

LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA ENTRE 1996 Y 2009.

Ignacio Granado Hijelmo ¹

I. LA COMPETENCIA CONSULTIVA EN LA MATERIA.

Previsto en el art. 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99: L.O. 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada al mismo por la L.O. 2/199, de 7 de enero) como “*el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, el Consejo Consultivo de La Rioja (CCR) fue creado en 1993 (por Ley 3/1995, de 8 de marzo) y está regulado actualmente por la Ley 3/2001, de 31 de mayo (modificada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio; y por el art. 36 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre); y el Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprobó su Reglamento. El Consejo Consultivo de La Rioja comenzó su funcionamiento en 1996 (por Decreto 33/96, de 7 de junio). Durante estos 16 años de existencia institucional y 13 de funcionamiento, se ha ocupado reiteradamente de los problemas de técnica legislativa en sus Dictámenes (DD.), publicados en los Repertorios anuales de 1996 a 2008 y en internet (www.ccrioja.es), partiendo de cuyos completos *Índices analíticos* hemos extractado su doctrina, incluyendo también referencias a Dictámenes de 2009, de próxima publicación.

Pues bien, superando las dudas existentes sobre si los Altos Órganos Consultivos (AOC) deben intervenir o no en materia de técnica legislativa, el CCR ha afirmado su competencia para emitir, junto con los de constitucionalidad, estatutoriedad y legalidad, también un *juicio de técnica legislativa* al analizar los proyectos normativos que se le consulten (D.2/02,F.J.1), si bien con un *criterio de auto-contención (self-restraint)*, por el que suele formular sus criterios en esta materia con moderación y prudencia y limitándose ordinariamente a aquellos casos que revistan *sustancial importancia* y afecten a la *seguridad jurídica* o el *buen funcionamiento de la Administración Pública* (D.2/98 FF. JJ. 1 y 4), prescindiendo de cuestiones de oportunidad y opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción, aunque sin dejar de observar las más significativas de estas últimas cuando supongan una clara mejora de la *calidad* del texto normativo dictaminado (D.3/98 F. J. 1).

II. NORMATIVA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA.

El CCR ha sido uno de los primeros AOC españoles en recibir una consulta y evacuar un dictamen sobre la posibilidad, rango y eventual contenido de una normativa autonómica en materia de técnica legislativa. Esta cuestión fue objeto del amplio D. 8/99, publicado en *Revista Española de la Función Consultiva*, 1, 2004, 196-222, donde

¹ Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja. Trabajo publicado en *Revista Española de la Función Consultiva*, ISSN 1698-6849, Valencia, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, 2009, núm. 11, págs. 234 a 256.

el Consejo, tras analizar exhaustivamente la doctrina general en la materia, así como las experiencias existentes en la doctrina científica y el Derecho Comparado, en países anglosajones (*Legal drafting*), germánicos (*Gesetzgebungslehre*) y latinos (*Listas de chequeo*), declaró: i) que nada impediría que esta materia pudiera ser regulada por medio de una norma con rango de ley formal, aprobada por el Parlamento autonómico, que estaría habilitado al efecto por las competencias exclusivas en materia de auto-organización y especialidades procedimentales; ii) que no existe norma estatal alguna en esta materia que pueda reputarse de aplicación directa a las CC.AA. a título de "*principios generales y normas básicas*"; iii) que la vigente legislación estatal de procedimiento administrativo común no contiene ninguna norma básica sobre técnica legislativa y calidad de textos normativos y ni siquiera regula un procedimiento común para la elaboración de disposiciones generales; iv) que existe una normación estatal en la materia ¹, pero la misma ha dejado de ser común y se limita ahora exclusivamente al ámbito competencial de la propia Administración General del Estado, sin posibilidad de aplicación directa a las CC.AA. que, como la riojana, la hayan desplazado al regular su propio procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y iv) que las normativas sobre técnica legislativa suponen *criterios de buena administración* ligados a la idea de eficacia administrativa en orden a lograr seguridad jurídica y calidad en las normas que hayan de aprobarse, y, por tanto, más bien están integradas en el grupo normativo del procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales que en el del régimen jurídico de los órganos colegiados (D.8/99 F.J, 5).

III. TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

El CCR ha sido reticente a emitir juicios de técnica legislativa con respecto a *Proyectos y Propositiones de Ley* (D.1/96, F.J, 1 y D 5/97,F.J.3,B), y los ha emitido más bien con respecto a los *Proyectos de reglamentos* (D.15/98, F. J, 6). A este respecto la sentado la siguiente doctrina sobre las siguientes cuestiones:

1. RELACIONES INTER-NORMATIVAS.

En el Estado autonómico el tradicional ámbito de relaciones inter-normativas integrado por las producidas entre Ley y Reglamento de desarrollo, se completa con el propio de las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico. Sobre esta problemática, el CCR ha analizado los siguientes aspectos:

¹ Al elaborar el D. 8/99, dicha normativa estatal estaba contenida en el Acuerdo de 18 de octubre de 1991, del Consejo de Ministros, de *Directrices sobre forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*. Posteriormente, los DD. 108/08; 52 y 76/09, aconsejan tomar como referencia las *Directrices de Técnica Normativa* aprobadas para el Estado central por Acuerdo de 22 de julio de 2005, del Consejo de Ministros, sin ignorar que carecen de valor normativo vinculante y que están establecidas para la Administración General del Estado.

A) Modificaciones.

El órgano encargado de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general modificadora de otra ha de valorar, desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la claridad en el conocimiento de las normas y según la entidad de la modificación, si debe reproducirse toda la disposición, sólo algún precepto de la misma que se modifique, o sólo el párrafo o párrafos afectados (D.52/09). La seguridad jurídica requiere también que la técnica empleada sea homogénea, pues no es admisible recurrir en unos preceptos a la reproducción de todo su contenido, aunque sólo se modifique un apartado; y, en otros, sólo incluir el apartado que se modifica (D.17/07). Por otra parte, el título de la disposición modificadora no debe aludir sólo a una de las modificadas, sino a todas, si lo son varias (D.65/09).

B) Reproducciones.

Sobre la reproducción en reglamentos autonómicos de preceptos de otro rango o de otros ordenamientos, el CCR ha sentado la siguiente doctrina:

-Reproducción en reglamentos de preceptos legales.

El CCR considera que esta práctica no constituye una ilegalidad, pero es criticable (D.1/00, F.J.4.1), pues no es técnica legislativa adecuada reiterar con rango reglamentario una disposición que la tiene de ley sin advertirlo (D.42/99, F.J.6), especialmente si solo se reproduce una parte del texto legal, con olvido del resto (D.25/01, F.J.4 C) y si, en lo que se reproduce, se incluyen cambios de estilo, aunque mejoren en el texto (D. 61/03, F.J.4).

-Referencia en reglamentos a sus normas de cobertura.

Debe evitarse en los reglamentos la alusión expresa y única a determinados preceptos de la ley de cobertura cuando existen otros que también la realizan genérica o específicamente (D.13/03,F.J.4).

-Empleo en reglamentos de conceptos legales.

Entiende el CCR que no deben introducirse nuevos conceptos innecesarios y menos sin explicar su contenido (D.13/03,F.J.5).

-Reproducción autonómica de preceptos estatales.

El CCR ha declarado a este respecto que: i) el valor de dicha técnica legislativa -de tener alguno- es meramente didáctico: facilitar a los ciudadanos el conocimiento del íntegro régimen aplicable en la materia (D.38/03,F.J.3); ii) es de discutible constitucionalidad reproducir normas para cuyo dictado la Comunidad Autónoma es incompetente (D.38/03,F.J.3); iii) esta técnica se revela por completo inadecuada cuando no se recogen la mayor parte de los preceptos estatales que integran el régimen jurídico en cuestión. En consecuencia, si no se va a introducir ninguna adición respecto a la normativa estatal, el CCR aconseja la supresión del precepto proyectado, supresión

