

CUESTIONES LINGÜÍSTICAS Y NORMATIVAS DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Por DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS (*)

La utilización como idioma oficial de todas las lenguas de los Estados comunitarios europeos constituye un elemento característico de la integración europea. Al mismo tiempo, la necesidad de configurar los caracteres de un Derecho propio ha propiciado la interacción entre los Derechos nacionales y el Derecho comunitario, simbiosis de la que han derivado un lenguaje y una terminología muy característicos (1). En cualquier caso, el ordenamiento jurídico comunitario ha alcanzado en pocas décadas considerables dimensiones lo que es fuente de múltiples dificultades en su comprensión (2). En efecto, la producción normativa resulta en estos momentos muy considerable, pues tampoco la Unión Europea se ha librado de un evidente proceso de «inflación legislativa» (3), lo que ha obligado a reordenar y contener la adopción de normas mediante procedimientos de codificación y consolidación legislativa y a través de la aplicación de principios limitadores del impulso regulador, especialmente del principio de subsidiariedad, introducido por el Tratado de Maastricht de 1992 y reforzado por el Tratado de Amsterdam de 1997. A continuación analizamos

(*) Doctor en Derecho y Licenciado especial en Derecho Europeo por la Universidad Libre de Bruselas. Asesor jurídico de la Oficina de Asuntos Europeos del Principado de Asturias.

(1) Jean BOULOUIS, «Quelques réflexions à propos du langage juridique communautaire», *Droits* 14/1991, pp. 97-103, se refiere a la «elaboración de un lenguaje jurídico autónomo» y considera que este fenómeno comunitario europeo no es tenido demasiado en cuenta.

(2) Valérie NICOLAS, «Le désordre normatif», *Pouvoirs* n.º 69, 1994, pp. 35-48.

(3) Charles DEBBASCH (dir.), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Éditions du CNRS, París, 1986.

estos aspectos tan íntimamente relacionados: las lenguas y el lenguaje utilizados en el proceso de integración europea y los esfuerzos realizados para contener la producción y sistematizar y mejorar la calidad de las normas comunitarias.

I. LAS LENGUAS OFICIALES Y EL LENGUAJE EN LA UNIÓN EUROPEA

A diferencia de otras organizaciones internacionales, las Comunidades Europeas decidieron desde un primer momento establecer como oficiales las lenguas de cada uno de sus Estados miembros, lo que en estos momentos supone la utilización de once idiomas (4). El entorno multicultural y plurilingüe en que se desarrollan las Comunidades Europeas tiene una importancia esencial en la adopción de técnicas y mecanismos jurídicos y de otro tipo que son el resultado de tal experiencia.

1. LOS IDIOMAS OFICIALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Los Tratados constitutivos están redactados en doce idiomas oficiales (5). El artículo 314 del Tratado CE (versión consolidada de acuerdo con el Tratado de Amsterdam) se refiere a las «lenguas alemana, francesa, italiana y neerlandesa» —idiomas oficiales de los 6 países fundadores—; a continuación el mismo artículo 314 dispone que, «en virtud de los Tratados de adhesión, son igualmente auténticas las versiones del pre-

(4) El artículo 12 del Estatuto del Consejo de Europa, de 5 de mayo de 1949, dispone que «los idiomas oficiales del Consejo de Europa son el francés y el inglés». Véase, al respecto, el estudio exhaustivo de Florence DURING, «Statut et usage des langues au Conseil de l'Europe», *Terminologie et traduction* 3/1995, pp. 39-120. En el marco del Espacio Económico Europeo, el régimen y la lengua de publicación de sus actos siguen la misma regla que en la Unión Europea, añadiendo el noruego y el islandés a los otros once idiomas oficiales comunitarios, tal como dispone el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) de 1992 (DOCE n.º L 1, de 3 de enero de 1994, p. 1) y, en particular, el acuerdo sobre la publicación de información relacionada con el EEE (*ibidem*, pp. 548-551).

(5) La única excepción formal la constituye el Tratado de la CECA que fue redactado en una sola lengua, el francés; no obstante, contamos con versiones en todos los idiomas oficiales.

sente Tratado en lenguas danesa, española, finesa, griega, inglesa, irlandesa, portuguesa y sueca» (6).

En términos prácticamente similares se ha establecido un régimen lingüístico de las instituciones comunitarias y del Derecho derivado, en virtud del cual «las lenguas oficiales de trabajo de las instituciones de la Comunidad serán el alemán, el francés, el italiano y el neerlandés»; añadiéndose a la entrada en vigor de las sucesivas ampliaciones el inglés y el danés (1973), el griego (1981), el español y portugués (1986) y el finés y sueco (1995) (7). La única diferencia con el régimen del Derecho originario es que Irlanda ha renunciado en el régimen lingüístico de las instituciones a exigir el irlandés o gaélico como idioma oficial.

La elección de este régimen resulta onerosa desde el punto de vista de la traducción e interpretación, hasta el punto de que alrededor de un 15 % de los funcionarios de las instituciones comunitarias se dedica a tareas de traducción e interpretación. Sin embargo, las ventajas, de todo tipo, compensan los recursos humanos y financieros empeñados. En este sentido, el Parlamento Europeo ha reiterado su determinación en mantener este estatuto, manifestando:

«su compromiso favorable a la igualdad de las lenguas oficiales y de las lenguas de trabajo de todos los países que constituyen la Unión, lo que resulta un elemento fundamental de la noción de Unión Europea, de su filosofía y de la igualdad política de sus Estados miembros, y confirma que el plurilingüismo constituye uno

(6) Las mismas disposiciones se recogen en el Tratado de la Unión Europea cuyo artículo 53 (también en la versión consolidada por el Tratado de Amsterdam) declara igualmente auténticas las doce versiones lingüísticas.

(7) Reglamento n.º 1 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, de 15 de abril de 1958 (DOCE n.º 1958/385, de 6 de octubre de 1958; EE 01 Vol. 01, p. 8) y Reglamento n.º 1 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 15 de abril de 1958 (DOCE n.º 1958/401, de 6 de octubre de 1958; EE 01 Vol. 01, p. 10). En sendos artículos 1 se enumera como «lenguas oficiales y lenguas de trabajo de las instituciones» las ya referidas; en los respectivos artículos 2 se prevé que corresponde al Estado miembro o a la persona que envíe textos a las instituciones la elección de la lengua oficial, lo que determinará la lengua de respuesta de la institución; el artículo 3 de ambos Reglamentos obliga a redactar en la lengua del Estado destinatario o de la persona que esté sometida a su jurisdicción; los correspondientes artículos 4 y 5 disponen de la redacción en todas las lenguas oficiales del Derecho derivado y del Diario Oficial.

de los rasgos característicos de la cultura y civilización europeas y un elemento importante de la pluralidad y de la riqueza culturales de Europa» (8).

En las demás instituciones comunitarias se ha defendido el mantenimiento y el respeto de este régimen (9) y, una vez más, ha sido el Parlamento Europeo el que más atento y preocupado se ha mostrado recordando que «todas las lenguas oficiales de la Unión deben ser utilizadas de manera rigurosamente igual, cada vez que sea necesario, en todas las reuniones del Parlamento europeo, ya sean utilizadas activa o pasivamente, oralmente o por escrito» (10).

En el Tribunal de Justicia los idiomas oficiales son los doce de las Comunidades Europeas; sin embargo, por las peculiaridades de la función jurisdiccional se ha establecido un régimen lingüístico específico en relación con la elección de la lengua de procedimiento para la resolución de cada asunto (11). Aunque, tal como recuerda Rodríguez Iglesias, «en el orden interno el Tribunal utiliza una única lengua de trabajo: el francés.

(8) Resolución B4-38, 52, 60, 75, 94, 110 y 113/95, de 19 de enero de 1995, sobre el empleo de las lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea (DOCE n.º C 43, de 20 de febrero de 1995, pp. 91-92). Esta Resolución, como en ella misma se explica (considerando A), se adoptó en respuesta a una declaración realizada en diciembre de 1994 por el Ministro francés de Asuntos Europeos en la que proponía limitar el número de once lenguas de la Unión Europea a cinco lenguas de trabajo.

