

## ¿‘Reinventar’ la legislación de la UE para revivir la Unión Europea? Comentario a Helen Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU. Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*\*

(2024) Edward Elgar  
Cheltenham, UK., 368 pp.

Maria Mousmouti

*Institute of Advanced Legal Studies, University of London – Centre for European Constitutional Law*

ORCID ID 0000-0001-6160-5511

[Maria.mousmouti@sas.ac.uk](mailto:Maria.mousmouti@sas.ac.uk).

Cita recomendada:

Mousmouti, M. (2026). ¿‘Reinventar’ la legislación de la UE para revivir la Unión Europea? Comentario a Helen Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU. Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 30, pp. 418-427.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2026.10396>

Recibido / received: 13/04/2026  
Aceptado / accepted: 15/04/2026

Sumario. 1. *It is time for the EU to talk to its citizens. Directly.* 2. El enfoque de Xanthaki hacia una legislación de la UE eficaz y centrada en el usuario. 3. ¿Puede el planteamiento de Xanthaki promover una legislación de la UE más efectiva? 4. Después de todos estos años, ¿acaso no sabemos ya todo lo necesario sobre la transposición? 5. Por convincente que pueda parecer, ¿es viable una reforma de esta naturaleza? 6. Conclusiones.

\* Traducción a cargo de Germán J. Arenas Arias y revisión general de Benito Grisanti.



## 1. *It is time for the EU to talk to its citizens. Directly*

*It is time for the EU to talk to its citizens. Directly. Blocking the populist voices of the past. It can do so via its policies using EU legislation as a tool. It is time for change. For better transposition legislation. For better EU legislation. Let's do this. Starting with transposition. (Xanthaki, 2024, p. 24).*

Este libro constituye una propuesta orientada a impulsar un cambio en la Unión Europea por parte de Helen Xanthaki a través de una nueva forma de redactar los textos legislativos de la UE y de su transposición. A primera vista, la propuesta puede parecer compleja, excesivamente ambiciosa, incluso poco realista o difícilmente viable. Sin embargo, Xanthaki sostiene que la legislación de la Unión puede desempeñar un papel decisivo en el proyecto europeo si se utiliza de manera deliberada como instrumento para comunicarse de forma más directa con los ciudadanos y los Estados miembros. Su planteamiento es directo: si se aspira a una Unión Europea sostenible, los Estados miembros y la ciudadanía deben ser considerados socios en el proceso y asumir un papel activo. Para ello, la Unión debe emplear sus instrumentos –en particular, la legislación– de modo que comuniquen directamente a todos ellos qué beneficios obtienen, qué se espera que hagan y por qué. El argumento de Xanthaki va más allá de las meras cuestiones técnicas de la transposición: se trata de replantear la técnica legislativa de la Unión Europea de forma que permita revitalizar la cooperación y la relación entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y la ciudadanía europea.

El análisis inicia recordando que la medida del éxito de la regulación y de la legislación (en cualquier nivel) viene definida por el tríptico de la eficacia, la efectividad y la eficiencia. La legislación de la UE es eficaz si alcanza los resultados regulatorios deseados; es efectiva si se aplica y funciona; y es eficiente si resulta razonable desde una perspectiva de coste-beneficio. Igualmente relevante es el reconocimiento de que «legislation is simply a tool for regulation», esto es, un mecanismo del que se sirven los reguladores de la Unión para lograr los resultados que pretenden alcanzar. Y es aquí donde se sitúa la aportación de Helen Xanthaki acerca de cómo los textos legislativos y la manera en que se redactan pueden marcar una diferencia en el esquema del sistema:

For the purposes of achieving the desired regulatory results ... EU law-makers communicate the regulatory message to all of the nations and peoples of the EU. They express what rights and obligations EU citizens acquire by virtue of the legislative text, and they state what modification of action or behaviour is sought by the EU for the purposes of achieving efficacy of regulation. This communication is crucial. (p. 2-3)