que debe acompañarse de una referencia en la Exposición de Motivos a que el aspecto concreto se rige por la legislación estatal, sin perjuicio de las competencias autonómicas en el resto de la materia (D.38/03,F.J.3); iv) resulta, cuando menos, técnicamente inadecuada la reproducción en la normativa autonómica de normativa estatal que es de aplicación directa en la C.A. por dictarse en ejercicio de competencias exclusivas del Estado (D.38/03,F.J.3); v) es errónea la doctrina de la equiparación entre el alcance de las competencias autonómicas y el contenido de preexistentes leyes estatales reguladoras de las materias a que aquéllas se refieren, cuyos contenidos se suelen reproducir, más o menos modificados o adaptados, sin detenerse en modo alguno ante lo que en ellas pertenece ahora a la competencia del Estado (D.11/04,F.J.3); vi) es innecesaria la reproducción de preceptos estatales parcialmente básicos por la normativa autonómica de desarrollo (DD.22/99; 29/00; 80/05; y 17/07); vii) la seguridad jurídica requiere que la técnica empleada sea homogénea en cada texto normativo, pues no es admisible recurrir en unos preceptos a la repetición y en otros a la remisión, la integración o la refundición (D.17/07); y viii) no se deben reproducir en reglamentos autonómicos los preceptos legales estatales vigentes al dictarlos porque pueden ser luego modificados por el Estado central y generar inseguridad jurídica (D.68/06).

-Inclusión en normas autonómicas de disposiciones sobre supletoriedad del Derecho estatal.

Estas normas, de aprobarse, serían inconstitucionales y nulas ya que la supletoriedad del Derecho estatal, afirmada por el art.149.3 CE, sirve sólo para llenar lagunas o carencias de regulación que se detecten en la normativa de las CC.AA. en materias de la exclusiva competencia de éstas y que, por tanto, el propio legislador autonómico podría integrar (D.38/03,F.J.3).

-Reproducción acrítica de la normativa de otras CC.AA.

Cuando se legisla mediante el acarreo de materiales procedentes de otras leyes regionales anteriores, que no se ha tenido el cuidado de depurar convenientemente en la fase inicial de elaboración y en esa tarea no ha participado el Consejo Consultivo, no ha de extrañar la dificultad interpretativa y aplicativa de las disposiciones legales que se proyecta luego sobre el desarrollo reglamentario (D.108/04,F.J.3).

C) Refundiciones.

Por motivos de claridad y seguridad jurídica, cabe admitir la refundición en un solo texto normativo autonómico la normativa estatal dispersa en una materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo normativo (D.10/06). También deben refundirse los preceptos similares de una disposición (D.82/06). Pero debe publicarse: i) una nueva norma entera cuando la modificación de la anterior sea muy extensa (D.158/08) y ii) un nuevo reglamento autonómico cuando se trate de modificar uno anterior que desarrollaba una ley estatal que ha dejado de ser básica al ser desplazada por otra estatal básica posterior que es la desarrollada ahora por el reglamento autonómico modificador (D.57/09).

D) Remisiones y citas legales.

Las remisiones a otras normas y las citas legales deben ser *precisas* (D.39/02,F.J.4), evitando imprecisiones y errores mecanográficos, como, p.e., referirse al art. 2.1 como art. 21 (D.37/04,F.J.4) o citar un artículo como dividido en párrafos cuando no lo está (D.87/04,F.J.5). Deben citar, en su caso, el párrafo y apartado correspondiente con su numeración o letra (DD.68/06 y 3/09); y deben indicar con claridad: i) si son *externas*, es decir, referidas a una disposición distinta de aquella en la que se efectúa la remisión, la disposición a la que se refieren; ii) si son *internas*, es decir, referidas a la propia disposición, el precepto y, en su caso, apartado, de la misma, a la que se refieren, pudiendo emplear expresiones como “del presente reglamento”, “de este mismo artículo” u otras parecidas según los casos (D.52/09). También deben evitarse las *remisiones circulares* como las que se producen cuando la norma remitida remite a su vez a la remitente pues generan una regulación al vacío (D.68/06).

El criterio de la “economía de cita” a que se refiere la Directriz núm 69 de técnica normativa, aprobada por Acuerdo de 22-7-05 del Consejo de Ministros, no ha de impedir la claridad y seguridad jurídica en esta materia (D.52/09). En todo caso, la disposición remitente debe tener en cuenta, en su caso, la *re-numeración* del articulado de la disposición remitida (DD.17/07 y 40/09). Como criterio general, se deben citar las disposiciones, no genéricamente *-Ley de...-*, sino con sus referencias numéricas *-Ley 2/2002, de...-* (D.88/08).

