa, irlandesa, portuguesa y sueca tras las sucesivas ampliaciones. Todas estas lenguas, con la única excepción del irlandés o gaélico, son a su vez idiomas oficiales de trabajo de la Unión, según se desprende del Reglamento núm. 1 por el que se fija el régimen lingüístico de La Comunidad Económica Europea, de 15 de abril de 1958 y del Reglamento núm. 1, de idéntica fecha, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Corresponde al Estado miembro o a la persona que envíe textos a las Instituciones la elección de la lengua oficial que estime oportuna,

lengua en la que se le remite la contestación. En el caso de actos tomados a iniciativa comunitaria, si se trata de normas de aplicación general, deben redactarse y publicarse en todos los idiomas oficiales, mientras que si tienen un destinatario concreto, habrá que utilizar la lengua oficial del Estado receptor o del de que sea nacional la persona afectada. En los últimos tiempos, el derecho originario ha ido reforzando las garantías de los particulares en materia lingüística, hasta el punto de declarar su derecho a dirigirse por escrito a cualesquiera Instituciones u órganos de los mencionados en el art. 7 TCE –Parlamento Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, así como Comités Económico y Social y de las Regiones y Defensor del Pueblo– en la lengua oficial de su elección y recibir contestación en dicha lengua. Introducido en virtud del Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, se regula en la actualidad en el art. 31 TCE, así como en el art. 41.4 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, en este caso como concreción del llamado derecho a una buena administración. Con relación a esta última, aunque no es jurídicamente vinculante en estos momentos, está indudablemente llamada a adquirir dicha fuerza en el futuro y ya se utiliza como criterio interpretativo no sólo en el ámbito comunitario sino también en España, como se deduce de su invocación en el fundamento 8 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre. La efectiva aplicación de estas disposiciones ha sido exigida en ocasiones por parte del Tribunal de Justicia, por ejemplo en su Sentencia de 10 de febrero de 1998, Alemania / Comisión, asunto C-263/85, donde declaró que el envío en inglés de la documentación correspondiente a la delegación alemana constituía un vicio sustancial, de forma que acordó la nulidad de una Decisión de la Comisión.

Cabe, finalmente, precisar respecto de las otras lenguas que en España son, junto con el castellano, oficiales en algunas Comunidades Autónomas, que su uso en las Instituciones comunitarias no puede equipararse con el del español, única lengua oficial en el ámbito comunitario. Así lo recuerda el Parlamento Europeo en su Resolución A3-169/90, de 11 de diciembre de 1990, sobre la situación de las lenguas en la Comunidad y la de la lengua catalana. No obstante, sí se recomendó al Consejo y la Comisión que se adoptasen medidas que, compatibles con el principio anterior, permitiesen cierta utilización de la misma, tales como la publicación en este idioma de los Tratados y los

textos fundamentales de las Comunidades, su inclusión en los programas de la Comisión para el aprendizaje y perfeccionamiento de las lenguas europeas e incluso su utilización en las relaciones orales y escritas con el público en las oficinas que la Comisión pueda tener en las Comunidades Autónomas donde esta lengua sea también oficial. Es pertinente, por lo demás, recordar que este es un asunto que debe resolverse por la normativa comunitaria y no por norma alguna de reparto interno de competencias, tal y como ha subrayado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre, donde se invocaba expresamente el uso de la lengua catalana en el ámbito comunitario.

b) Recomendaciones lingüísticas en la técnica normativa comunitaria

Desde el punto de vista de la técnica normativa, esta multiplicidad de lenguas ha planteado algunos problemas que el derecho comunitario ha tratado de resolver tanto a través de medidas organizativas, como puede ser la creación de los cuerpos de juristas-lingüistas en las distintas instituciones que, con formación marcadamente jurídica, deben velar por la adecuación de las diversas versiones de un acto, como por medio de recomendaciones en las directrices de técnica legislativa. Obviamente es a éstas a las que nos vamos a referir, en particular a la directriz núm. 5, conforme a la cual, «durante la totalidad del proceso conducente a su adopción, los proyectos de actos se redactarán en términos y con estructuras de frases que respeten el carácter multilingüe de la legislación comunitaria; los conceptos o la terminología específicos de un sistema jurídico nacional se utilizarán con precaución». El resultado al que se aspira, según reconoce la Guía Práctica, es que, en la medida de lo posible y habida cuenta de la especificidad del Derecho comunitario y de su terminología, el acto no parezca una «traducción», en el mal sentido del término, a las personas encargadas de su aplicación o de su interpretación en cada Estado miembro (funcionarios, jueces, abogados, etc.), sino un texto que respeta un determinado estilo normativo. En efecto, normas cargadas de términos prestados, de calcos o de jerga de difícil comprensión son la causa de una gran parte de las críticas a la legislación comunitaria, considerada, en estos casos, como algo extraño a los sistemas nacionales. Es cierto que los Estados miembros han de asumir su parte de responsabilidad, sobre todo en

disposiciones como las directivas que les permiten un margen de actuación, pero eso no es óbice para que los propios actos comunitarios faciliten la tarea.

Para ello, la Guía propone una serie de cautelas que pueden agruparse en dos grandes ideas, a saber, utilizar un lenguaje claro y sencillo y evitar en la medida de lo posible términos demasiado castizos en el lenguaje común o jurídico de uno de los idiomas oficiales en que se redacte la primera versión de un acto —normalmente inglés o francés en el caso de los actos generales. La primera de ellas se justifica por el hecho constatado de que cualquier complejidad excesiva o ambigüedad, incluso leve, puede dar lugar a imprecisiones, aproximaciones o auténticos errores de traducción en una o varias de las otras lenguas comunitarias y se concreta en aspectos como la necesidad de evitar los giros para abreviar y las elipsis, las frases demasiado complejas que contengan varias oraciones subordinadas o las construcciones gramaticalmente poco claras. En cuanto a los términos utilizados, se rechazan los vocablos de jerga, locuciones latinas desviadas de su sentido jurídico específico y, sobre todo, expresiones demasiado vinculadas a la lengua o sistema jurídico del autor. A título de ejemplo, se aconseja evitar locuciones como la francesa «*sans préjudice*», equivalente a nuestro muy frecuente «sin perjuicio», que en otros idiomas obliga a largas perífrasis que pueden dar lugar a malentendidos.