¿Es esto realmente novedoso? ¿No es acaso lo que la Unión Europea, o los Estados miembros, ya tratan de hacer? Entonces, ¿en qué sentido es novedosa esta idea? En efecto, la idea central de que la legislación es una forma específica de comunicación no es, en sí misma, nueva. Sin embargo, «rediseñar» o «repensar» la legislación de la UE en torno a esta idea, así como replantear el proceso de transposición, no solo es novedoso, sino que resulta revolucionario. Para justificar esta afirmación, conviene contextualizarla: pocos negarían que la legislación de la UE es burocrática, rígida, costosa, de carácter descendente (top down) y poco accesible, y que lo ha sido durante años. ¿Qué se ha hecho al respecto? Lamentablemente, no mucho. El volumen del Derecho de la Unión no deja de aumentar, mientras que su estructura, su presentación y su densidad siguen siendo tan opacas, incomprensibles y confusas como siempre. Incluso juristas de reconocido nivel pueden tener dificultades para comprender el alcance de un Reglamento o de una Directiva si no se inscriben en su ámbito específico de especialización. Pero ¿es necesario contar

con un premio Nobel o un doctorado en Derecho para comprender la legislación? Más allá de ello, no se observa ningún cambio o mejora significativa orientada a hacer la legislación más accesible o comprensible, especialmente para quienes carecen de formación especializada. La agenda de «Better Regulation», pese a sus indudables méritos, se centra fundamentalmente en los procedimientos (evaluación de impacto, consultas, evaluación, etc.) y ni siquiera identifica la accesibilidad y comprensibilidad del texto como un problema. En un segundo plano, existe abundante evidencia de la relación «dysfuncional» entre los textos legislativos de la UE y la legislación de transposición, así como de su impacto en el proceso de integración europea. En este ámbito, la Unión se muestra más activa, mediante procedimientos de infracción, seguimiento y control periódicos o medidas relativas a la transposición, entre otros instrumentos. Sin embargo, ninguna de estas actuaciones parece producir una mejora tangible en términos de una integración europea más efectiva. Así pues, «rethinking» la legislación de la UE y la legislación de transposición desde la perspectiva de los usuarios constituye, en efecto, un planteamiento novedoso que ocupa un espacio disciplinar hasta ahora inexplorado.

Entonces, ¿puede la legislación de la UE ser renovada en profundidad de modo que envíe una señal de cambio y ofrezca una base sólida para una Unión Europea sostenible y duradera? Helen Xanthaki sostiene que sí, y le tomamos la palabra. Pero veamos cómo propone que esto pueda hacerse.

## 2. El enfoque de Xanthaki hacia una legislación de la UE eficaz y centrada en el usuario

Este libro trata de cómo la legislación de la UE puede convertirse en una fuerza impulsora del cambio, en lugar de una carga administrativa en constante aumento. Helen Xanthaki, una destacada académica en el ámbito de los estudios legislativos y de la técnica legislativa, aporta su experiencia disciplinar y brillantez en el campo de la redacción normativa de la UE y de la transposición, colmando así un vacío importante. En términos de literatura académica, va más allá de los enfoques descriptivos sobre cómo se llevan a cabo estos procesos en el ámbito de la Unión y en los ordenamientos nacionales, así como de los estudios comparados sobre la transposición, para situarse en un plano distinto: el de analizar cómo pueden hacerse las cosas de manera diferente o mejor. En el plano del debate disciplinar, el Derecho europeo y la agenda europea de «Better Regulation» han prestado hasta ahora una atención meramente marginal a las cuestiones relativas a la técnica legislativa. Ambos campos han evolucionado en paralelo, con escasos puntos de contacto y una limitada fertilización cruzada. Xanthaki rompe con esta dinámica, y lo hace abordando y analizando la transposición como una tarea propia de técnica legislativa.