En las citas de textos legales que han tenido *diversas redacciones*, se deben citar los artículos y su numeración en la redacción que corresponda y, por lo general, en la vigente (D.4/02,F.J.3). Debe cuidarse especialmente la cita adecuada de la *normativa comunitaria europea* cuando sea compleja, abundante o haya dado lugar a *textos consolidados* (D.25/01, F.J.2,B). También debe citarse expresa y precisamente el *título competencial estatutario* que ampara la norma reglamentaria que se dicta (D.54/01, F.J.3). La *normativa básica estatal* debe ser aludida genéricamente como tal en el articulado, reservando a las DD.AA. la cita concreta de la misma (D.39/02, F.J.4).

El CCR ha insistido en el criterio de la *precisión y claridad* de la remisión. Por ello ha sentado como doctrina que las remisiones genéricas a la normativa vigente deben especificar la materia concreta a la que se refieren, p.e. “*en materia de Centros de educación infantil*” (D.39/09); y, cuando una norma se remita a otra que contiene referencias a distintas técnicas de intervención administrativa (p.e. autorizaciones, concesiones, homologaciones, certificaciones, etc), debe aclararse a cuál de ellas se refiere (D.88/08).

E) Inclusiones y limitaciones.

Cuando un derecho subjetivo instaurado por el Proyecto que se dictamina quede integrado o limitado en su contenido y alcance por otros preceptos, es conveniente expresarlo mediante una alusión a los mismos, con expresiones como “en el marco de”, “con arreglo a”, “sin perjuicio de”, “en el ámbito de”, “en los términos establecidos en” u otras similares (D.46/09).

F) Rectificaciones.

Si no infringen el principio de jerarquía normativa, los reglamentos pueden subsanar los defectos de técnica legislativa de la ley que desarrollen (D.40/06).

G) Referencias.

El CCR ha declarado que deben evitarse en disposiciones reglamentarias indicaciones como direcciones postales, páginas web, etc, ya que su cambio obligaría a modificar el reglamento (DD.23, 27, 98 y 127/07; y 40/09).

2. RELACIONES INTER-ORGÁNICAS.

Uno de los aspectos en que la técnica legislativa debe mostrarse presente es el de las relaciones entre órganos que no siempre resultan formuladas con claridad en las normas jurídicas. A este respecto, el CCR ha mantenido que: i) debe estudiarse el posible *solapamiento* o coincidencia competencial con órganos anteriores que se mantienen cuando se cree uno nuevo (D.98/07); ii) debe expresarse el *ámbito de actuación* de cada órgano cuando el precepto contemple varios órganos que deben actuar (D.17/04,F.J.5); y iii) debe observarse el *principio inclusivo* por el que, en materia de competencias administrativas, la atribución concebida a un órgano sobre una materia genérica, engloba todas sus especies, si no se excluyen expresamente, y la posterior adición de una de ellas no significa (pues ello sería una interpretación muy formalista) que el órgano antes careciera de ellas (D.40/09).

El CCR se ha ocupado especialmente de la exactitud de las *denominaciones*, declarando que: i) la denominación de un Organismo en una disposición debe ser siempre la misma (D.56/06).; ii) la denominación dada a un órgano debe ser precisamente la que le confiera la disposición que lo regula (D.28/07); iii) no debe confundirse la denominación del órgano unipersonal competente *ad extra* como *Presidente* o *Gerente* con la de su organización de unidades administrativas dependientes como *Presidencia* o *Gerencia* (D.56/06); iv) no debe emplearse la denominación de un órgano en función del genero masculino o femenino de su actual titular (pe, Consejera), sino expresiones neutras como la persona titular de la Consejería (D.138/08); v) debe emplearse la expresión genérica “*Consejería competente en materia de...*” o similares, para evitar la obsolescencia por cambios de denominaciones específicas en los órganos competentes (DD.1, 4, 102 y 125/05; y 49 y 82/06; 138/08; 46/09); vi) sin embargo, debe emplearse la denominación del órgano competente (en el caso, *Dirección General de Trabajo*) cuando su referencia genérica exija un largo circunloquio o la modificación de otra disposición -en el caso: “*mediante la modificación del correspondiente Decreto, al órgano directivo de la Consejería a través del cual se desarrolla la gestión de las funciones que la legislación vigente en materia de prevención de riesgos laborales atribuye a la Autoridad laboral*”- (D.73/08); vi) cuando haya diversos órganos con parecidas denominaciones o funciones debe aclararse la coordinación entre ellos (D.17/07); vii) los órganos deben ser denominados en mayúscula, p.e. “Consejería” (D.88/08); y viii) no deben emplearse

denominaciones genéricas (como p.e. “órgano ambiental”) que no permitan identificar concretamente al órgano competente (D.23/09).