Al margen de lo anterior, las exigencias de las directrices en relación con el lenguaje empleado en los actos comunitarios vienen a coincidir sustancialmente con las reconocidas en los derechos nacionales. Con carácter general, la directriz 1 reclama que los actos comunitarios se formulen de una manera clara, precisa y sencilla. En efecto, ante todo, el lenguaje jurídico es un lenguaje técnico, es decir, una herramienta empleada para facilitar una comunicación rápida y sin malentendidos entre personas con una preparación específica. Por ello es imprescindible asumir el ingente caudal lingüístico heredado del genio jurídico romano y fecundamente recreado por generaciones de juristas, así como de las aportaciones en el campo del derecho público ofrecidas por la eclosión del Estado liberal. Además, es preciso afrontar con rigor los desafíos que suponen tanto la aparición de instituciones jurídicas anteriormente desconocidas a las que hay que poner nombre, con

particular incidencia en la formación de este nuevo *ius commune* que viene a ser el derecho comunitario, cuyos conceptos sedimentan a partir de tradiciones no siempre coincidentes, o, simplemente, son radicalmente novedosos. Por otro lado, la claridad del lenguaje jurídico es requisito indispensable de una organización democrática del poder. Por ello debe asegurarse que los ciudadanos puedan, en la medida en que ello no mengüe las exigencias técnicas, comprender decisiones que les afectan de manera muy directa. Eliminar algunos de los vicios más comunes del lenguaje jurídico, tales como la excesiva longitud de las oraciones o la reiteración de formas estilísticas arcaicas e innecesarias, puede ayudar a esta tarea. Por último, por qué no, a la lengua de los derechos no ha de faltarle elegancia, musicalidad y belleza. El discurso del derecho es, en buena medida, una argumentación que trata convencer, de lograr la aceptación de aquel a quien se dirige y, qué duda cabe, una pieza bien construida en este sentido ha de ser mucho más eficaz a la hora de suscitar el acatamiento del ciudadano.

Estos principios se concretan en las directrices 3, 4, 6 y 14, donde se recogen diversas recomendaciones, entre las que merecen mención la redacción de las normas comunitarias de modo que sus destinatarios y quienes han de aplicarlas sepan sin ambigüedades sus derechos y obligaciones, el uso restringido de frases demasiado largas y de las abreviaturas que, además, han de ser conocidas o definidas al inicio. Asimismo, con relación a los aspectos puramente léxicos, los actos comunitarios deben emplear conceptos coherentes, tanto internamente, como respecto de las demás disposiciones, especialmente las que recaigan sobre el mismo sector material. Los mismos términos deben expresar idénticos conceptos y, en la medida de lo posible, lo deben hacer sin apartarse del sentido que tienen en el lenguaje corriente, jurídico o técnico. Por otro lado, aunque todo vocablo debería utilizarse con el significado que tiene en la lengua corriente o especializada, no obstante, la claridad jurídica puede exigir que el acto mismo determine el significado de las palabras que emplea. Este es el caso, en particular, si el término presenta varios sentidos, pero debe entenderse en uno solo de ellos, o si a efectos del acto se desea limitar o ampliar el sentido respecto al que se asigna normalmente a la palabra en cuestión. Por ello la directriz 14 contempla otra práctica muy frecuente en los Tratados internacionales y algunos derechos internos como el derecho estatuta-

rio inglés, como es la de iniciar la parte dispositiva con una serie de definiciones relevantes para el acto concreto. Además de no incluir elementos normativos dentro de las mismas, deben tenerse en cuenta otros requisitos, derivados casi del propio sentido común, como es la exigencia de que la definición no sea contraria al sentido corriente del término o que la palabra correspondiente se utilice a lo largo de todo el texto en el sentido precisado.

Por lo demás, la parte dispositiva de un acto vinculante no deberá contener disposiciones carentes de carácter normativo, tales como manifestaciones de deseos o declaraciones políticas, ni disposiciones que reproduzcan o parafraseen pasajes o artículos de los Tratados o confirmen una norma jurídica vigente, ni tampoco preceptos que anuncien el contenido de otros artículos o repitan el título del acto. En fin, la directriz 4 recuerda que las disposiciones de los actos se han de formular de manera concisa, que su contenido debería ser tan homogéneo como sea posible y que conviene evitar los artículos y las frases demasiado extensos, las fórmulas inútilmente complicadas y el empleo abusivo de abreviaturas.

c) Actuación de los Estados miembros, con especial referencia al legislador español

La cuestión no queda, sin embargo, resuelta con el mayor o menor cuidado de las instituciones europeas, sino que corresponde a los Estados miembros, encargados en muchas ocasiones de la adaptación efectiva de sus ordenamientos internos al contenido de una norma comunitaria, la difícil tarea de evitar que en dicha operación se introduzcan elementos que casen mal con las categorías asentadas en aquéllos. Procede, pues, detenerse en los desafíos que pesan sobre el propio sistema jurídico español, que es, desde luego, el que más nos interesa a estos efectos. En este sentido se plantea, ante todo, el problema de la traducción, de especial relevancia en aquellos supuestos como las directivas en que los poderes públicos internos tienen algo que decir, en relación con la cual ha de enfatizarse que los esfuerzos comunitarios no eximen de responsabilidad al legislador español, estatal y autonómico, que deberá estar atento a los errores que puedan producirse y corregirlos debidamente. Así, un ejemplo de buena traducción de la norma espa-

ñola, que difiere de la versión en castellano de la norma comunitaria, lo constituye el art. 9 de la ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que se aparta de ella al enumerar los sujetos del mercado de algunas de las denominaciones utilizadas en el art. 2 de la directiva 96/92/CE. Es el caso de *transportista* frente a *transmisor*, y, sobre todo, *consumidores*, término que sustituye con ventaja al de *cliente final*, por estar mucho más arraigado en nuestro derecho y evocar, en consecuencia, la realidad designada con mayor rapidez y precisión.