El enfoque de Xanthaki se asienta sobre una sólida base metodológica: aplica las cinco etapas de la técnica legislativa de Thornton a la tarea de la transposición. El recorrido comienza con la comprensión de la tarea de transposición (capítulo 2), continúa con su análisis (capítulo 3), el diseño de las medidas de transposición (capítulo 4), la redacción y desarrollo de la normativa de transposición (capítulo 5) y la verificación de su efectividad (capítulo 6). La obra pasa después a examinar la relevancia de esta metodología en contextos de adhesión a la Unión (capítulo 7) o incluso de retirada de la misma (capítulo 8). Por último, este enfoque se aplica a la redacción de Reglamentos y Directivas. Pero sobre ello volveré a continuación.

Permítaseme comenzar con una observación sobre el método: las cinco etapas de la técnica legislativa de Thornton constituyen un proceso de pensamiento escalonado, práctico (*phronetic*), incremental y reflexivo sobre cómo abordar las

tareas de redacción normativa. El acierto del enfoque de Thornton radica en la manera en que progresa gradualmente desde el «contexto» para abordar cuestiones cada vez más detalladas o especializadas, y hacerlo en el momento oportuno. ¿Por qué es esto importante? Porque arrancar de una visión de conjunto y, a partir de ahí, descender progresivamente al detalle es la única forma de permitir a quienes redactan normas adoptar decisiones basadas en evidencia que favorezcan en la mayor medida posible la efectividad y la eficacia. Cuando, por el contrario, se entra directamente en los aspectos más técnicos de la redacción –como sucede con frecuencia en la práctica cuando no se sigue este enfoque por etapas–, se pasan por alto elementos esenciales de diseño, con el consiguiente impacto negativo en la efectividad del texto. Este método, contrastado y consolidado, se aplica ahora a los complejos procesos que intervienen en la transposición de la legislación de la UE. Veamos con mayor detenimiento cómo funciona.

La etapa 1 se centra, en esencia, en la comprensión del contexto y de los objetivos regulatorios de la legislación. En los ordenamientos nacionales, ello se materializa en las instrucciones de redacción normativa. En el contexto de la UE, dichas «instrucciones de redacción» están constituidas por el propio texto legislativo de la Unión. Helen Xanthaki subraya la necesidad de que quien redacta la norma comprenda los objetivos generales de política pública, ya que, de lo contrario, resulta imposible captar el contexto normativo del texto legislativo. «El contexto es importante para comprender cuál es el objetivo del esfuerzo regulatorio de la UE, como medio para evaluar si dichos objetivos coinciden con los del contexto nacional, si ya se han alcanzado en ese contexto nacional, o si se han alcanzado solo parcialmente». Esta tarea inicial resulta compleja en la medida en que el texto de la legislación de la UE no presenta de forma sistemática objetivos de política suficientemente concretos ni claramente formulados. Xanthaki aboga por reformar las actuales cláusulas de finalidad en esta dirección. Un ejemplo reciente lo ofrece la Directiva UE 2022/2381 relativa a la mejora del equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y medidas conexas, que muestra que aquello a lo que se refiere Xanthaki está presente en algunos textos legislativos, si bien constituye la excepción más que la regla.

#### Artículo 5

##### Objetivos en materia de equilibrio de género en los órganos de administración

1. Los Estados miembros garantizarán que las sociedades cotizadas estén sujetas a alguno de los siguientes objetivos, que deberán alcanzarse antes del 30 de junio de 2026:
  - (a) Los miembros del sexo infrarrepresentado ocupan al menos el 40 % de los puestos de administrador no ejecutivo;
  - (b) Los miembros del sexo infrarrepresentado ocupan al menos el 33 % de la totalidad de los puestos de administrador, tanto ejecutivos como no ejecutivos.
2. Los Estados miembros garantizarán que las sociedades cotizadas que no estén sujetas al objetivo establecido en el apartado 1, letra b), fijen objetivos cuantitativos individuales con vistas a mejorar el equilibrio de género entre los administradores ejecutivos. Los Estados miembros garantizarán que dichas sociedades cotizadas procuren alcanzar esos objetivos cuantitativos individuales antes del 30 de junio de 2026.
3. El número de puestos de administrador no ejecutivo que se considere necesario para alcanzar el objetivo establecido en el apartado 1, letra a, será el número más próximo a la proporción del 40 %, sin superar el 49 %. El número de la totalidad de los puestos

de administrador que se considere necesario para alcanzar el objetivo establecido en el apartado 1, letra b), será el número más próximo a la proporción del 33 %, sin superar el 49 %. Dichos números figuran en el anexo.