3. RELACIONES INTER-PROCEDIMENTALES.

Las normas se refieren con frecuencia a procedimientos administrativos que no son simples ni lineales y regulados completamente, sino parcialmente, complejos o afectantes a distintas Administraciones. Sobre esta problemática, el CCR ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a dos aspectos: i) las *especialidades procedimentales*, declarando que, salvo que sea imprescindible, se aconseja que las Leyes sectoriales se limiten a remitirse al procedimiento general (D.46/09); y ii) los *procedimientos complejos*, aconsejando acudir a la técnica del informe previo, preceptivo y vinculante de los distintos órganos sectoriales intervinientes, obviamente limitado a su sector competencial, con emisión de un único acto final por parte de la autoridad con competencia más específica (D.46/09).

En procedimientos complejos que constan de diversas fases o que presentan especialidades, se debe intentar la mejor visualización posible del procedimiento único, bien aislando los tramites comunes para regular a parte los específicos de las distintas fases o especialidades (D.28/07, que aplica este criterio al caso del procedimiento de adopción de menores).

4. ESTRUCTURA DE LOS TEXTOS NORMATIVOS.

La técnica legislativa comprende también todo lo relativo a la estructura formal de los textos normativos. A este respecto, el CCR ha contemplado los siguientes aspectos:

A) Intitulación.

El título de las disposiciones debe ser *breve* (DD.21/02, 2/05 y 76/09.), *claro* (D.12/01, F.J.2 C; 23/09), *coherente*, es decir, y corresponder al contenido de la disposición (DD.35/02,F.J.5; 11, 17/07 y 76/09); y *distinto*, es decir, no debe inducir a *confusión*, por eso: i) no debe contener la expresión “por el que se modifica” u otras que expresen modificación de una norma anterior cuando no la efectúen (D.40/09); y no debe aludir a un sólo Decreto que se modifica, pues, si se modifican otros varios, debe aludir a todos (D.65/09); ii) debe deslindar la norma intitulada con respecto a otra relativa a un aspecto distinto de la misma materia (D.55/08), de ahí que el título de una disposición por la que se crea un Registro administrativo debe distinguirlo de los Registros que lleven otras entidades o corporaciones, como los Colegios Profesionales (D.44/09); y iii) finalmente, el título no debe referirse a un periodo de años que comience antes de su fecha de aprobación (DD. 106, 117/08).

B) Promulgación.

Los *reglamentos con forma de Decreto* son aprobados por el Gobierno, de ahí que el CCR haya insistido en que no debe emplearse en los Decretos la expresión “de la

Consejería...”, pues, aunque a la misma corresponda su iniciativa, aprueban reglamentos del Gobierno (D.90/05). de ahí que deba emplearse la *fórmula promulgatoria* compuesta “*a iniciativa de...y a propuesta de...*” cuando la disposición general sea iniciativa de la Consejería con competencia material sobre el asunto (iniciativa) pero cree un órgano administrativo cuya propuesta compete a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local según la ley 3/2003 (D.102/05). Por lo mismo, un órgano en que participen los Sindicatos puede proponer la modificación, pero no acordar la de un Decreto, ya que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno (D.7/09).

Un caso singular representan los *Decretos por los que se aprueban reglamentos*.

A este respecto, el CCR ha declarado que la estructura formal consistente en publicar un *Decreto de artículo único* por el que se aprueba un reglamento extenso que se incluye como anexo no es inhabitual en nuestro ordenamiento jurídico (estatal o autonómico). No hay criterio positivo que la imponga o prohíba. Existe una cierta tradición administrativa de la que no pueden extraerse reglas indiscutibles. Suele utilizarse para reglamentos muy técnicos y de extenso contenido. Tal vez obedezca a reglas establecidas en protocolos internos que siguen los servicios (D.25/01, F.J.4 A).