Pero más allá de una mala traducción, la discordancia conceptual puede surgir de una diversidad material de las categorías empleadas por los ordenamientos estatal y comunitario, bien porque aquél haya optado por un término genérico que pueda englobar las distintas variedades nacionales, bien porque se haya inclinado por una de ellas que difiera de la española, o bien porque se ha decidido por una innovación completa, ajena a cualquier derecho particular. Éste es el caso en el que más difícil, y por tanto meritoria, es una buena adaptación del texto, que deberá, en la medida de lo posible, optar por el término asentado en derecho español, sin perjuicio de que, por respeto al principio de lealtad con la Unión, el vocablo escogido permita una interpretación de la norma española que recaiga sobre materia comunitaria de conformidad con los objetivos establecidos por la directiva. De forma similar a lo que ocurre con la Constitución, la libertad interpretativa del legislador, con ser amplia, dado que no es un simple ejecutor de la norma, no es ilimitada, lo que en este caso significa que la directiva no ha de quedar desvirtuada por una redacción de la norma de adaptación que trate de quebrar su espíritu y finalidad. Así, el párrafo 39 de la STJ de 9 de octubre de 2001 Países Bajos / Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, asunto C-377/98, señala que el margen de maniobra que se reconoce a los Estados miembros «no es discrecional», para añadir a continuación que «no puede considerarse que una Directiva sea contraria al principio de seguridad jurídica cuando remite, a efectos de sus requisitos de aplicación, a conceptos conocidos del Derecho de los Estados miembros, precisando, [...] su alcance y sus límites, y cuando tiene en cuenta a este respecto las particularidades de la materia de que se trata» (párrafo 40). Por supuesto, todo ello será aún más oneroso para otros operadores jurídicos que no gocen del amplio margen con el que siempre juegan los órganos legislativos.

De los tres supuestos contemplados, el del término genérico presenta un desafío de tono menor, ya que basta con un conocimiento medio de ambos derechos para identificar el castizo español equivalente. Así ha ocurrido tradicionalmente con la expresión «servicios de interés económico general» contenida en el art. 86 TCE, que se ha venido identificando con la noción española de servicio público. Sin embargo, en los últimos tiempos diversas leyes han introducido un matiz por el que se da carta de naturaleza en nuestro derecho al término «servicio de interés general» con un significado amplio, mientras que la vieja denominación de servicio público queda relegada a aquellos ámbitos de cada sector en los que la intervención administrativa es más intensa, lo que parece olvidar la versatilidad de una técnica que ha podido gestionarse de maneras totalmente diversas, desde la reserva al Estado en régimen de monopolio, a la competencia privada mediante concesión. Así ha ocurrido con la hoy derogada ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones (art. 2) y la ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales (art. 1.2), que toman, respectivamente, los términos establecidos por la Directiva 96/19/CE de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones y la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

Más sencillo aún es el caso de la noción «ente local básico», acuñada por la directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (art. 2.1). Desde luego, ya la nomenclatura genérica utilizada resulta bastante acertada desde el punto de vista de su inserción en el derecho español, puesto que, aunque hubiera sido aún mejor optar por corporación o entidad local básica, términos preferidos por la Constitución y la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, la expresión empleada es de una originalidad encomiable frente a las versiones francesa (*collectivité local de base*) e inglesa

(*basic local government unit*). Pero además, las dudas que pudieran suscitarse en cuanto a su ámbito de aplicación quedan despejadas por el anexo, donde se concreta para España en los municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, categorías ambas dotadas de un significado preciso en el art. 3 de la ley básica de régimen local.

A pesar de todo, será inevitable en ocasiones traer al derecho español técnicas y categorías más o menos exóticas, producto de un ordenamiento que se inspira en tradiciones jurídicas vecinas pero no siempre idénticas y dotado a su vez de una originalidad propia. Este fenómeno importador, tomado con las debidas precauciones, no ha de ser visto con recelo, sino que se ha de considerar natural a un derecho y una sociedad abiertos y en comunicación permanente con otras realidades. En última instancia es oportuno recordar el interés con que el constituyente siguió en su momento las experiencias del derecho comparado y aun de la actuación de organizaciones internacionales –en especial la actividad del Consejo de Europa en relación con la protección de los derechos fundamentales– como prueba de los beneficios potenciales de tal permeabilidad.

De hecho, la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas ha dado entrada a distintas categorías jurídicas hoy plenamente asentadas en nuestro bagaje jurídico. A título de ejemplo, valga la referencia a algunos instrumentos de importancia notable para el derecho administrativo: la evaluación de impacto ambiental, como técnica de protección preventiva del medio, a la que deben someterse los proyectos de obras, instalaciones y otras actuaciones análogas, públicos o privados, que, como reconoce la STC 13/1998, de 22 de enero, F.J.3, es un instrumento de nuevo cuño, introducido a partir del derecho comunitario por el Decreto legislativo 1302/1986, de 26 de junio, modificado por el Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, hoy tramitado como ley 6/2001, de 8 de mayo. En sentido similar, puede mencionarse el régimen de títulos habilitantes para el ejercicio de actividades en diversos mercados regulados, anteriormente sometidos a régimen de monopolio, así como las normas de contratación pública, que deben al derecho comunitario buena parte de su configuración actual. Entre los primeros se encuentran los títulos, en forma de autorizaciones generales o licencias individuales previstos en la LGT 22/1998, de 24 de abril (arts. 7 y 10 y ss.),

que proceden de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, hoy sustituidas por un simple deber de comunicación a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, (art. 6.2 de la ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de Telecomunicaciones. En la misma línea merecen mención los arts. 7 y ss. de la ley 24/1998, que introducen el régimen previsto en el art. 9 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

En cuanto a la normativa sobre contratos, se ha subrayado por la generalidad de la doctrina cómo la ley de contratos de las Administraciones Públicas, regulada en este momento por el Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba su texto refundido, ha incorporado las técnicas del derecho comunitario a los procedimientos de adjudicación de todos los contratos administrativos, frente a la opción alemana de mantener una estricta dualidad entre los contratos sometidos al derecho comunitario y aquellos excluidos de su ámbito. Más allá de esta ley, la ley 48/1998, de procedimientos de contratación en los llamados sectores excluidos, da entrada a nuevas instituciones procedentes del derecho comunitario como los acuerdos marco (art. 6) celebrados entre las entidades contratantes y uno o varios empresarios, a partir de los que puede adjudicarse por un procedimiento, sin convocatoria de licitación (art. 25), contratos concretos, derivados de los mismos. Estos preceptos introducen en España las previsiones de los arts. 1.5, 5 y 20.2.i) de la directiva 93/38/CEE.

La apertura a otros ordenamientos no está, sin embargo, reñida con el rigor en la redacción de las normas. Al contrario, la conciencia de lo novedoso de una categoría jurídica ha de llevar al creador de la norma a extremar el cuidado para evitar vicios e imprecisiones que luego será más complicado de eliminar por la inercia inevitable de las instituciones. Un caso que puede servir de modelo es la ley 42/1998, de 15 de diciembre sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, que incorpora al derecho español la directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de

octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.