Con cláusulas de finalidad como la anterior, los Estados miembros saben qué deben alcanzar y cuál es el parámetro de referencia para evaluar su desempeño (legislativo) y la efectividad de la Directiva. Las empresas también saben qué se espera de ellas y por qué. Asimismo, son conscientes de que se trata de un objetivo común en toda la Unión y de que sus homólogos en Europa deben cumplir las mismas metas. Estos elementos, en apariencia sencillos, transforman de inmediato el escenario: una vez que el objetivo regulatorio es claro, todos los actores implicados pasan a formar parte de una comunidad en la que cada uno contribuye a un objetivo común valioso. Desde la perspectiva de la transposición, el objetivo regulatorio que debe alcanzarse queda claramente definido, sin necesidad de interpretación. De este modo, quienes redactan la normativa a nivel nacional pueden pasar a la siguiente fase, centrada en determinar cuál es la mejor manera de lograr dicho objetivo.

Tras la comprensión de la tarea de transposición, se aborda el análisis de las posibles soluciones legislativas. Se trata, fundamentalmente, de una tarea de análisis jurídico que implica examinar tanto las disposiciones legislativas de la Unión como las nacionales, a fin de determinar si existen ya mecanismos aplicables, cómo funcionan, en qué medida pueden utilizarse y de qué modo pueden alinearse para alcanzar los objetivos, o si, por el contrario, resulta necesario introducir nuevas soluciones (disposiciones). Es en este momento cuando quienes redactan la normativa a nivel nacional, a la luz del objetivo y del contexto regulatorio, pueden traducir las orientaciones de política pública en soluciones legislativas concretas y seleccionar la más eficaz. En esta fase, Helen Xanthaki propone un examen exhaustivo previo a la adopción de la legislación de los siguientes elementos:

1. Eficacia conceptual de la solución
2. Eficacia del concepto legislativo
3. Eficacia de la comunicación legislativa
4. Eficacia de la expresión legislativa
5. Eficacia de la presentación
6. Eficacia del seguimiento

A continuación, se aborda el diseño de la normativa de transposición. El diseño conceptual consiste en decidir qué conceptos formarán parte del texto y en qué orden deben presentarse para favorecer su efectividad. Aquí radica la clave de lo que distingue a los enfoques modernos de técnica legislativa. Como señala Helen Xanthaki, «... pese a la visión extendida —aunque errónea— de que la técnica legislativa se reduce a escribir y elegir palabras, es el diseño el que constituye el núcleo de la redacción normativa». Una vez definido el diseño, las palabras y la sintaxis encajan por sí solas. En cambio, si el diseño no es adecuado, por muy cuidada que sea la redacción, el texto no contribuirá a alcanzar los resultados regulatorios y, por tanto, será ineficaz. Por el contrario, cuando el diseño es sólido, incluso deficiencias en la expresión (palabras o sintaxis) pueden compensarse mediante la claridad del contexto, de la estructura y de los objetivos. En definitiva, es el diseño el que determina cómo interactúan los distintos elementos del texto legislativo para producir los resultados deseados.