(9) En su sentencia de 10 de febrero de 1998, Alemania / Comisión (C-263/95, *Rec. 1998*, p. I-441), el Tribunal de Justicia considera que respecto al «envío, dentro de plazo, de una versión inglesa del documento a la delegación alemana, procede declarar que no se atiene al artículo 3 del citado Reglamento n.º I del Consejo, según el cual los textos que las instituciones envían a un Estado miembro se redactarán en la lengua de dicho Estado» lo que, junto con otras actuaciones, constituye un vicio sustancial de forma que implica la nulidad de una Decisión de la Comisión (apartados 27 y 32).

(10) Resolución A3-162/94, de 6 de mayo de 1994, sobre el derecho a usar la propia lengua (DOCE n.º C 205, de 25 de julio de 1994, pp. 528-529) y Resolución A1-306/82, de 14 de octubre de 1982, sobre el multilingüismo de la Comunidad Europea (DOCE n.º C 292, de 8 de noviembre de 1982, pp. 96-97).

(11) El artículo 29.1 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia determina las doce «lenguas de procedimiento». El mismo régimen se aplica en el Tribunal de Primera Instancia (artículos 35 y 36 del Reglamento de Procedimiento, de 2 de mayo de 1991, DOCE n.º L 136, de 30 de mayo de 1991, p. 1).

Esta práctica se remonta a los orígenes de la institución y carece de fundamento normativo» (12).

La integración de nuevos países que cuentan con idiomas ya oficiales representa una indudable ventaja y ahorro desde el punto de vista lingüístico, aunque las peculiaridades se han notado incluso en estos casos (13).

El Tratado de Amsterdam ha reforzado la oficialidad de las lenguas comunitarias hasta el punto de establecer el uso de su propia lengua oficial como un derecho de los ciudadanos de la Unión. De acuerdo con el nuevo artículo 21.3 Tratado CE (en su versión consolidada) «todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7 [que se refiere a todas las instituciones comunitarias, los Comités Económico y Social y el Regional, y el Defensor del Pueblo] en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua». En este caso, la referencia es a las doce lenguas oficiales en que están redactados los Tratados constitutivos, es decir, también incluye al irlandés.

En relación con el lenguaje comunitario es preciso reiterar que en el ámbito jurídico resulta clara la influencia de la cultura jurídica francesa (14); mientras que en el económico el influjo fue germánico y, desde

(12) Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, p. 379. No obstante, ya se ha empezado a poner en tela de juicio tal práctica, al menos cuando se delibera en Salas integradas por jueces del Norte de la Unión Europea y más familiarizados con el inglés. En cambio, en otros Tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos los idiomas se limitan al inglés y al francés; del mismo modo en el caso del Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA), que actúa en el marco del Espacio Económico Europeo, el idioma oficial es el inglés, sin perjuicio de que en algunos casos se pueda utilizar el noruego, islandés o alemán, oficiales en los respectivos Estados miembros del referido Tribunal AELC (Noruega, Islandia y Liechtenstein); véase, a este respecto, el estudio de Per CHRISTIANSEN, «The EFTA Court», *European Law Review*, diciembre de 1997, p. 549.

(13) Por ejemplo, con la integración de Austria en 1995 se ha incluido en el Tratado de Adhesión de 24 de junio de 1994 un Protocolo n.º 10 relativo al «uso de términos específicos austríacos de la lengua alemana en el marco de la Unión Europea» (DOCE n.º C 241, de 29 de agosto de 1994, p. 370); se trata de 23 denominaciones de frutas, hortalizas y otros productos de alimentación cuyo nombre en el alemán de Austria es diferente de la denominación utilizada en Alemania.

(14) Tal como nos recuerda Jean MONNET en sus *Memorias*, Fayard, París, 1976, pp. 428-431, el diseño institucional del primer Tratado comunitario, el de la CECA, fue obra del jurista francés Paul REUTER.

luego, décadas después la influencia en estos ámbitos económico-financieros es fundamentalmente anglosajona. De este modo, se ha conseguido articular una verdadera jerga comunitaria o «eurojerga» en la que se aprecian las peculiaridades y mecanismos específicos de la Unión Europea (15). El lenguaje comunitario ha creado un fondo común de palabras prestadas de uno y otro idioma —en especial, del francés y del inglés— y está plagado de términos, siglas y expresiones propias (16).

La consideración como idioma oficial del español y la traducción en 1985 del «acervo comunitario», es decir, de todas las disposiciones comunitarias en vigor y que vinculaban a España, constituye un acontecimiento de especial trascendencia, tanto cuantitativa como cualitativamente. En 1985 se adopta la «versión oficial española» de los textos legales comunitarios (17). Esta circunstancia exigió elegir términos españoles que tradujesen una realidad europea bien determinada; planteándose serios problemas lingüísticos en casos como, por ejemplo, «accises», «prélèvements», «comitología», «ecotasa», «fondo estructural», «núcleo duro», etc. En estos primeros momentos de la integración se discutió la traducción de determinadas expresiones o términos; sin, duda el caso más conocido y de más alcance ha sido la elección entre el término *directiva* o *directriz* (18). En fin, algunas ins-

(15) Véase el penetrante estudio de Roger GOFFIN, «L'Eurolecte: le langage d'une Europe communautaire en devenir», *Terminologie et traduction* 1/1997, pp. 63-74.

(16) Por ejemplo, Elizabeth HERNÁNDEZ ha reunido 1363 términos (siglas y acrónimos) frecuentemente empleados en la vida comunitaria europea en *Glossaire des sigles et acronymes - Glossary of abbreviations and acronyms*, 4.ª ed., OPOCE, Luxemburgo, julio de 1994.

(17) Santiago MARTÍNEZ LAGE, en un enjundioso editorial de la *Gaceta Jurídica de la CEE*, B-20, n.º 30, de abril de 1987, titulado «La traducción del Derecho comunitario», pp. 1-2, recuerda la distinta suerte que corrió la traducción del Derecho originario: «tanto la Comisión como la Administración española pusieron [un particular esmero] para conseguir una excelente versión del Derecho primario. Se dispuso de tiempo suficiente, pues los trabajos comenzaron casi al tiempo de las negociaciones, en los últimos meses de 1980»; en cambio, lamenta el resultado de la traducción del Derecho derivado —«los famosos 50.000 folios»— dado que «el menor tiempo dedicado a su traducción y la disparidad de personas y organismos que intervinieron en la misma, han dado como resultado una edición especial española del Derecho derivado que está lejos del nivel que debe alcanzar un texto jurídico con valor de auténtico».

(18) En su estudio «Las fuentes del Derecho comunitario», *Iniciación al estudio del Derecho comunitario europeo*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1984, p. 84, Santiago MARTÍNEZ LAGE se hacía eco de la polémica «semántica desatada en España. El término *directriz* o *directrices* ha sido utilizado, por ejemplo,

tituciones comunitarias han mostrado una especial sensibilidad por mantener un español correcto y apropiado desde el punto de vista jurídico, tal como demuestra, muy en particular, el Tribunal de Justicia (19).

La coexistencia en España de otros «idiomas oficiales», fundamentalmente el catalán, el euskera y el gallego, determinó un interés particular de las respectivas Comunidades Autónomas por conseguir una presencia, aunque fuese testimonial, de tales idiomas en las cuestiones relacionadas con la integración europea (20). El Parlamento Europeo abordó la cuestión en su Resolución A3-169/90 relativa a las lenguas en la Comunidad y la lengua catalana (21), en la que, por una parte, se confirma implícita-

para referirse a lo que en inglés se denomina «guidelines» o «notices», como es el caso frecuente de las orientaciones de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado. En otros casos, se han planteado objeciones al uso del término «transposición» para referirse al procedimiento de aplicación de las directivas comunitarias; de hecho, el Gobierno español, a propuesta de varios diputados de las Cortes Generales, consultó formalmente a la Real Academia Española, a principios de 1994, que consideró «transponer» como la palabra «más indicada» para expresar la incorporación al Derecho español de las normas comunitarias.