Dejando a un lado las cuestiones de política legislativa, el problema fundamental que abordó esta ley fue la de la denominación del nuevo derecho real. Poco a poco en la doctrina y la práctica jurídicas se había venido imponiendo el término de multipropiedad. El legislador, no obstante, lo rechazó al entenderlo equívoco, por haberse empleado para aludir tanto a derechos que se habían configurado como una forma de propiedad como a meros derechos personales. Tampoco se aceptó el de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, que recogía la directiva comunitaria, tanto en su rótulo como en el articulado, especialmente en las definiciones contenidas en su art. 2. La razón esgrimida fue que en realidad la expresión tiempo compartido no era tan inocua como en principio aparentaba, dado que al tratarse de la traducción literal del vocablo inglés *time-sharing*, estaba evocando una figura contractual específica, al margen de la constatación, no por obvia menos real, de que en el derecho regulado lo único que no se comparte es el tiempo, que se divide de manera estricta en cuotas anuales excluyentes de al menos una semana de duración (art. 1.3). Finalmente, la opción elegida fue la conocida de aprovechamiento por turnos, debido a que, de un lado, permite englobar las distintas variantes de este derecho recogidas en el derecho comparado, y, de otro, es perfectamente descriptiva del fenómeno que se pretendía reglar, esto es, un derecho de utilización de un inmueble en períodos de tiempo tasados y repetidos anualmente.

El ejemplo anterior es ilustrativo de lo que ha de ser una introducción cuidada de nuevas instituciones jurídicas en un ordenamiento. Con independencia de que se comparta o no la opción escogida por el legislador, lo que resulta indudable es que ha existido un proceso de reflexión y valoración previas, en el que, valorados los elementos en juego, se ha llegado a una decisión que luego se motiva en una Exposición inicial que cumple plenamente su función ilustradora del contenido de la ley y de guía útil para la mejor interpretación de la norma a la que precede. Sirva este ejemplo, tomado de la propia actividad del casi siempre criticado legislador, como modelo de lo que ha de ser la actitud de éste y de los demás titulares de poder normativo, a la hora de afrontar

el proceso delicado de importar en el derecho español los frutos de otras concepciones jurídicas, muy próximas, pero siempre diversas, aunque sea en cuestiones de matiz. Evitaremos de este modo caer en esa lucha de las sociedades modernas contra los detalles que con tanto acierto como disgusto denunciara *Alexis de Tocqueville*.

4.3. *Las normas modificadoras y la consolidación de textos*

Aludidas en las directrices 18 y 19, las normas que modifican parcialmente otras anteriores son un problema general en todos los ordenamientos. En efecto, aspectos como su proliferación excesiva, en ocasiones poco después, e incluso antes, de la entrada en vigor de la norma afectada, o su inclusión dentro de una disposición sustantiva, muchas veces con nula o muy remota relación material con aquélla, dificultan su localización por el operador jurídico y, consecuentemente, afectan gravemente a las exigencias más elementales del principio de seguridad jurídica. El derecho comunitario no ha sido ajeno a estas circunstancias y las directrices de 1998 han procurado limar algunas de las aristas más preocupantes.

Ante todo, y con carácter general, se dispone que toda modificación de un acto se exprese claramente, adoptando la forma de un texto que se integre en la disposición que se haya de modificar. En principio esto implica la adopción de un acto específico con este fin, en el que, además, no han de incluirse reglas sustantivas autónomas que no vayan a integrarse en el reglamento, directiva o decisión modificado. No obstante, se matiza que una norma cuyo objeto esencial no sea el de modificar una disposición anterior puede incluir, *in fine*, modificaciones de otros actos derivadas del efecto innovador de su propio contenido, siempre que éstas no sean demasiado importantes, puesto en que caso contrario se recomienda adoptar un acto modificativo distinto. Conviene detenerse brevemente en estas consideraciones. En primer término, la exigencia de que un acto modificativo no incluya disposición alguna de carácter autónomo encuentra su lógica en el proceso ulterior de recopilación en un solo texto de la normativa ya reformada, que se complicaría de encontrarse con cláusulas que no pueden incorporarse sin más en la disposición de referencia. Además de ello, tales normas autónomas configuran regímenes específicos nuevamente de localización compleja a no ser que el título del acto incluya alguna mención a su presencia.

Razones similares explican la renuencia a aceptar que en un acto con un contenido propio se inserten disposiciones que alteren el contenido de otros actos normativos. Sin embargo, en este supuesto, es frecuentemente inevitable que por razones de coherencia se incorporen tales modificaciones, a fin de evitar antinomias. Es el caso de una norma permisiva que establezca la regulación material de un sector de actividad respecto del que exista una norma sancionadora configurada en una disposición distinta. Si la norma material no modifica el régimen sancionador se haría ilusoria la autorización aprobada. No obstante lo anterior, es preciso utilizar con cautela este mecanismo y la propia directriz 19, como se ha apuntado, requiere que se trate de modificaciones de escasa entidad, requisito al que la Guía añade el de incluir en el título de la norma una mención a la modificación practicada. En cualquier caso, se requiere una cautela adicional, cual es que las disposiciones modificativas estén directamente relacionadas con el objeto de la norma sustantiva de la que forman parte y sean necesarias para su plena efectividad. Con ello se evitarán prácticas desgraciadamente no infrecuentes como son las de aprovechar la tramitación de un proyecto para incluir en él una alteración concreta y que se juzga urgente de un sector normativo ajeno al acto en cuestión.