En este punto, Xanthaki presenta su revolucionario «layered approach» (enfoque por capas) a la estructura y explica cómo un texto técnicamente preciso y comprensible puede resultar relevante tanto para usuarios no especializados como para profesionales y expertos a los que se dirige. En sus propios términos, quienes redactan normas pueden comenzar a reflexionar sobre qué mensaje regulatorio o jurídico es relevante para cada grupo y estructurar el texto en consecuencia. La aplicación de este enfoque por capas resulta transformadora, ya que sitúa al usuario en el centro del texto legislativo y prioriza el contexto y los mensajes normativos clave frente al detalle y el procedimiento. Sin perder en absoluto su contenido ni su rigor, este enfoque estructural permite priorizar los mensajes legislativos de modo que cualquier destinatario pueda encontrar lo que necesita. Sencillamente brillante.

La siguiente etapa se centra en la redacción y desarrollo de la normativa de transposición. Es el momento en que quienes redactan normas comienzan propiamente a elaborar el texto y a desarrollar su contenido. Aquí entran en juego las palabras, la sintaxis y la gramática, es decir, las herramientas habituales de la técnica legislativa al servicio de la claridad. Una vez estructurado el texto conforme a un enfoque por capas, una parte del trabajo ya está hecha. No obstante, sigue siendo esencial utilizar una expresión legislativa que permita comunicar eficazmente cada mensaje regulatorio de transposición a cada grupo concreto de destinatarios.

La etapa 5 del proceso de redacción se refiere a la detección temprana de posibles errores regulatorios y normativos mediante mecanismos de verificación interna y externa, incluidas pruebas con usuarios, con el fin de garantizar la efectividad del texto legislativo.

La lógica de las etapas de redacción de Thornton y la exposición de Helen Xanthaki resultan convincentes. Pero surge la cuestión clave: ¿pueden aplicarse en la práctica? A lo largo de la obra, Xanthaki recurre a diversos ejemplos y estudios de caso para ilustrar sus planteamientos. Un estudio sobre la Directiva de víctimas y las dificultades que plantean las definiciones, tanto para la Unión como para los ordenamientos nacionales, pone de relieve la complejidad de estos problemas. Sin embargo, el ejemplo más revelador aparece cuando reelabora íntegramente un Reglamento y una Directiva para mostrar cómo puede aplicarse su enfoque. Mediante un análisis detallado de todos los elementos de ambos textos, empezando por el título, Xanthaki explica qué haría de manera distinta y reelabora íntegramente su contenido. El resultado es un texto más breve, más claro y más directo, con encabezados que responden a los distintos grupos de destinatarios y un lenguaje centrado en el mensaje, en lugar de en la jerga jurídica especializada. En sus propias palabras, ello refleja un cambio de enfoque en la redacción normativa, en el que los usuarios orientan las decisiones de redacción, y no la tradición ni un lenguaje jurídico excesivamente técnico. Y, en efecto, el planteamiento resulta verdaderamente innovador.

### 3. ¿Puede el planteamiento de Xanthaki promover una legislación de la UE más efectiva?

Hace unos años abordé el análisis del concepto de eficacia de la legislación de la UE utilizando como caso de estudio las Directivas europeas en materia de igualdad (Mousmouti, 2014). Como metodología, empleé la denominada «prueba de eficacia» (Mousmouti, 2012 y 2019), una herramienta analítica que permite examinar el potencial de eficacia de la legislación a partir de cuatro elementos clave: la finalidad, el contenido, el contexto y los resultados. La legislación en materia de igualdad constituía un campo especialmente interesante, en la medida en que reflejaba la

tensión entre la necesidad de regular relaciones y comportamientos sociales complejos y la exigencia de garantizar una eficacia tangible y medible.

Mi análisis puso de relieve una serie de retos asociados a la forma en que se habían conceptualizado, diseñado y redactado las Directivas sobre igualdad y, de forma bastante sorprendente, muchos de ellos coinciden con el análisis de Helen Xanthaki sobre los retos de la transposición. Permítanme resumirlos.