(19) Así, por ejemplo, se deduce de las adaptaciones y correcciones introducidas expresamente en el Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia; véase la Modificación del texto en lengua española del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (DOCE n.º L 135, de 19 de mayo de 1989, pp. 28-50) en cuyo preámbulo el Tribunal considera «conveniente corregir y mejorar en numerosos puntos el texto en lengua española». En relación con las demás lenguas, en el preámbulo de la actual versión del Reglamento de Procedimiento, de 19 de junio de 1991 (DOCE n.º L 176, de 4 de julio de 1991, pp. 7-32) el Tribunal comunitario estima «que procede revisar el texto de su Reglamento de Procedimiento en las diferentes lenguas, con el fin de garantizar la coherencia y uniformidad entre sus diferentes versiones lingüísticas [y] procede, en aras de una mayor claridad y sencillez, adoptar un texto auténtico y coherente».

(20) Véase, por ejemplo, la traducción al catalán de los Tratados constitutivos, *Tractats constitutius de les Comunitats Europees*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona, 1986, supervisada por Alegría BORRÁS y Blanca VILÀ, que manifiestan en unas Observaciones preliminares, p. 8, las dificultades, similares a las del castellano, para traducir términos como «mise en oeuvre», «taux» o «droit d'accises», optando expresamente para resolver tales cuestiones por los criterios siguientes: «la propiedad de la lengua catalana, la apertura al neologismo moderado y la renuncia a una excesiva dependencia de cualquiera de las demás versiones lingüísticas anteriores, y en particular de la reciente versión castellana de la cual, no se puede negar, se han empleado fórmulas afortunadas».

(21) 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 (DOCE n.º C 19, de 28 de enero de 1991, pp. 42-43). Véase un comentario sobre el contexto de esta resolu-

mente que es el español uno de los idiomas oficiales de las instituciones comunitarias, y por tanto, a pesar del «multilingüismo integral» adoptado por las Comunidades Europeas y sus instituciones, «no es posible acceder a una aplicación completa del principio de la igualdad de todas las lenguas de los países comunitarios, pero que, por lo que respecta a la lengua catalana, existen posibilidades de utilización que pueden ponerse en práctica en el momento actual». Pero, por otra parte, el mismo Parlamento Europeo propone al Consejo y a la Comisión la adopción de medidas específicas como las siguientes:

«la publicación en catalán de los Tratados y de los textos fundamentales de las Comunidades; la difusión en catalán de la información pública relativa a las instituciones europeas por todos los medios de comunicación; la inclusión del catalán en los programas elaborados por la Comisión para el aprendizaje y el perfeccionamiento de las lenguas europeas; la utilización del catalán en las relaciones orales y escritas con el público en la(s) Oficina(s) de la Comisión de las Comunidades Europeas en las Comunidades Autónomas en cuestión» (22).

En suma, el español es la lengua oficial comunitaria, sin perjuicio de que se acepten todos los esfuerzos por utilizar, en la medida de lo posible, los otros idiomas oficiales en España (23). En este sentido, el Tribunal Constitucional español debió intervenir para resolver un conflicto de competencias entre Cataluña y el Gobierno central en un asunto en el que se invocaba precisamente la utilización de la lengua catalana en el ámbito

ción realizado por la eurodiputada luxemburguesa Viviane REDING, «Les langues dans les Communautés européennes. Référence spéciale à la langue catalane», *Integració Europea*, n.º 11, 1992, pp. 60-63. En fin, el preámbulo de la Ley catalana 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 1998) alude expresamente a la citada Resolución del Parlamento Europeo.

(22) Apartado 4 de la Resolución A3-169/90. Sobre las consecuencias de esta Resolución, véase la Respuesta del Consejo a la Pregunta escrita E-1682/96, del eurodiputado Jaak Vandemeulebroucke (DOCE n.º C 385, de 19 de diciembre de 1996, pp. 23-24).

(23) Sin embargo, no resulta exacto considerar, como escribe Mercè CORRETJA I TORRENS, «La Unión Europea y el multilingüismo», *Noticias UE*, n.º 127-128 de 1995, p. 33, que «junto a las (once) lenguas oficiales y de trabajo, en las que se publica el DOCE, coexisten otros estatutos lingüísticos: el de la lengua irlandesa y el de las lenguas catalana y gallega».

comunitario europeo; sin embargo, en su sentencia recordó que la solución «de cuál sea la lengua en que deban efectuarse las solicitudes de reconocimiento y contraste metrológico CEE, la documentación que generen y las inscripciones que proceda efectuar, cae dentro de la esfera del Derecho comunitario y no en la del reparto interno de competencias, objeto de conflicto constitucional» (24). Esta conclusión la obtiene el Tribunal Constitucional después de haber hecho alarde de un conocimiento de la normativa comunitaria aplicable al caso y probablemente movido por la necesidad de infundir una cierta cordura que, por otra parte, deriva de la especialísima situación lingüística comunitaria.

2. LA INTERPRETACIÓN Y LAS VERSIONES LINGÜÍSTICAS: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

En la interpretación y aplicación del Derecho europeo se manifiestan precisamente los efectos del plurilingüismo comunitario. Además, el hecho de que la aplicación del Derecho comunitario sea preferentemente descentralizada, a través de sus órganos legislativos, administrativos o judiciales de los Estados miembros, confiere una importancia fundamental a la existencia de distintas versiones, igualmente auténticas, del ordenamiento comunitario. La necesidad de mantener una interpretación uniforme del Derecho comunitario es la razón de ser del procedimiento prejudicial.

En el ejercicio de sus funciones el Tribunal de Justicia ha tenido que recurrir frecuentemente a las distintas versiones lingüísticas de las normas comunitarias. En efecto, la tarea de interpretación que, aparentemente, resulta sencilla, se torna más compleja dadas las particularidades que ofrece el Derecho comunitario y, por tanto, no siempre es posible que se realice con total solvencia por las jurisdicciones nacionales. Estas circunstancias fueron subrayadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia *CILFIT* (25). En este asunto, que se aprovecha para resolver la controversia con los Tribunales nacionales de la denominada teoría del acto claro, el Tribunal de Justicia recuerda las «características del Derecho comunitario y las dificultades particulares que presenta su interpretación» dado que:

(24) TC (Pleno). Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre (control metrológico) (BOE n.º 13, Suplemento, de 15 de enero de 1992, F.j. 10.2 *in fine*).

(25) TJ CE, sentencia de 6 de octubre de 1982, *CILFIT* / Ministerio de la Salud (283/81, *Rec. 1982*, p. 3415).

- «los textos de Derecho comunitario están redactados en varias lenguas y que las distintas versiones lingüísticas son auténticas por igual; una interpretación de una disposición de Derecho comunitario implica, por tanto, una comparación de las versiones lingüísticas»;
- «incluso en los casos de concordancia exacta de las versiones lingüísticas, el Derecho comunitario utiliza una terminología que es propia; además, conviene subrayar que las nociones jurídicas no tienen necesariamente el mismo contenido en Derecho comunitario y en los diferentes Derechos nacionales»;
- «toda disposición de Derecho comunitario debe ser situada en su contexto e interpretada a la luz del conjunto de disposiciones de este Derecho, de sus finalidades y del estado de su evolución en la fecha en la que la aplicación de la disposición de que se trate deba realizarse» (26).

En los casos en que el Tribunal de Justicia comprueba que existe una «diferencia aparente entre una versión en una lengua oficial y en la versión de las demás lenguas oficiales», no da más valor a la interpretación de una versión sobre las demás sino que, con el fin de no poner en peligro el principio de seguridad jurídica (27), prefiere obtener una interpretación «deducida de la economía general y de la finalidad de la reglamentación en que se inscribe la disposición en cuestión». Es decir, al resultar insuficiente el método de interpretación literal en el que se comparan las distintas versiones oficiales, el Tribunal comunitario utiliza tanto el méto-

(26) Apartados 17-20 de la citada sentencia *CILFIT* (traducción propia). En este asunto, el tribunal nacional tenía que decidir si la lana importada en Italia era un «producto de origen animal» de los previstos por el anexo II del Tratado CEE y, por tanto, tal mercancía era susceptible de generar una tasa de inspección sanitaria.