Pero, esto dicho, el CCR no encuentra ventaja alguna en esta forma de estructurar las normas y considera que resta claridad a nuestro sistema normativo, especialmente si el texto reglamentario no es extenso ni excesivamente técnico y si el Decreto, además del artículo único, contiene otras disposiciones que podrían perfectamente incluirse en el Reglamento (D.09/04,F.J.5).

Por todo ello, el CCR, si bien entiende que es una técnica legislativa que no empaña la legalidad y validez de la norma (D.09/04,F.J.5), desaconseja utilizar esta estructura formal para la aprobación de reglamentos (D.25/01, F.J.4; D.09/04,F.J.5), aunque es consciente de que: i) suele aparecer por mimetismo cuando el legislador reglamentario se ha dejado llevar por la misma estructura formal que un Reglamento estatal al que pretende trasladar o desplazar (D.09/04,F.J.5,I); y ii) puede ser útil para reglamentos de gran tecnicidad y de extenso contenido, pero no cuando se trata de una norma de reducida extensión y de escasa complejidad técnica (D.09/04,F.J.5). Cuando se emplee esta fórmula, debe expresarse en la denominación de la disposición indicando “*Decreto por el que se aprueba el Reglamento...*” (D.71/04,F.J.4.).

C) Preámbulos y Exposiciones de Motivos.

El CCR valora especialmente la función de esta parte preliminar y ha insistido en su mejora técnica, sentado que deben observar los siguientes criterios:

-Necesidad.

De la parte preliminar no debe prescindirse en las disposiciones reglamentarias (D.18/06) y, es más, debe preceder a cada uno de los distintos *borradores* del Proyecto, por más que la justificación de la reforma se haya recogido en la Memoria (D.73/04,F.J.2). Por ello, su contenido propio (normas competenciales y de cobertura,

etc) no debe ser incluido en el Capítulo de “disposiciones generales” del articulado (D.35/07).

-Características.

En cuanto a sus características, esta parte preliminar debe ser *clara y simple* (DD. 106 y 117/08), no reduplicativa ni confusa (D.68/06), recogiendo sólo las consideraciones que sirvan para comprender el contenido (D.23/07) y alcance de la norma (DD. 106 y 117/08), pero sin repetir en los reglamentos las Exposiciones de Motivos de las Leyes que desarrollan (D.1/00, F.J. 4.1). Por supuesto, debe ser *coherente* pues no debe existir contradicción entre los propósitos manifestados en la misma y el contenido del texto aprobado, como ocurre, p.e., si la parte preliminar refiere que se traspone una Directiva liberalizadora y luego el contenido normativo es intervencionista (D.46/09).

-Denominación.

Sobre cómo ha de denominarse esta parte preliminar, el CCR ha indicado que: i) la expresión *Preámbulo* debe ser reservada a las normas más fundamentales del sistema normativo, como la Constitución (DD. 7/05 y 76/09); ii) la expresión *Exposición de Motivos* debe ser reservada para los Anteproyectos de Ley, según el ap. 11 de las Directrices de Técnica Normativa de las disposiciones generales elaboradas por la Administración General del Estado, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (D.76/05); y iii) en los Proyectos de reglamentos la parte expositiva no debe recibir denominación específica alguna (D.76/09).

-Contenido.

a) Justificación de la norma proyectada.

En los Proyectos de Ley, la Exposición de Motivos tiene una triple eficacia *ad intra*, para motivar la norma ante el Ejecutivo, *ad extra*, para exponer su conveniencia al Legislativo, y *erga omnes*, para explicarla a los ciudadanos (D.7/05).

En los Proyectos de reglamento, la parte preliminar *debe justificar* la nueva norma como desarrollo de una Ley necesitada de las concreciones que el reglamento comporta (D.01/00, F.J.4.1), especialmente cuando la regulación reglamentaria proyectada se incluía antes en una norma con rango de Ley que ha sido derogada (D.23/09). En todo caso, debe justificar las opciones, especialmente las organizativas y discrecionales, elegidas en el Reglamento: D.56/06.

b) Determinación del *título competencial* que ampara la norma proyectada.