El primer conjunto de retos se refería a la claridad del objetivo general de la legislación europea. El análisis mostró que, si bien las Directivas pretenden establecer resultados comunes y orientar a los Estados miembros hacia su consecución mediante normas mínimas, dichos resultados rara vez se formulan de manera explícita. Las cláusulas de finalidad no los expresan con la claridad necesaria para orientar su transposición, interpretación y aplicación, y parecen desempeñar un papel más bien secundario que sustantivo, contribuyendo solo de forma limitada a la correcta aplicación del Derecho de la Unión.

Una segunda serie de retos se refiere a las decisiones de diseño y redacción. Muchos conceptos del Derecho de la Unión se introducen mediante definiciones u otras formulaciones jurídicas que, con frecuencia, resultan excesivamente amplias o abiertas. Ello puede deberse a la falta de consenso sobre su contenido, al deseo de dejar margen a distintos enfoques o, en ocasiones, a la utilización deliberada de la ambigüedad. En otras palabras, las definiciones pueden presentar un contenido más o menos determinado. Aunque se trata de una práctica relativamente habitual –y en cierto modo realista–, especialmente en el contexto europeo, la necesidad de garantizar niveles mínimos y homogéneos de protección en toda la UE plantea dudas legítimas, sobre todo cuando se trata de conceptos esenciales para el cumplimiento de los objetivos de la legislación. De lo contrario, los Estados miembros pueden adoptar soluciones muy divergentes. Ello implica además que, debido a la frecuente utilización de técnicas de transposición por «copia literal», muchas de estas definiciones se incorporan prácticamente sin modificaciones a los ordenamientos nacionales. Y aunque esto pueda facilitar la transposición formal, no contribuye a la eficacia de la legislación. Aunque las directivas no siempre persiguen una armonización plena, resulta esencial –desde la perspectiva de la eficacia– que los estándares mínimos, las normas y los conceptos básicos que introducen sean suficientemente claros.

Una tercera serie de retos se refería al escaso esfuerzo dedicado no solo a recopilar información sobre los resultados de las Directivas, sino también a identificar los avances logrados en la práctica y el grado de consecución de sus objetivos. Las obligaciones de información existentes para la Comisión se orientan principalmente a supervisar la transposición y aplicación de la normativa, más que a evaluar sus resultados y efectos más amplios. En otras palabras, la atención se centra en si la legislación de la Unión ha sido incorporada al ordenamiento de los Estados miembros y en qué términos, más que en si ha producido los resultados perseguidos. Si se considera que el objetivo de la legislación se alcanza con su correcta transposición, este enfoque puede resultar suficiente. Sin embargo, si se pretende analizar las posibles divergencias entre las disposiciones normativas y la protección efectiva en la práctica, o comprender el impacto real de la legislación europea, resulta claramente insuficiente y exige un mayor esfuerzo analítico.

¿Se habrían abordado estas cuestiones si se hubiera seguido el enfoque de Helen Xanthaki? Cabe pensar que sí. La necesidad de definir objetivos claros y medibles se habría tratado en la fase 1 de su enfoque; los problemas conceptuales, jurídicos y de seguimiento se habrían identificado en las fases 2 y 3; y estas y otras

posibles deficiencias habrían salido a la luz en la fase 5. En otras palabras, los problemas que mi análisis retrospectivo pone de relieve se habrían detectado y abordado ya en las fases de conceptualización y redacción de la normativa, en lugar de hacerlo a posteriori. Así pues, y en respuesta a la cuestión planteada, el enfoque de Xanthaki muestra un claro potencial para promover una legislación de la UE más eficaz.