(27) Así ocurre, por ejemplo, en la sentencia de 3 de marzo de 1977, *Kerry Milk / Minister for Agriculture and Fisheries* (80/76, *Rec.* 1977, p. 425) en la cual considera, una vez comprobada la divergencia entre el texto inglés y las demás versiones oficiales, que «como la eliminación de divergencias lingüísticas por vía interpretativa puede, en determinadas circunstancias, ser contraria al principio de seguridad jurídica, en la medida en que uno o varios de los textos afectados sean susceptibles de ser interpretados de una manera que difiere del sentido propio y usual de las palabras; [en consecuencia], es preferible explorar las posibilidades de resolver los puntos litigiosos sin dar preferencia a ninguno de los textos afectados» (apartado 11).

do sistemático (28) como el teleológico o finalista (29) para deducir el sentido último, para interpretar la norma comunitaria.

En la sentencia *Kraaijeveld* se resume la anterior jurisprudencia y el Tribunal sostiene que «una versión lingüística dada no puede ser determinante para una interpretación uniforme», insistiendo en que:

«la interpretación de una disposición de Derecho comunitario requiere una comparación de sus versiones lingüísticas (véase la sentencia *CILFIT* y otros, antes citada, apartado 18). Además, la necesidad de una interpretación uniforme de dichas versiones exige que, en caso de discrepancia entre las mismas, la disposición de que se trate sea interpretada en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte (sentencia de 7 de diciembre de 1995, *Rockfon*, C-449/93, Rec. p. I-4291, apartado 28)» (30).

(28) En la sentencia de 13 de julio de 1989, *Skatteministeriet / Henriksen* (173/88, Rec. 1989, p. 2763), después de comprobar las divergencias terminológicas de las versiones lingüísticas auténticas, el Tribunal de Justicia considera que «no podría definirse el alcance del concepto sometido a examen, por medio de una interpretación exclusivamente literal». (apartado 11). En este caso, también el Abogado General JACOBS, en sus Conclusiones, apartado 14, hace referencia a «las seis versiones auténticas de la Directiva en el momento de su adopción».

(29) La sentencia de 7 de diciembre de 1995, *Rockfon* (C-449/93, Rec. 1995, p. I-4291), realiza una comparación de los once términos utilizados para referirse al concepto de «centro de trabajo» por la Directiva 75/129/CEE, concluyendo que tienen una connotación distinta, por lo que determina que «de la sentencia dictada el 27 de octubre de 1977, *Bouchereau* (30/77, Rec. p. 1999), apartado 14, se desprende que las distintas versiones lingüísticas de una norma comunitaria deben ser objeto de una interpretación uniforme por lo cual, en caso de discrepancia entre las citadas versiones, dicha disposición debe ser interpretada en función de la sistemática general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte» (apartado 28).

(30) Sentencia de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld* y otros (C-72/95, Rec. 1996, p. I-5431, apartado 28); a partir de aquí, apartados 29 a 35, el Tribunal de Justicia realiza en la sentencia *Kraaijeveld* un examen de las distintas versiones que agrupa en dos categorías, «según que los términos empleados evoquen o no la idea de inundación: las versiones inglesa y finesa, por una parte, y las versiones alemana, griega, española, francesa, italiana, neerlandesa y portuguesa, por otra; para determinar si la expresión «obras de canalización y regularización de cursos de agua», de la Directiva 85/337, incluye determinados tipos de obras en un dique que se extiende a lo largo de vías navegables. Nótese que, por ejemplo, el Tribunal de Justi-

En este caso, la importancia de la Directiva aplicable y el ejercicio interpretativo realizado por el Tribunal de Justicia revelan que el principio «in claris non fit interpretatio» no resulta fácilmente aplicable en el Derecho comunitario, con tantos idiomas oficiales y las correspondientes versiones auténticas de las normas europeas, por lo que no hay otro órgano, aparte del Tribunal de Justicia, que por su composición y por las funciones encomendadas pueda auxiliar a los jueces nacionales en su tarea de aplicar el ordenamiento comunitario.

II. CODIFICACIÓN Y CALIDAD DE LAS NORMAS COMUNITARIAS

Plenamente vinculados con las cuestiones relativas al lenguaje y a los idiomas oficiales resultan los aspectos relacionados con la producción de normas comunitarias y los esfuerzos por limitar su creciente producción, por simplificar y codificar la legislación existente y por mejorar la calidad de las nuevas normas, de manera que el ordenamiento comunitario resulte más comprensible a los aplicadores y, en especial, a sus destinatarios. Esta preocupación por la claridad y transparencia de la normativa comunitaria fue traducida por el Tratado de Maastricht y por el Tratado de Amsterdam aplicando el principio de subsidiariedad.

El concepto de subsidiariedad, asociado al principio de transparencia, se ha concretado en un gran número de medidas comunitarias que giran en torno al *procedimiento de adopción de las decisiones* (publicidad de los debates en el Consejo, participación de los grupos de presión, programación de la producción legislativa por parte de la Comisión, etc.) o que tienen que ver con el resultado, es decir, *las mismas normas comunitarias* (mejora en el acceso del público a la información, codificación y simplificación de la normativa comunitaria, adaptación del acervo comunitario al principio de subsidiariedad, elección de la norma jurídica más apropiada, etc.) (31). Sin embargo, ni en Maastricht ni en Amsterdam se

cia concede el mismo valor a la versión original de la Directiva, sea inglesa, francesa, etc. (las realmente utilizadas en la redacción de la Directiva) y la versión en finés que, sin duda, no fue oficial hasta 1995.

(31) En el Informe de la Comisión *Legislar mejor*, CSE (95) 580, de diciembre de 1995, se hacen girar las propuestas en torno a la aplicación del principio de subsidiariedad y en el respeto del principio de proporcionalidad.

resolvieron problemas como el de la jerarquía de las normas que hubiese conferido «más claridad y coherencia al sistema» jurídico comunitario (32). No obstante, en el Tratado de Amsterdam se adoptaron varias medidas de gran trascendencia: por una parte, se reforzó el principio de transparencia en el proceso de adopción de decisiones (33), por otra se «constitucionalizaron», mediante la adopción del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las medidas que ya habían adoptado las instituciones (34), «con vistas a definir con mayor precisión los criterios para su aplicación y a garantizar su estricto cumplimiento y su aplicación coherente por parte de todas las instituciones» (35).

(32) La Declaración n.º 16 relativa a la jerarquía de los actos comunitarios expresaba que «la Conferencia conviene en que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996 estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas». Esta es una de las ventajas que aducía Antonio TIZZANO, «Le hiérarchie des normes communautaires», *Revue du Marché Unique Européen* 3/1995, p. 226. Asimismo, el Parlamento Europeo, en su Resolución A4-102/95, de 17 de mayo de 1995, sobre el funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia intergubernamental de 1996 - Realización y desarrollo de la Unión (DOCE n.º C 151, de 19 de junio de 1995, pp. 56-67, punto 32.i) considera necesario «limitar el volumen de actos sometidos al Parlamento Europeo y al Consejo mediante la introducción de cierta jerarquía de normas. Ello se podría lograr introduciendo una nueva categoría de actos de aplicación, cuya responsabilidad recaería en la Comisión, facultada para ello por la autoridad legislativa».

(33) Incluso la formulación del principio conforme al cual «las decisiones serán tomadas de la manera más *abierta* y próxima a los ciudadanos que sea posible», recogida en el artículo 1.2 Tratado UE (versión consolidada), manifiesta la nueva orientación. En este sentido es fundamental el derecho de acceso a los documentos previsto por el nuevo artículo 255 Tratado CE (versión consolidada), y la nueva redacción del artículo 207.3.2 TCE sobre el Reglamento interno del Consejo en relación con el derecho de acceso y la transparencia en la adopción de decisiones legislativas.

(34) En el Protocolo se citan expresamente el Acuerdo Interinstitucional de 25 de octubre de 1993 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad; las Conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham, de 16 de octubre de 1992; y el Enfoque global en la aplicación del principio de subsidiariedad adoptado por el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992.