Más allá de ello, resulta evidente que el acto modificativo ha de revestir idéntica naturaleza que el acto afectado, de manera que las directivas sean reformadas por otras directivas y los reglamentos por reglamentos posteriores, salvo que el propio acto afectado disponga otra cosa. Los diferentes efectos de unos y otros instrumentos explican sobradamente la conveniencia de esta regla. En cuanto a la redacción de cada modificación concreta, ante todo debe identificarse con precisión el apartado reformado y proceder a darle una nueva y completa redacción. No es oportuno, en este sentido, utilizar un método que en los derechos nacionales no genera mayores problemas como es el de indicar la parte del párrafo que se altera, debido a las exigencias que entraña la necesidad de traducir a todos los idiomas oficiales cada norma aprobada. Se sugiere, por lo demás, que en aquellos actos que afecten a varias disposiciones, las modificaciones a cada una de ellas se inserten en un solo artículo, debiendo, a su vez, aparecer ordenadas dentro de él según la numeración de los preceptos de la norma originaria para su más rápida localización. En el rótulo de cada artículo se hará men-

ción a la norma reformada, si bien la Guía admite que la referencia sea abreviada, esto es, indicando la naturaleza del acto –reglamento, directiva, decisión marco, etc.– su número y una versión abreviada de su título, así como la fecha si no fue objeto de publicación oficial. En aras a evitar que la modificación no encaje bien en la parte de la norma originaria que permanezca sin cambios, se recomienda evitar cualquier tipo de reenumeración –lo que, por otro lado, sería peligroso en caso de remisiones hechas por otras disposiciones– y utilizar los mismos términos empleados en aquélla. Por último, y en coherencia con la prohibición de incluir disposiciones de fondo autónomas, se estipula que las modificaciones relativas a las fechas, plazos, excepciones, prórrogas, entrada en vigor, etc., se inserten preferiblemente dentro de la norma reformada. Esto no obstante, cuando la norma modificativa afecta a un solo acto, lo normal es que éstas sigan el orden usual. Es el caso de la Directiva 2003/1/CE de la Comisión, de 6 de enero de 2003, por la que se adapta al progreso técnico el anexo II de la Directiva 76/768/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de productos cosméticos (Texto pertinente a efectos del EEE), cuyos arts. 2 a 5 son auténticas disposiciones finales con un contenido similar al que anteriormente se ha descrito.

Las disposiciones anteriores constituyen una buena base para la actuación más relevante en aras a garantizar el principio de seguridad jurídica, esto es, la consolidación en un texto único del acto original y las sucesivas modificaciones que le afecten, de modo que los distintos operadores del derecho comunitario –Estados miembros, particulares, funcionarios, etc.– dispongan de una versión completa y fiable de la norma que se va a aplicar. Dos son las modalidades bajo las que se presenta la actividad de consolidación: por un lado, la consolidación informativa, acometida directamente por el sistema CONSLEG de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, en virtud de la cual el texto adoptado no reviste forma normativa vinculante y se publica en la sección C del Diario Oficial de la Unión Europea y, por otro, la codificación constitutiva, que supone la derogación de las normas preexistentes, que se ven sustituidas por la norma codificada. Como es sabido, una de las manifestaciones más relevantes de la recopilación de textos se ha dado en el propio derecho originario, con la publicación de la versión consolidada de los Tratados de la Unión Euro-

pea y el Tratado de la Comunidad Europea tras su reforma por el Tratado de Amsterdam de 1997. No obstante, además de ser una recopilación parcial, pues no afectó ni a los Protocolos y Declaraciones ni al Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, no supuso la derogación de los Tratados anteriores y se aprobó con simple valor informativo. En el derecho derivado, la labor recopiladora encontró un impulso notable en el antes citado Acuerdo interinstitucional de 1994 sobre el Método de trabajo acelerado con vistas la codificación oficial de los textos legislativos, desarrollado a través de iniciativas como el Grupo Molitor, constituido ese mismo año para estudiar las posibilidades de simplificar la legislación comunitaria o algunos proyectos específicos como el SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market* –Legislación más simplificada para el Mercado Interior) en el marco del mercado interior, presentado en 1996 por la Comisión y BEST (*Business Environment Simplification Task Force*– Grupo de trabajo para la simplificación en el entorno de las empresas) a los que se añaden documentos generales como la Comunicación de la Comisión «simplificar y mejorar el marco regulador», presentada como documento COM(2001) 726. En la actualidad la consolidación informativa está notablemente desarrollada, como lo prueba el dato de los 129 actos consolidados correspondientes a 2002 y los 147 de 2001, aun cuando la fungibilidad de las normas comunitarias hace que sea complicado asegurar la plena vigencia de la versión proporcionada.

No obstante, la situación no es plenamente satisfactoria, según atestiguan los trabajos destinados a aprobar un nuevo Acuerdo Interinstitucional para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos, entre los que destaca el Proyecto elaborado en 2000 a instancias del Consejo Europeo de Helsinki de 1999. En dicho proyecto se define refundición como la adopción de un nuevo acto jurídico que integra en un texto único tanto las modificaciones de fondo que se introducen en un acto anterior como las disposiciones de éste que permanecen inalteradas. Se trata, en consecuencia, de un instrumento intermedio que permite eliminar la doble fase integrada por la elaboración de una norma modificativa y su posterior codificación con el texto original. En este caso, una disposición única establece las modificaciones oportunas y directamente las codifica con las normas originales que no se modifican, a la vez que deroga el acto originario.

La competencia para hacer la propuesta corresponde a la Comisión y debe tramitarse con arreglo al procedimiento legislativo normal de la Comunidad estipulado para la base jurídica correspondiente. La propuesta debe ser examinada por un grupo de expertos jurídicos integrado por los servicios del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, encargado de emitir un dictamen presentado a cada una de las Instituciones anteriores en el que se haga constar que la propuesta no incluye más modificaciones sobre la normativa original que las que se indiquen expresamente. Como regla de técnica normativa se indica que la exposición de motivos mencionará explícitamente, en su primer considerando, que se trata de una propuesta de refundición, así como los motivos que la impulsan, las partes reformadas y su justificación. La presentación ha de permitir distinguir las novedades introducidas y las partes que se conservan, mientras que en las disposiciones derogatorias y finales se incluirá un cuadro de remisiones que deben entenderse hechas al texto refundido y en el caso de las directivas las obligaciones de los Estados de adaptar sus legislaciones a las normas del texto resultante.

5. EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA Y LA TÉCNICA NORMATIVA

El panorama esbozado puede verse alterado, al menos en parte, por efecto, en su caso, de la firma, ratificación y entrada en vigor del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa elaborado por la Convención para el Futuro de Europa y en estos momentos sometido al asentimiento final de una Conferencia Intergubernamental (CIG) que deberá resolver diversos problemas no menores cerrados en falso por aquélla para que el nuevo texto sea realmente viable. Sin detenernos en una exposición completa de los trabajos de la Convención que excedería, evidentemente, del objeto de estas páginas, sí parece conveniente apuntar las principales fases de su actividad y, sobre todo, las novedades que puedan tener cierta incidencia en el tratamiento de las cuestiones de técnica normativa en la Unión.