#### 4. Después de todos estos años, ¿acaso no sabemos ya todo lo necesario sobre la transposición?

La transposición se sitúa en el núcleo del complejo ecosistema jurídico de la Unión Europea: constituye la «simpraxis» entre el ordenamiento jurídico de la UE y los ordenamientos nacionales orientada a la consecución de los objetivos políticos perseguidos. Requiere la intervención legislativa tanto del legislador europeo como del nacional, vinculados en una relación de interdependencia. En este marco relacional singular, el primero define los resultados que deben alcanzarse y establece las normas mínimas que deben respetarse, mientras que el segundo determina las formas y los medios más adecuados para transponer las directivas y garantizar su correcta aplicación y ejecución. Si la eficacia es el objetivo de la legislación, ambos legisladores –europeo y nacional– desempeñan un papel esencial, aunque diferenciado, en la realización efectiva del Derecho de la Unión. El legislador europeo fija los resultados y los estándares mediante un conjunto determinado de reglas y mecanismos previstos en las directivas; el legislador nacional, por su parte, transpone esas disposiciones de modo que dichos resultados se alcancen efectivamente en el contexto jurídico y las condiciones propias de cada Estado miembro.

El análisis de la práctica de la transposición muestra que los legisladores nacionales han desarrollado, a lo largo del tiempo, diversas técnicas para incorporar las directivas a sus ordenamientos. En el marco de una tendencia reciente hacia opciones de transposición más «claras», algunos legisladores optan por «copiar» en lugar de «reescribir» las directivas, lo que pone aún más de manifiesto el vínculo entre las decisiones normativas del legislador europeo y del nacional: disposiciones concebidas para operar en el contexto de un instrumento jurídico de la Unión pueden incorporarse casi sin modificaciones al Derecho interno. ...La colegislación implica, en este sentido, una corresponsabilidad en cuanto a la eficacia de los textos tanto europeos como nacionales.

Sin embargo, esta relación dinámica entre el legislador europeo y el nacional, así como el estrecho vínculo entre la legislación de la Unión y la nacional, no se reflejan en el enfoque actual, centrado a posteriori en el cumplimiento, la aplicación y la ejecución del Derecho de la Unión. La aportación de Helen Xanthaki consiste en replantear esta relación no en términos jerárquicos, sino como una relación de complementariedad, en la que cada legislador aborda una parte distinta del conjunto. Desde esta perspectiva, la relación simbiótica entre ambos niveles no debe entenderse como un «juego de atribución de culpas», sino como una tarea compartida en la que las decisiones de todos los actores son igualmente relevantes y pueden resultar determinantes. El enfoque de Xanthaki introduce así un cambio de perspectiva: la atención deja de centrarse en «quién ocupa qué posición» o «a quién corresponde la responsabilidad» para dirigirse a los problemas que cada colegislador debe resolver. Este cambio resulta esencial si se pretende transformar la manera de legislar, ya que todo nuevo enfoque exige también una nueva forma de pensar.

## 5. Por convincente que pueda parecer, ¿es viable una reforma de esta naturaleza?

En el continente europeo, la legislación goza de gran prestigio y la elaboración de leyes se considera un asunto muy serio. La propia cantidad de normas, tanto a nivel de la UE como nacional, demuestra sin lugar a dudas la dependencia de la legislación como instrumento de reforma. Reconocer que la situación actual no es ideal constituye un buen punto de partida para la autorreflexión. ¿Existe una alternativa? Helen Xanthaki sostiene, de manera convincente, que sí: que las cosas pueden hacerse de otro modo. Pero incluso si aceptamos esta premisa, surge una cuestión inevitable: ¿es viable un cambio de esta naturaleza?

Los sistemas jurídicos están asociados a formas y funciones específicas de las normas, y las distintas culturas y tradiciones regulatorias se reflejan en estilos legislativos diversos. El estilo es una «cualidad inherente» de la legislación que abarca la redacción, la estructura, la superestructura, la identidad jurídico-cultural y las convenciones de redacción. Estas últimas se desarrollan a partir de la experiencia y establecen principios que orientan la forma, la estructura y el estilo, con el objetivo de recoger buenas prácticas y garantizar coherencia y consistencia. Tanto los estilos legislativos como las convenciones influyen de manera decisiva en el diseño y la redacción de las normas. No cabe duda de que el estilo es importante, pero conviene recordar que su función es facilitar la comunicación, no determinar el contenido de las decisiones. Sin embargo, juristas y redactores tienden a adherirse de forma casi religiosa a los estilos establecidos y a «la forma en que se hacen las cosas». De ahí surge la pregunta clave: ¿hasta qué punto es realista y factible modificar la manera en que se legisla, tanto a nivel de la UE como nacional?