(35) Como anexo al Tratado de Amsterdam se recogen dos Declaraciones de la Conferencia, la 39 y la 43, relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria y al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El principio de subsidiariedad ha justificado dos acciones de suma importancia en relación con la galopante «inflación normativa comunitaria»: por una parte, ha permitido la *adaptación y revisión del acervo comunitario* y, por otra, ha exigido que se *justifique toda normativa nueva* a la luz del principio de subsidiariedad.

En cuanto al objetivo de *adaptar todo el acervo comunitario*, desde 1993 la Comisión Europea ha emprendido la labor de revisar el acervo comunitario utilizando como criterio el principio de subsidiariedad. En esta tarea se han tomado varias precauciones como la de no cuestionar el acervo comunitario, dar prioridad a la revisión de las legislaciones antiguas o limitar la revisión a las normativas que directamente afecten a las empresas y particulares, principalmente; a estos efectos, la Comisión ha reagrupado la revisión en tres tipos de acciones: refundición, simplificación o derogación. Asimismo, la Comisión Europea ha aplicado el principio de subsidiariedad a las propuestas pendientes, lo que supuso en 1993 la retirada de unas 150 propuestas consideradas «técnicamente anticuadas o políticamente obsoletas», 61 en 1995, 48 en 1996, unas 30 en 1997 y 15 en 1998 (36).

Por lo que se refiere a la *legislación futura*, el principio de subsidiariedad exige que cualquier propuesta normativa se justifique adecuadamente, lo que supone optar entre la regulación comunitaria o nacional; en caso de que proceda la intervención comunitaria deberá determinarse cuál es la forma que deben revestir los actos: reglamento, directiva o también otro tipo de actos sin valor efecto vinculante pleno (recomendación, informe, etc.) (37). Las instituciones han aplicado los criterios de la subsidiariedad;

(36) Informe sobre la adaptación de la legislación existente al principio de subsidiariedad, COM (93) 545 final, de 24 de noviembre de 1993, pp. 5-7. En los DOCE n.º C 344, de 22 de diciembre de 1995, pp. 2-7; n.º C 2, de 4 de enero de 1997, p. 2, y n.º C 40, de 7 de febrero de 1998, p. 4, se recoge la retirada de determinadas propuestas y proyectos de la Comisión, que suponen, respectivamente, 31, 49 y 15 documentos COM sobre los que el Consejo no se había pronunciado; véase también el Informe *Legislar mejor 1997, Informe de la Comisión al Consejo Europeo*, COM (97) 626 final, de 26 de noviembre de 1997, p. 3; y la Comunicación *Legislar menos para actuar mejor: los hechos*, COM (1998) 345 final, de 27 de mayo de 1998.

(37) En el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 se apunta una de las interpretaciones del principio de subsidiariedad y establece un verdadero programa legislativo en virtud de la cual: «la Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas. Siempre

especialmente a la hora de presentar sus propuestas la Comisión debe dar respuesta que sean acordes con el principio de subsidiariedad y se procurará incluir un «considerando» en el que se justifique la conformidad de la propuesta normativa con la subsidiariedad. Esta criba de la subsidiariedad ha determinado que el número de propuestas normativas de la Comisión haya disminuido considerablemente en los últimos años (38).

El Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad (39) determina el papel clave que desempeña el principio de subsidiariedad en toda la producción normativa de modo que «las tres instituciones, en el marco de sus procedimientos internos, verificarán periódicamente la conformidad de la acción contemplada con las disposiciones relativas a la subsidiariedad, tanto en lo que se refiere a la elección de los instrumentos jurídicos como en lo relativo al contenido de la propuesta. Dicha verificación no podrá realizarse independientemente del estudio de fondo». En el Protocolo de Amsterdam se insiste en estos extremos encomendando a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo la aplicación adecuada de este principio en el proceso de adopción de decisiones (40).

1. LA SIMPLIFICACIÓN Y LA CODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

El objetivo de simplificar y codificar la legislación comunitaria fue impulsado por el Tratado de Maastricht. En efecto, la formulación del

que sea posible, se optará por medidas no vinculantes, como las recomendaciones. También se debería considerar, cuando proceda, el uso de códigos de conducta voluntarios».

(38) En su *Informe al Consejo Europeo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad 1994*, COM (94) 533 final, de 25 de noviembre de 1994, la Comisión Europea muestra el descenso significativo de propuestas de «legislación primaria»: más de 180 en 1990, alrededor de 110 en 1991, unas 90 en 1992, 75 en 1993; se sigue la misma tónica en años posteriores, así son 51 en 1994 y 52 en 1995. En el Programa de trabajo de la Comisión para 1996 se preveían únicamente 19 propuestas legislativas (COM (95) 512 final, de 10 de noviembre de 1996; en el programa para 1997 eran 7, aunque en el programa para 1998 se prevén 31 nuevas propuestas legislativas (SEC (97) 1852, de 15 de octubre de 1997).

(39) DOCE n.º C 329, de 6 de diciembre de 1993, pp. 135-136.

(40) Apartados 9 a 12 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

principio de subsidiariedad implicaba una tarea de simplificar y hacer más inteligible la legislación comunitaria. Esta labor ha recaído en la Comisión Europea que, desde 1993 ha propuesto un buen número de medidas de simplificación, de codificación y de mejora de la calidad de la legislación comunitaria, realizadas de acuerdo con el Consejo o por decisión de la propia Comisión (41).

Con anterioridad al Tratado de Maastricht ya se había comprendido la necesidad de realizar en determinados ámbitos una codificación de la legislación comunitaria (42). Es significativo que en vísperas de la realización del mercado interior se presentase, avalado por la Comisión Europea, el denominado *Informe Sutherland* de diciembre de 1992, en cuya lista de recomendaciones figura en primer término la relativa a la «reglamentación comunitaria y la subsidiariedad» y en segundo lugar se invita a las instituciones comunitarias a hacer más transparente la legislación comunitaria. En fin, el citado Informe subraya que el éxito del mercado interior depende del cumplimiento de un objetivo: «que la legislación sea conocida y aplicada exactamente igual que se si tratara de legislación nacional» (43).

(41) *Legislar mejor 1997, op. cit.*, pp. 16-22; recoge 46 iniciativas en los ámbitos más variados y con la adopción de las técnicas más diversas que van desde la codificación constitutiva hasta propuestas de ordenación y simplificación normativa. Véase el examen y la valoración de Tom BURNS, «Law Reform in the European Community and its Limits», *Yearbook of European Law 1996*, pp. 243-275.

(42) En la Resolución del Consejo, de 26 de noviembre de 1974, relativa a la codificación de sus actos jurídicos (DOCE n.º C 20, de 28 de enero de 1975, p. 1; EE 01 Vol. 02, p. 3) se declara que «por razones de claridad jurídica y para facilitar el acceso de los interesados a los textos, es deseable que se reagrupen en un texto único los actos del Consejo que hayan sido objeto de modificaciones frecuentes», para lo cual ofrece tanto la vía de «la publicación, a título informativo, de la versión codificada de determinados actos» y «una verdadera codificación legislativa, que implique la derogación de actos anteriores por motivos de seguridad jurídica». Asimismo, la Comisión recuerda sistemáticamente en el preámbulo de sus propuestas de codificación que: «por Decisión de 1 de abril de 1987 la Comisión dio instrucciones a sus servicios de que procedieran a la codificación constitutiva de los actos jurídicos, como máximo tras su décima modificación».

(43) *El Mercado interior después de 1992: Responder al reto*, Informe sobre el funcionamiento del Mercado interior presentado a la Comisión por el Grupo de Alto Nivel presidido por Peter SUTHERLAND, Bruselas, octubre de 1992, p. 3. Por su parte, Richard WAINWRIGHT, «The future of European community legislation in the light of the Recommendations of the Sutherland Committee and the principle of subsidiarity», *Statute Law Review*, vol. 15, 1994, n.º 2, pp. 98-107, considera fundamental el principio de subsidiariedad como justificación de la codificación y simplificación de la normativa comunitaria.