El punto de partida remoto de este proceso lo constituye la Declaración núm. 23, aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, que apeló a un proceso de reflexión más profunda sobre el futuro de la

Unión, al que, además de los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo, se asociasen los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc., incluidos los países candidatos. Fue, no obstante, la Declaración del Consejo Europeo de Laeken, de 14 y 15 de septiembre de 2001, la que adoptó definitivamente la fórmula convencional como cauce preparatorio de la CIG. Este procedimiento, ya utilizado para redactar la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, con un órgano similar constituido el 16 de diciembre de 1999, de acuerdo con la composición y reglas de funcionamiento determinadas por el Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de ese mismo año, ha tratado de superar el método de la Conferencia Intergubernamental que, tremendamente útil en otros momentos, había revelado recientemente sus límites. Así, lo acelerado de los debates finales y el quizá excesivo, por exclusivo, protagonismo de los jefes de Estado y de Gobierno, habían ocasionado en los últimos tiempos bloqueos importantes y resultados en ocasiones poco convincentes, según se deduce de las dificultades de ratificación de los textos resultantes. El método convencional, tal y como se ha diseñado, ha permitido un largo debate público de las distintas opciones disponibles, acabado el cual se ha alumbrado un texto sobre el que la Conferencia Intergubernamental, que razonablemente debía conservar la última palabra, dado el nivel de representatividad de sus integrantes, ha podido basar sus trabajos.

La Convención ha estado compuesta por 102 miembros, de ellos 15 designados por los Gobiernos de los Estados miembros, 30 por sus respectivos Parlamentos (dos por país), 16 por el Parlamento Europeo, 13 por los Gobiernos de los países candidatos, 26 por sus Parlamentos nacionales (dos por país) y dos por la Comisión, todos ellos con sus suplentes, los cuales terminaron por participar en las mismas condiciones en los debates de sus distintos órganos. Se organizó en torno a un Presidente (el Sr. *Giscard d'Estaing*, antiguo Presidente de la República Francesa), dos Vicepresidentes (los Sres. *Amato* y *Dehaene*, antiguos Primeros Ministros de Italia y Bélgica) y un *Praesidium*, en el que participaron, además de los anteriores, nueve convencionales (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostentaron la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos

nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión), a los que se sumó, con voz pero sin voto, un representante de los Estados candidatos.

Tras una primera etapa desde su constitución el 1 de marzo de 2001, calificada como «de escucha» por el propio Presidente, la Convención comenzó a discutir los distintos asuntos que se entendieron prioritarios, mucho más ambiciosos de lo inicialmente previsto en Niza, merced a la amplitud de la Declaración de Laeken, que expresamente se refería a un «camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos». A tal fin, se constituyeron distintos Grupos de trabajo (hasta once), que debatieron sobre materias tales como el principio de subsidiariedad, la Carta de los Derechos fundamentales, la Defensa, relaciones exteriores, simplificación normativa, etc. Sus conclusiones se presentaron progresivamente a la consideración del Plenario a lo largo del último trimestre de 2002, en paralelo con la estructura del proyecto, remitida el 28 de octubre, con la salvedad del Grupo XI «Europa social», constituido algo más tarde, que lo hizo en febrero de 2003. Sobre la base de éstas y otras aportaciones, la Convención pasó en su Sesión plenaria de 6 y 7 de febrero de 2003, a trabajar con textos articulados, elaborados por el *Praesidium* y debatidos por el Pleno, cuyos miembros podían presentar enmiendas. Para aquellos temas que requirieron una reflexión más detallada —recursos propios, gobernanza económica y Tribunal de Justicia— se dispuso la formación de Círculos de debate, de composición más reducida que la de los Grupos, a cuyos integrantes se les requirió una cierta cualificación en la materia objeto de atención por el Círculo.

No obstante la intensa actividad desarrollada a lo largo de estas fases, la Convención no pudo escapar a algunos de los problemas que venían lastrando las Conferencias Intergubernamentales, de modo que las semanas finales se vivieron con una cierta sensación de improvisación y premura, puesto que, a pesar de estar prevista la finalización de sus trabajos a mediados de junio de 2003, sólo a finales de mayo se dispuso de un borrador completo sobre el que discutir. En tales fechas se perfilaron, además, algunos escollos de solución compleja, como la composición de la Comisión, el voto en el Consejo, las materias para las que se mantenía el régimen de unanimidad o el sistema de cooperaciones reforzadas y las llamadas cláusulas pasarela, por las que se permitiría en el futuro abandonar el acuerdo por unanimidad a favor de la

mayoría cualificada o los procedimientos especiales por el ahora conocido como procedimiento legislativo ordinario. Sólo el peculiar método de adopción de acuerdos por un «consenso» libérrimamente apreciado por el Presidente y la convocatoria de una sesión extraordinaria para el mes de julio, permitieron concluir los trabajos más importantes, si bien quedaron fuera cuestiones como los Protocolos y Declaraciones anejas o muy amplias secciones de la parte III, que habían quedado igual que en el TCE. Por ello, aunque el Consejo de Salónica de 20 de junio declaró que el Proyecto era una buena base para los debates de la CIG, se abstuvo de aceptarlo en bloque. Más adelante, como es de sobra conocido, la Conferencia de Bruselas convocada, bajo presidencia italiana, los días 12 y 13 de diciembre de 2003, ha tenido que constatar la imposibilidad de llegar a un acuerdo global y abrir un proceso confuso en estos momentos, cuyo primer paso ha de ser el informe que la presidencia irlandesa debe presentar al Consejo Europeo, previas las consultas correspondientes, en marzo de 2004.

A pesar de esta incertidumbre, el acuerdo efectivo que existe sobre las materias que nos interesan a los efectos estudiados y una cierta dosis de optimismo en torno a la posibilidad de una, no lejana, fumata blanca, aconsejan esbozar algunos apuntes sobre las novedades más interesantes con relación a la técnica normativa que se incluyen en el Proyecto o sus Protocolos anejos. A estos efectos, lo más llamativo es que el propio Proyecto de Tratado aspira a ser un texto único, de nueva planta, que derogue y sustituya definitivamente los Tratados de 1957 –salvo el constitutivo de EURATOM– y sus sucesivas reformas, tal y como dispone la cláusula derogatoria recogida en el art. IV.2 del Proyecto. No obstante, la unificación no será total, merced a la introducción de algunos Protocolos y Declaraciones por la propia Convención, que, previsiblemente, aumentarán en la versión definitivamente sometida a firma. Además, y salvo que se remedie en futuras actuaciones, las distintas partes del Proyecto reflejan claramente la distinta atención que recibieron por parte de la Convención, incluso en aspectos puramente formales. Así, los artículos de las partes I, II y IV (que junto con el Preámbulo y las políticas exterior y de seguridad y de libertad, seguridad y justicia de la Parte III fueron las únicas analizadas en profundidad por este órgano) aparecen con un rótulo inicial indicativo de su contenido, rótulo ausente, sin embargo, en la extensa Parte III.