La dependencia de la trayectoria, los costes asociados a ella, la inversión de tiempo y esfuerzo en formas de trabajo consolidadas, la cultura regulatoria, la tradición y la resistencia al cambio constituyen obstáculos habituales para cualquier reforma legislativa. La legislación está profundamente vinculada a su evolución histórica y a su pasado, y la resistencia al cambio es uno de los principales frenos a su transformación. Aunque esta actitud no sea necesariamente deseable, no puede ignorarse, y es previsible que el enfoque de Xanthaki encuentre resistencias en distintos niveles. ¿Tiene, entonces, este modelo posibilidades reales de prosperar?

Xanthaki no elude esta cuestión. Aborda tanto los aspectos técnicos como las vías para integrar este enfoque en las agendas existentes, ofreciendo una propuesta operativa para avanzar. Insiste, una y otra vez, en que su planteamiento no interfiere en las competencias decisorias de los distintos actores: no pretende decirles qué deben hacer, sino ofrecer una forma distinta de abordar cómo hacerlo. Es evidente que su implementación requiere liderazgo y voluntad política. En el contexto actual, marcado por la incertidumbre y la presión institucional, cabe preguntarse si existen el tiempo, la energía y la voluntad política necesarios para reformar la manera en que se redactan las leyes, tanto en el ámbito de la UE como en el nacional.

No es posible determinar la eficacia de un enfoque sin someterlo a la prueba de la práctica. Si este planteamiento es capaz de generar el cambio que promete, podría justificar la inversión necesaria para su desarrollo. La experimentación se presenta como una vía adecuada para evaluar su potencial. El diseño de proyectos piloto que involucren tanto al nivel europeo como al nacional, acompañados de una evaluación rigurosa de su impacto, permitiría comprobar su viabilidad a pequeña escala y determinar si merece la pena seguir avanzando en esta dirección. Al mismo tiempo, contribuiría a perfeccionar el modelo, a persuadir a los escépticos y a generar evidencia sobre su valor. Es mi convicción de que el enfoque de Xanthaki merece una oportunidad para demostrar su potencial.

## 6. Conclusiones

*Legislative Drafting for the EU* logra un equilibrio especialmente logrado entre teoría y práctica, al abordar la transposición de la legislación de la Unión como una serie de dilemas propios de la técnica legislativa. La obra aporta elementos novedosos tanto a los estudios legislativos como a la teoría de la elaboración normativa, enriquece la práctica de la redacción y ofrece una nueva perspectiva sobre un tema clásico y ampliamente tratado. Helen Xanthaki no solo demuestra que este enfoque es viable, sino que muestra de forma concreta cómo podrían ser unos instrumentos legislativos «renovados».

El libro resulta útil para distintos públicos. Para los legisladores de la UE, constituye una invitación a reflexionar sobre sus prácticas y sobre posibles vías de mejora; para los responsables políticos y los *drafters* a nivel nacional, ofrece un marco para replantear la función de la transposición y precisar el tipo de decisiones que esta exige. Por último, también proporciona a las partes interesadas y a otros actores una agenda clara desde la que articular demandas de reforma legislativa.

No se trata de añadir nuevos procesos –de los que ya existe abundancia–, sino de proponer una forma distinta de concebir la legislación y de pensar en sus destinatarios.

## Bibliografía

- Mousmouti, M. (2012). Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test. *Legisprudence*, 6(2), 191–205. <https://doi.org/10.5235/175214612803596686>.
- Mousmouti, M. (2014). Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible? *The Theory and Practice of Legislation*, 2(3), 309–327. <https://doi.org/10.5235/12050-8840.2.3.309>.
- Mousmouti, M. (2019). *Designing Effective Legislation*, Elgar.