En la *Declaración de Birmingham*, adoptada por el Consejo Europeo el 16 de octubre de 1992, se expresa el deseo de que «la legislación comunitaria se haga más simple y más clara», al tiempo que requiere «las directrices para aplicar este principio (de subsidiariedad) en la práctica, por ejemplo utilizando la forma de legislación más ligera, de forma que los Estados miembros gocen de la máxima libertad para alcanzar mejor dicho objetivo. La legislación comunitaria debe aplicarse y cumplirse eficazmente, sin interferir innecesariamente con la vida diaria de nuestros ciudadanos».

La simplificación empieza por el propio Tratado de Unión Europea y la redacción de sus distintos pilares, especialmente el comunitario. En prácticamente todas las propuestas institucionales para preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996 se insistió en la necesidad de adoptar una versión consolidada del mismo (44). El Tratado de Amsterdam realiza una importante tarea de simplificación de los Tratados constitutivos (45). En aplicación de este principio se reenumeran los artículos tanto del Tratado de la Unión Europea como del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (46).

La aplicación del principio de subsidiariedad en relación con los textos normativos se ha traducido en varias actuaciones, especialmente en la «consolidación informativa» y la «codificación constitutiva» (47). En el

(44) El Tribunal de Justicia había aconsejado que «la próxima labor de revisión podría brindar la ocasión de proceder a una codificación y de remozar los Tratados», *Informe sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, mayo de 1995, apartado 23.

(45) Artículos 6 a 11 del Tratado de Amsterdam. Véase el comentario de Jean-Paul JACQUÉ, «La simplification et la consolidation des traités», *Revue Trimestrielle de Droit européen*, n.º 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 903-913.

(46) Artículo 12 del Tratado de Amsterdam y el Cuadro de equivalencias establecido en Anexo para el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la CE. Como resultado de estas disposiciones, se encomendó al Secretario General del Consejo, la adopción de un texto consolidado, que en el más breve plazo se publicó precisamente como anexo al texto del Tratado de Amsterdam en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE n.º C 340, de 10 de noviembre de 1997, p. 145). Posteriormente, la Secretaría General del Consejo publicó un Informe explicativo sobre la simplificación de los Tratados comunitarios (DOCE n.º C 353, de 20 de noviembre de 1997, p. 1).

(47) Comisión Europea, «Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión» (DOCE n.º C 63 de 5 de marzo de 1993, p. 10). A estas dos modalidades se ha referido la Comisión Europea señalando que «la consolidación consiste en re-

caso de la consolidación no se adopta ninguna norma vinculante y se publica en la serie C del *Diario Oficial*, mientras que en el caso de la codificación la normativa existente quedará derogada al entrar en vigor la norma codificada (48).

Un ejemplo claro de la voluntad de hacer efectiva la simplificación de la legislación comunitaria es el Acuerdo interinstitucional del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 20 de diciembre de 1994 sobre Método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos (49).

En la Declaración n.º 39 del Tratado de Amsterdam sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria se refuerza esta estrategia encargando al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión con el fin de que hagan «todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos».

Además de estas medidas de carácter general, la Comisión Europea ha procurado examinar los distintos ámbitos de la legislación comunitaria con el fin de revisar, codificar y mejorar la calidad de las normas europeas.

agrupar diversas medidas comunitarias en un texto para mejorar la accesibilidad, la claridad y la transparencia del Derecho comunitario, mientras que la codificación constitutiva consiste en refundir la normativa comunitaria existente en un nuevo texto que se publica en la serie L del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*».

(48) Comisión Europea, *Seguimiento del Informe Sutherland: Codificación constitutiva destinada a dar mayor transparencia al Derecho comunitario en el ámbito del Mercado interior*, COM (93) 361 final, de 16 de diciembre de 1993, pp. 1-4; y *El Mercado interior de la Comunidad - Informe 1993*, COM (94) 55 final, de 14 de marzo de 1994, p. 16.

(49) Resolución 2/95, de 18 de enero de 1995, sobre un acuerdo interinstitucional sobre codificación oficial de la legislación comunitaria (DOCE n.º C 43, de 20 de febrero de 1995, pp. 41-43; y DOCE n.º C 293, de 8 de noviembre de 1995, pp. 2-3). En este acuerdo se determina el concepto de codificación oficial como «procedimiento encaminado a derogar los actos objeto de codificación y a sustituirlos por un acto único que no incluya modificación alguna de la substancia de dichos actos». En virtud del Acuerdo se constituye un Grupo consultivo integrado por representantes de los Servicios Jurídicos de las tres instituciones que velará por la realización de una «codificación pura y simple». Asimismo, en el examen por cada institución, con el fin de agilizar el procedimiento, se prevén procedimientos acelerados (comisión parlamentaria única para el estudio de la propuesta y procedimiento simplificado para su aprobación en el Parlamento, y estudio por parte de un Grupo único y procedimiento de puntos I/A del COREPER dentro del Consejo). Véase un análisis del mismo realizado por Stéfania DRAGONE, «La codification communautaire: techniques et procédures», *Revue du Marché Unique Européen* 1/1998, pp. 7-94.

En esta línea se inscriben los trabajos desarrollados por el Grupo MOLITOR y las iniciativas SLIM y BEST, muy vinculados a la realización del mercado único europeo.

A principios de 1994 se constituyó el denominado *Grupo MOLITOR* con el fin de estudiar la simplificación legislativa y administrativa del Derecho comunitario. Este Grupo de expertos, presidido por Bernhard MOLITOR, surgió a raíz de una iniciativa alemana para estudiar las posibilidades de simplificar la legislación comunitaria (50).

Esta iniciativa ha sido proseguida a través de otros proyectos específicos como el proyecto piloto SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market o Mejorar la Legislación del Mercado Interior) en relación con las normas del mercado interior europeo, y la iniciativa BEST (Business Environment Simplification Task Force) relativa a las normas que favorezcan el entorno de las empresas. La iniciativa de simplificación de la legislación del mercado interior (SLIM) fue presentada por la Comisión Europea en mayo de 1996 (51) y constituye una continuación de la estrategia adoptada por el *Grupo MOLITOR* (52).

(50) Esta propuesta fue bien acogida por el Consejo Europeo de Corfú el 24 y 25 de junio de 1994 (*Europe*, n.º 6326, de 30 de septiembre de 1994, p. 10). Este grupo se creó en julio y se reunió por vez primera el 26 de septiembre de 1994. En diciembre presentó un informe intermedio al Consejo Europeo de Essen en el que se consideraban como sectores prioritarios los de higiene alimentaria, normativa sobre máquinas, medio ambiente, legislación social y derecho de sociedades, especialmente en relación con las PYME (Comisión Europea, *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea, 1994*, puntos 1178-1179, p. 461). En junio de 1995 el «Grupo MOLITOR» presentó su Informe al Consejo Europeo de Cannes (recogido en el COM (95) 288 final, de 21 de junio de 1995, *Informe del Grupo de Expertos independientes sobre la simplificación legislativa y administrativa, Resumen y propuestas*) en el que se exponen los principios generales para reexaminar los marcos reglamentarios con el fin de mejorar la competitividad y alcanzar los objetivos en materia de empleo, al tiempo que establece propuestas de acción y examina ámbitos particulares de actuación («máquinas», higiene alimentaria, empleo y política social, sanidad y seguridad en el trabajo, medio ambiente y otros ámbitos de interés) (*Bol. UE* 6-1995, punto 1.9.5, p. 170; *Europe Documents*, n.º 1947, de 4 de agosto de 1995). Detalles sobre su organización y calendario pueden consultarse en la Respuesta del Sr. SANTER a la Pregunta escrita E-1987/95 de la eurodiputada Heidi Hautala (DOCE n.º C 300, de 13 de noviembre de 1995, pp. 35-36).

(51) Comisión Europea, *Simplificación de la legislación en el Mercado interior (SLIM): proyecto piloto*, COM (96) 204 final, de 8 de mayo de 1996.