Por lo que respecta al derecho derivado, atendiendo las recomendaciones del Grupo de trabajo sobre simplificación, el Proyecto ha tratado, en primer término, de dar legibilidad tanto al sistema de fuentes del derecho comunitario, como a su procedimiento de aprobación. En este sentido, el art. 32 de la Parte I dispone que, en el ejercicio de sus competencias y de conformidad con las bases jurídicas de la Parte III, la Unión utilice como instrumentos jurídicos la ley y la ley marco europea, el reglamento europeo y las decisiones, recomendaciones y dictámenes europeos. La ley europea es un acto legislativo de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable, por lo que está dotada de caracteres muy similares a los de los actuales reglamentos. La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado destinatario en cuanto a los resultados, pero le deja libertad respecto de los medios y forma. El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución y podrá reunir las características de aplicabilidad directa y obligatoriedad de las leyes o las de vinculación sólo en cuanto a los resultados de las leyes marco, según se dicten en ejecución de unas u otras. Las decisiones, recomendaciones y dictámenes conservan sus perfiles actuales.

El Proyecto distingue, además, dentro de los reglamentos europeos, los llamados reglamentos delegados de los meramente ejecutivos de un acto legislativo. Aquéllos, muy similares a los decretos legislativos del sistema normativo español, aunque no se les reconozca expresamente rango de ley, son aprobados por la Comisión previa delegación por medio de una ley o ley marco, con el fin de completar o modificar elementos no esenciales de éstas. La norma delegante debe delimitar de manera expresa los objetivos, el contenido, alcance y duración de la delegación, así como las condiciones de aplicación, que podrán consistir en el derecho del Parlamento Europeo o del Consejo de revocar la delegación o en la suspensión de la entrada en vigor del reglamento delegado hasta que transcurrido el plazo legalmente fijado se acredite que ni el Parlamento Europeo ni el Consejo han presentado objeciones. Por último, se alude en el art. III-303 a los Acuerdos Interinstitucionales con efectos, en su caso, vinculantes, como mecanismo de cooperación entre el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión.

En cuanto al procedimiento, con carácter general las leyes y leyes marco europeas se adoptan conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo mediante el denominado procedimiento legislativo ordinario, salvo que el Proyecto establezca expresamente un procedimiento especial, como sucede, por ejemplo, en el caso de la cooperación policial del art. III-176.3, donde se requiere aprobación por el Consejo por unanimidad previa consulta con el Parlamento Europeo. El procedimiento ordinario, sucesor del actual procedimiento de codecisión, atribuye a la Comisión la iniciativa exclusiva para presentar propuestas legislativas, con la única excepción de los supuestos enumerados en el art. III-165 (cooperación judicial penal y cooperación policial) en que se admite también la iniciativa de una cuarta parte de los Estados miembros. La aprobación de la propuesta requiere del acuerdo del Parlamento Europeo y del Consejo, según dispone el art. 33.1 de la Parte I, para lo que el art. III-302 regula un procedimiento de hasta tres lecturas. A grandes rasgos, dicho procedimiento se inicia con la aprobación de su posición por el Parlamento Europeo, la cual, si a su vez es aprobada por el Consejo sin modificaciones, se convierte en ley o ley marco. Si el Consejo disiente, debe aprobar su posición común por mayoría cualificada en primera lectura, frente a la cual el Parlamento puede optar por aceptarla sin más, en cuyo caso se aprueba el acto correspondiente, rechazarla, lo que implica su no aprobación definitiva, o introducir enmiendas, que se transmiten al Consejo y la Comisión. En este caso, el Consejo puede aprobar todas las enmiendas –para lo que necesitará de la unanimidad si la Comisión ha emitido un pronunciamiento negativo– o convocar un Comité de Conciliación, de composición paritaria con el Parlamento Europeo, que en un plazo de seis semanas debe buscar un acuerdo que, de adoptarse, debe ser sometido a aprobación final por la mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo y mayoría cualificada del Consejo. En los casos expresamente previstos en el Proyecto– por ejemplo en materia de salud pública (art. III-179.5) o de industria (art. III-180.3), así como las medidas relativas al Fondo Social Europeo y al FEDER (arts. III-175 y III-120) –será preceptivo, además, el dictamen del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social o de ambos. En cuanto a la fase integradora del procedimiento legislativo, no se producen alteraciones relevantes en el régimen ya expuesto de firma y publicación de los actos correspondientes, contenido en el art. 38 de la Parte I del Proyecto, así como de su entrada en vigor.

Junto a la nueva regulación de las fuentes y de su procedimiento de elaboración, el Proyecto recoge diversas reglas de técnica normativa tanto en su articulado como en dos Protocolos anejos de notable importancia. Las primeras son básicamente el respeto al principio de proporcionalidad contemplado en el art. 9 de la Parte I del Proyecto y el deber de motivación de las leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos, donde se incluirá una referencia a la propuesta de la Comisión y los dictámenes exigidos por la Constitución (art. 37 de la Parte I del Proyecto). No es, ciertamente, una medida novedosa, pero sí da un rango privilegiado a la posibilidad de exigir su cumplimiento. Mayor alcance tienen las disposiciones incluidas en los Protocolos sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que, además de regular numerosas exigencias de motivación, otorgan a los órganos legislativos de los Estados miembros un papel no desdeñable en el procedimiento de elaboración del derecho comunitario, que se complementará con su intervención en la adaptación del derecho interno a las leyes marco europeas. Ante todo, en línea con los esfuerzos que se vienen desarrollando para simplificar la legislación comunitaria, se exige de la Comisión que antes de presentar una propuesta evacue amplias consultas en las que, cuando proceda, se tendrán en cuenta las implicaciones regionales y locales. Sólo en casos excepcionales, debidamente motivados –los considerandos serán el lugar adecuado al efecto– podrá prescindirse de las mismas. Por otro lado, se da carta de naturaleza al programa legislativo anual de la Comisión, que ha de ser remitido no sólo al Parlamento Europeo y al Consejo, sino también, y al mismo tiempo, a los Parlamentos nacionales. Lo mismo sucede con cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política que se presente a ambas instituciones.