(52) Los resultados de la primera fase se reflejan en los sucesivos informes de la Comisión Europea, COM (96) 559 final, de 6 de noviembre de 1996, y COM

El proyecto piloto SLIM ha sido respaldado plenamente por el Consejo, cuya Resolución de 8 de julio de 1996, establece un programa legislativo para los Estados miembros y para la Comisión Europea, tanto en lo que se refiere a la legislación existente como a la legislación futura (53). Asimismo, el Parlamento Europeo ha apoyado la iniciativa SLIM y ha realizado un seguimiento de la primera y de la segunda fase realizadas hasta el momento (54).

En su Plan de Acción para el Mercado Único de 1997, la Comisión (97) 618 final, de 24 de noviembre de 1997. Véase el Informe de la Comisión Europea sobre los resultados de la segunda fase de SLIM y el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la primera fase, COM (97) 618 final, de 24 de noviembre de 1997. Estaba previsto el inicio de las fases tercera y cuarta en marzo y mayo de 1998 que, de acuerdo con la Presidencia británica del Consejo, podrían dedicarse a la compatibilidad electromagnética, los equipos de protección individual, los aditivos alimenticios y los contratos públicos (*Europe* n.º 7151, de 2 y 3 de febrero de 1998, p. 7). La metodología propuesta consiste en la selección de cuatro ámbitos: INTRASTAT, productos para la construcción, reconocimiento mutuo de títulos y plantas ornamentales; en los que trabajan cuatro equipos dirigidos por la Comisión Europea y en los que participan representantes de algunos Estados miembros, de los usuarios, de las empresas y, en su caso, de los consumidores; asimismo, se prevé una implicación e información a los comités de la Comisión, en los que participan representantes de todos los Estados miembros; al final, los equipos se constituyeron con cinco expertos de las administraciones nacionales y cinco representantes de los, denominados por la Comisión, «usuarios» de la legislación. En la segunda fase de SLIM, anunciada por la Comisión Europea en mayo de 1997, se constituyeron nuevos equipos en relación con el IVA, la Nomenclatura Combinada de Comercio Exterior, la legislación sobre fertilizantes y la legislación bancaria.

(53) Resolución del Consejo, de 8 de julio de 1996, sobre la simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior (DOCE n.º C 224, de 1 de agosto de 1996, pp. 5-6). Al mismo tiempo adoptó la Resolución sobre la cooperación entre administraciones para la aplicación de la normativa del mercado interior (*Ibidem*, pp. 3-4).

(54) Resolución A4-108/97, de 10 de abril de 1997, sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Simplificación de la legislación en el mercado interior (SLIM): proyecto piloto (DOCE n.º C 132, de 28 de abril de 1997, pp. 213-215) y Resolución A4-33/98, de 20 de febrero de 1998, sobre los resultados de la segunda fase de SLIM (DOCE n.º C 80, de 16 de marzo de 1998, pp. 292-295). También el Comité Económico y Social ha mostrado su interés sobre el desarrollo de esta iniciativa para lo cual ha analizado los resultados obtenidos y ha hecho sugerencias para su continuación en su Dictamen, de 23 de abril de 1997, sobre el Informe de la Comisión sobre el proyecto piloto SLIM: simplificación de la legislación en el mercado interior (DOCE n.º C 206, de 7 de julio de 1997, pp. 14-17).

Europea se propone, como uno de sus objetivos estratégicos fundamentales, dotar a las normas de mayor eficacia (55). Una de sus acciones específicas pretende «simplificar y mejorar las normativas nacionales y comunitarias» (56). En esta línea, la reciente iniciativa BEST, adoptada en el otoño de 1997, procura determinar los factores que constituyen obstáculos legislativos o administrativos para las PYME (57). En este caso, la preocupación de las medidas adoptadas no se refiere al ciudadano sino que tiene en cuenta principalmente los efectos que la simplificación y mejora de las normas tienen en la competitividad de los operadores económicos en el contexto del mercado europeo (58). También en otros ámbitos

(55) En el COM (97) 184 final, de 6 de mayo de 1997, pp. 5-6, se presenta el Proyecto de Plan y en el CSE (97) 1 final, de 4 de junio de 1997, p. 4, se recoge ya el Plan de Acción para el Mercado Único. En este caso la Comisión se compromete a adoptar «un programa permanente de simplificación y mejora de la legislación del Mercado Único, que incluirá el programa SLIM y otros ejercicios de simplificación legislativa. El futuro programa de trabajo abarcará sectores tales como el IVA, el sector bancario, los seguros y valores mobiliarios, los productos fertilizantes, los servicios al consumidor, las telecomunicaciones, la normativa aduanera, así como, posiblemente, otros sectores, entre ellos el derecho de sociedades».

(56) El Consejo Europeo de Amsterdam, 16 y 17 de junio de 1997, acoge favorablemente el Plan y «confirma su decidido compromiso de simplificar la reglamentación jurídica y administrativa existente y nueva para mejorar la calidad de la legislación comunitaria y reducir la carga administrativa de las empresas europeas, particularmente de las pequeñas y medianas empresas» (*Conclusiones de la Presidencia*, SN 150/97, p. 14).

(57) En respuesta a la invitación del Consejo Europeo de Amsterdam, el 16 de septiembre de 1997, el comisario Christos Papoutsis designó al presidente —Chris Evans— y a los miembros de este Grupo de reflexión, integrado por representantes de los Estados miembros procedentes del sector empresarial y de las Administraciones públicas (*Euro-info* 104-ES, octubre de 1997, pp. 1-2); la Comisión presentó el Informe del Grupo BEST, con 19 recomendaciones en cuatro áreas de actuación (empleo, financiación, formación y entorno empresarial) al Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998).

(58) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997, apartado 29, en las que se «pide tanto al legislador europeo como a los legisladores nacionales que prosigan activamente las labores acometidas de simplificación del entorno reglamentario y administrativo de las empresas, y en particular, de las pequeñas y medianas empresas»; véase el *Segundo Informe del Grupo Consultivo sobre la competitividad*, que presidía Carlo Azeglio CIAMPI, instituido por el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994 (*Europe Documents* n.º 1966/1967, de 14 de diciembre de 1995, punto III.3). Un examen de la situación general en la Unión Europea se recoge en

comunitarios se han puesto en marcha iniciativas que pretenden llevar a cabo una tarea de simplificación y mejor aplicación de las normas comunitarias (59).

2. LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LAS NORMAS COMUNITARIAS

De manera complementaria a las acciones anteriores, las instituciones comunitarias han procurado mejorar la calidad de las normas europeas (60). De acuerdo con la Comisión Europea «la legislación comunitaria debe formularse de una manera clara, coherente y no ambigua, siguiendo principios uniformes de presentación y de legística» (61). Por su parte, el Consejo, en su Resolución de 8 de junio de 1993 relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (62), pretende «hacer más accesible la legislación comunitaria» utilizando varios criterios de redacción: la formulación del acto debe ser clara, sencilla, concisa y sin ambigüedades; debe evitarse, pues, el empleo abusivo de abreviaturas, de «jerga comunitaria» o de frases excesivamente largas; deben evitarse las referencias imprecisas a otros textos, al igual que el exceso de referencias cruzadas, que dificultan la comprensión del texto; las diferentes disposicio-

la Recomendación 344/97/CE de la Comisión, de 22 de abril de 1997, sobre la mejora y simplificación de las condiciones para la creación de empresas (DOCE n.º L 145, de 5 de junio de 1997, pp. 29-51); en un documentado anexo se recopilan los principios comunitarios y las medidas adoptadas por los quince Estados miembros en este ámbito. En España, por ejemplo, también es visible esta preocupación tal como se deduce de la constitución de la Comisión especial para la determinación, estudio y propuesta de solución de los problemas planteados en la aplicación del ordenamiento jurídico económico (Resolución de 6 de noviembre de 1995, de la Subsecretaría, BOE n.º 268, de 9 de noviembre de 1995).

(59) Prácticamente en todos los sectores del ordenamiento comunitario se plantean problemas de calidad de las normas; véase, por ejemplo, el estudio del René BARENTS en el ámbito agrícola comunitario, «The quality of Community legislation. Some observations on EC legislation in the agricultural sector», *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 1(1994), pp. 101-114; véase también la Resolución del Consejo, de 7 de octubre de 1997, sobre la redacción, aplicación y cumplimiento del Derecho comunitario en materia de medio ambiente (DOCE n.º C 321, de 22 de octubre de 1997, pp. 1-5).

(60) El Tratado de Maastricht se refiere en su Declaración n.º 18 a los costes estimados de las propuestas de la Comisión.

(61) Comisión Europea, *Legislar mejor 1997*, op. cit., p. 6.

(62) DOCE n.º C 166, de 17 de junio de 1993, p. 1.

nes del acto deben ser coherentes entre sí, en particular, debe utilizarse un mismo término para expresar un mismo concepto, etc.

No obstante, las dificultades para llevar a cabo la simplificación normativa son muy considerables (63). En este sentido, sirva el ejemplo proporcionado por el propio Comité Económico y Social en su Dictamen de 5 de julio de 1995 sobre «Utilización de un lenguaje sencillo y claro», donde, después de recordar los principios intenta «traducir» precisamente la anterior Resolución del Consejo relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria con un resultado encomiable pero que tampoco está exento de críticas (64).

El Tratado de Amsterdam profundiza en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad dedicándoles un amplio Protocolo; aunque es la Declaración n.º 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria la que subraya que «para que las autoridades nacionales competentes apliquen correctamente la legislación comunitaria y para que la opinión pública y los medios empresariales la comprendan mejor, es crucial la calidad de su redacción» (65).

La Comisión Europea ha elaborado unas Directrices generales para la política legislativa con el fin de «mejorar la calidad y la coherencia de sus actos legislativos»; en virtud de estas Directrices la Comisión sigue

(63) R. WAINWRIGHT, «Techniques of drafting European community legislation: problems of interpretation», *op. cit.*, pp. 7-14.

(64) DOCE n.º C 256, de 2 de octubre de 1995, pp. 8-11. Estas iniciativas han sido apoyadas y reivindicadas igualmente por el Parlamento Europeo (Resolución A3-266/94, de 6 de mayo de 1994, sobre la transparencia del Derecho Comunitario y la necesidad de su codificación (DOCE n.º C 205, de 25 de julio de 1994, pp. 514-518).

(65) Para ello se encomienda al Parlamento, al Consejo y a la Comisión la tarea de «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» y «hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos»; con este fin, el COREPER II ha creado en el primer semestre de 1998 un Grupo «ad hoc» encargado de discutir un proyecto de directrices comunes, más detalladas que las de la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993, y de elaborar un manual para facilitar su aplicación; las líneas directrices serían adoptadas en forma de Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión a finales de 1998. Véase, en este sentido, el análisis de Thérèse BLANCHET, «Transparence et qualité de la législation», *Revue Trimestrielle de Droit européen*, n.º 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 915-928.

un procedimiento gradual a la hora de redactar un nuevo texto legislativo («check list» legislativa) cuyas fases son las siguientes:

- 1.^a justificación y objetivo de la acción, su inserción en el marco del Programa de trabajo de la Comisión;
- 2.^a identificación de la base jurídica y del procedimiento correspondiente;
- 3.^a respeto de los nuevos criterios de redacción: claridad, simplicidad de la presentación y del contenido, y concisión (en principio un máximo de 20 páginas por proyecto);
- 4.^a respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad («tests de subsidiariedad» para asegurar la necesidad y la eficacia de la acción en el ámbito comunitario; y «tests de proporcionalidad» con el fin de asegurar una estricta adecuación de los medios de intervención elegidos a los objetivos);
- 5.^a simplificación legislativa y administrativa;
- 6.^a verificación de la coherencia con las demás políticas de la Comunidad;
- 7.^a consultas externas y transparencia de los trabajos;
- 8.^a evaluación de los actos legislativos;
- 9.^a análisis de los riesgos de fraude; y
- 10.^a establecimiento de una ficha financiera separada sobre el coste presupuestario, humano y administrativo de la acción legislativa.

Asimismo, los tres ejes de la política legislativa de la Comisión consisten en explotar mejor los mecanismos existentes mediante una mejor coordinación entre departamentos, así como la racionalización y la modernización del sistema de evaluación de sus acciones, la revisión, y en su caso la derogación, de los actos legislativos inoperantes; reforzar las consultas; y establecer un cuaderno de procedimientos constituido por la «check list» antes referida (66).

El control de la calidad ha adquirido una importancia tal que ha llevado a algunos a proponer la constitución de un órgano comunitario in-

(66) El 16 de enero de 1996, la Comisión Europea adoptó las nuevas *Directrices generales para la política legislativa* (Bol. UE 1-2/1996, punto 1.10.11. p. 150; y *Europe* n.º 6650, de 22-23 de enero de 1996, p. 8). Véase el comentario y las referencias documentales en el estudio de Ch. TIMMERMANS, «How can improve the quality of Community legislation?», *op. cit.*, pp. 1242-1243 y pp. 1255-1256, respectivamente.

dependiente de control que, al modo del Consejo de Estado francés, en el ejercicio de sus funciones consultivas, o como algunas Comisiones parlamentarias nacionales especializadas en asuntos europeos, apoye la actuación de las instituciones comunitarias en el proceso de adopción de decisiones (67). En cualquier caso, la tarea de simplificación y mejora de la calidad de los textos jurídicos comunitarios no será completa si no se aplica también a la legislación nacional dictada en cumplimiento de las obligaciones comunitarias (68).

III. CONCLUSIÓN

El principio democrático ha determinado el mantenimiento en la Unión Europea de un régimen lingüístico costoso y complejo, que, en cambio, tiene importantes beneficios al hacer más cercano el proceso de construcción europea a los ciudadanos. La creación de un nuevo lenguaje, necesario en muchos casos para hacer posible el proceso de integración, ha degenerado, sin embargo, en una «eurojerga» comprensible sólo para iniciados. La actitud ponderada del Tribunal de Justicia, de no conceder preeminencia a ninguna de las versiones lingüísticas de las normas comunitarias o en caso de diferencias entre las mismas, contribuye a atender cuidadosamente la traducción en todos los idiomas oficiales. Por otra parte, la adopción del español como lengua oficial de las Comunidades Europeas ha supuesto una adaptación bastante satisfactoria de nuestro idioma al lenguaje comunitario, gracias a la atención que, muy en particular desde las instituciones comunitarias, se le ha brindado. En fin, la previsible ampliación a los Países de Europa central y oriental planteará nuevamente el problema de las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo al resultar prácticamente insostenible una organización con quince o más idiomas oficiales.

(67) Véanse, en este sentido, los comentarios de R. WAINWRIGHT, «Techniques of drafting European community legislation...», *op. cit.*, p. 14; y de Ch. TIMMERMANS, «How can improve the quality of Community legislation?», *op. cit.*, pp. 1247-1250.

(68) El Parlamento Europeo, en su Resolución A4-201/96 antes citada, reprocha al Grupo MOLITOR no haber «abordado la cuestión de la relación entre la simplificación legislativa a escala comunitaria y la simplificación legislativa a nivel de los Estados miembros y, en particular, no ha examinado los efectos de aquella desreglamentación a nivel europeo que puede implicar una renacionalización de las disposiciones aplicables y tener consecuencias sobre el empleo y el funcionamiento del mercado único» (apartado 1.4).

La complejidad creciente de la construcción europea ha exigido la introducción de principios, como el de subsidiariedad, que procuran hacerla más comprensible a los aplicadores y a los destinatarios de las normas comunitarias; evitando la construcción de un ordenamiento críptico y alejado del ciudadano. Acercar la integración europea al ciudadano ha sido, por tanto, uno de los más importantes objetivos asumidos por la Unión Europea en la última década. Es precisamente en el ámbito de la legislación comunitaria donde se ha puesto mayor interés por parte de todas las instituciones y demás actores comunitarios, que han propuesto o asumido las más variadas iniciativas para hacer más transparentes e inteligibles tanto el procedimiento de adopción de normas como las propias normas comunitarias. En este sentido, el Tratado de Amsterdam cuenta entre sus méritos el de procurar una simplificación de los Tratados constitutivos y su preocupación por la codificación y mejora del ordenamiento comunitario que tiene efectos de gran trascendencia no sólo en la vida política sino también en la competitividad de los operadores económicos.