Redactada ya la propuesta, se prevé su remisión directa, y en la lengua oficial correspondiente, a los Parlamentos nacionales a la vez que al legislador comunitario, debidamente motivada en relación con los principios de subsidiariedad (sólo en el caso de que su contenido no sea competencia exclusiva de la Unión conforme al art. I-12) y proporcionalidad. Irá acompañada de una ficha que recoja los elementos que permitan evaluar su impacto financiero y, cuando se trate de una propuesta de ley marco europea, sus efectos en la normativa de los Estados

miembros, incluidos, en su caso, los que se produzcan en la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor a escala comunitaria deberán sustentarse en indicadores cualitativos y, si es posible, cuantitativos. Además, la Comisión deberá tener en la debida cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las Autoridades regionales y locales, los agentes económicos o los ciudadanos, sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo deseado. Asimismo, se remitirán a los Parlamentos nacionales las propuestas modificadas de la Comisión, las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y las posiciones comunes del Consejo inmediatamente después de ser adoptadas. Entre la remisión de una propuesta y su inclusión en el orden del día del Consejo para que este se pronuncie sobre su adopción o fije su posición en el marco del procedimiento legislativo deben transcurrir al menos seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia que han de especificarse en el acto o la posición del Consejo. A lo largo de esas seis semanas no podrá constatarse ningún acuerdo sobre una propuesta legislativa, salvo, también, en caso urgentes debidamente motivados. Entre la inclusión de una propuesta en el orden del día del Consejo de Ministros y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días.

El plazo anterior ha de servir a los Parlamentos nacionales para dos posibles actuaciones, una en clave estrictamente nacional, si bien con repercusiones en la Unión, otra comunitaria. La primera es la posibilidad de aprobar instrucciones a sus Gobiernos, en la forma y con los efectos que establezcan las normas constitucionales internas, para que las hagan valer durante la sesión correspondiente del Consejo. La segunda, conocida como alerta rápida, es un sistema de control político previo y consiste en la remisión a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión, cuando lo estimen oportuno, de un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad. Las instituciones citadas deben tener en cuenta los dictámenes que se les envíen, pero en el supuesto de que los mismos representen al menos un tercio del total de los Parlamentos nacionales –a estos efectos cada Cámara cuenta como una unidad, salvo en los Estados con Parlamentos unicamerales (Suecia o Portugal, por ejemplo), en que

cuentan como dos— la Comisión deberá volver a estudiar su propuesta. Tras este nuevo estudio, podrá mantener su propuesta, modificarla o retirarla, motivando su decisión. El umbral se reduce a la cuarta parte cuando la propuesta trate de una materia propia del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Durante los debates convencionales se objetó que este procedimiento faculta una intervención meramente negativa de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo y que no es descartable un retraso en la tramitación del acto comunitario si la Comisión se ve obligada a revisarlo, al margen de que requiere una especial atención de los órganos legislativos de los Estados miembros en el estudio de las propuestas legislativas de la Comisión. Sin embargo es un medio real de asociar a las Cámaras estatales en el proceso de toma de decisiones comunitarias, medio, además, rápido y poco costoso. Por otra parte, buena parte de los inconvenientes aludidos pueden esquivarse. Así, la participación constructiva puede acometerse a través de la aprobación de resoluciones orientadoras de la posición de los Gobiernos en el Consejo y, sobre todo, con la aprobación de las normas de incorporación de las leyes marco, instrumento legislativo preferido para respetar el principio de subsidiariedad, como ya se ha señalado para las directivas. Por otro lado, el retraso ocasionado por la revisión del acto puede limitarse si se fija un plazo máximo perentorio para el pronunciamiento de la Comisión, brevedad que no ha de redundar en la superficialidad de su examen, puesto que, según hemos apuntado, este órgano ha debido considerar ya en los trabajos preparatorios de la propuesta sus repercusiones con relación a dicho principio, de modo que su labor de ilustración será sensiblemente menor. No obstante, hay que reconocer que la atención de los Parlamentos nacionales a esta nueva facultad, reflejada en la creación de órganos especializados, dotados de los medios personales y materiales suficientes, es requisito imprescindible si se quiere que su intervención en los asuntos comunitarios sea real, con independencia del instrumento que se habilite. La decisión política de involucrar de manera efectiva a los representantes de la soberanía nacional en la vida comunitaria, que obedece a evidentes consideraciones de participación democrática y legitimación de la construcción europea, a la par que de eficacia de sus instituciones, bien merece un esfuerzo que impida que su aplicación efectiva se vea mermada por razones de simple inercia administrativa.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BENTHAM, J., *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Edición y estudio preliminar de Virgilio Zapatero, Clásicos políticos, Boletín oficial del Estado y Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2000.
- BLANCHET, T., *Transparence et qualité de la législation*, Revue, trimestrielle de droit européen, n° 4, octubre-diciembre 1997, pp. 915 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 2000.
- HARTLEY, T. C., «Five Forms of Uncertainty in European Community Law», *The Cambridge Law Journal*, n° 55 (02), julio 1996, pp. 265 y ss.
- KELLERMANN, A. E., CIAVARINI AZZI, G. C., JACOBS, S. H. y DEIGHTON-SMITH, R. (eds.), *Improving The Quality Of Legislation In Europe*, Kluwer Law International, La Haya, 1998.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Derecho privado y Constitución*, n° 17, 2003, pp. 377 y ss.
- ORDOÑEZ SOLÍS, D., «Cuestiones lingüísticas y normativas del Derecho Comunitario Europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 4, julio-diciembre 1998, pp. 593 y ss.
- PASCUA MATEO, F., «Cuestiones de técnica normativa de la incorporación de directivas comunitarias en el derecho español», *Revista Española de Derecho Europeo*, n° 4, octubre-diciembre 2002, pp. 649 y ss.
- «Nuevos papeles para viejos actores: Los parlamentos nacionales ante la nueva estructura institucional de la unión europea, Autonomies», *Revista catalana de derecho público*, n° 29, noviembre de 2003, pp. 79 y ss.
- RECCHIA, G. y DICKMANN, R. (dir.), *La struttura e gli effetti degli atti giuridici comunitari nella ricerca della qualità della normazione*, CEDAM, Padua, 2002.
- TIMMERMANS, C., «How Can One Improve The Quality Of Community Legislation?», *Common Market Law Review*, n° 34 (5), octubre 1997, pp. 1229 y ss.