La parte preliminar ha de indicar el *marco competencial* estatutario a cuyo amparo se aprobó la Ley desarrollada (D.29/00, F.J.5), con cita exacta del *título competencial* correspondiente (D.35/02, F.J.5 y D. 65/03, F.J.3; 11/05, 72/06, 17 y 27/07; y 44/09), según la redacción vigente del Estatuto de Autonomía (D.09/04,F.J. 5; D.18/04,F.J.3; D.28/04,F.J.3; D.33/04,F.J.3; D.34/04,F.J.3; D.35/04,F.J.3; D.36/04,F.J.3; D.61/04, F.J.3), sin que esta necesaria *cobertura estatutaria* pueda ser

sustituida por la cita de la *cobertura legal* ofrecida al reglamento por la legislación estatal o autonómica que desarrolle, ya que la misma no puede ser atributiva de competencias (D.28/04,F.J.2). Ahora bien, cuando una Ley estatal invada competencias autonómicas tratando de convertir en compartidas las que son exclusivas, el legislador autonómico debe ser coherente con sus propias competencias en la normativa que adopte, señalando en la parte preliminar de la disposición general que legisla en virtud de las mismas, y, en su caso, en desarrollo reglamentario de sus propias leyes, y no en desarrollo de la normativa estatal (D.128/07).

c) Indicación de la *cobertura legal* de la norma reglamentaria proyectada.

La parte preliminar de las disposiciones generales debe indicar, si procede, la *normativa internacional y comunitario-europea* ejecutada, desarrollada o traspuesta, y, en su caso, la *jurisprudencia* comunitaria interpretativa de la misma (D.17/07).;

Dicha parte preliminar debe igualmente citar, en su caso, los *preceptos y derechos constitucionales* desarrollados (D. 17/07).

También ha de citar, si procede, la *normativa básica* en la materia (D.7/09), justificando, en su caso, las razones por las que la normativa autonómica introduce *requisitos adicionales* más exigentes que los estatales básicos en una materia (D.39/02,F.J.4). Pero no se debe citar una ley estatal *que fue básica* y que ha dejado de serlo al ser derogada o desplazada por otra estatal básica posterior que es la única que se desarrolla por la disposición (D.57/09). Tampoco debe ser citado un reglamento estatal que fue básico pero ha dejado de serlo al dictarse una nueva ley estatal básica posterior que mantiene la vigencia de los reglamentos anteriores sólo en cuanto no se le opongan, lo que implica que los mismos siguen vigentes en parte, pero dejan de ser básicos; si bien pueden ser citados en la parte en que provisionalmente sigan vigentes como básicos (D. 57/09).

Deben ser objeto de cita, así mismo, en la parte preliminar de las disposiciones generales las leyes, estatales o autonómicas que constituyan la *cabecera del grupo normativo* que enmarca el ejercicio de las competencias regionales (D.12/00, F.J. 2), pero teniendo en cuenta que la referencia a la normativa estatal precedente tenía sentido cuando las competencias autonómicas en una materia eran escasas, pero no cuando hay abundante legislación autonómica previa, que es la que debe reseñarse (D.8/08).

Por otro lado, deben ser citados expresamente los *preceptos legales concretos* que, además de habilitar al Gobierno en general para reglamentar, constituyen el marco de referencia sustantiva cuyas previsiones desarrolla el nuevo reglamento (D.17/02,F.J.3) y, en suma, su *cobertura legal* (D.39/04,F.J.3; D.71/04,F.J.4; 69/06 y 27/07) y la relación de la norma proyectada con la *legislación sectorial* existente (D.12/02,F.J.5). En suma, debe indicar todas las referencias constitucionales y legales que procedan (D.55/08), pero sin confundir normas *de competencia* y normas *de cobertura* (D.35/07).

Por motivos de seguridad jurídica, la parte preliminar ha de aludir al *reglamento que se deroga y a los intermedios* que, en su caso, hubieren sido anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa (D.41/04,F.J.4; D.94/04,F.J.4).

d) Referencia a la consulta al Consejo.

Finalmente, en el caso de los reglamentos, debe mencionarse la consulta elevada preceptivamente al *Consejo Consultivo*, con expresión de las fórmulas reglamentarias “*conforme*” u “*oído*”, según proceda (D.09/04,F.J.5), salvo que se dicte sin previa intervención del mismo (D.41/04,F.J.2).

D) Estructura.

El texto debe dividirse en *Títulos, Capítulos y Secciones* cuando así lo requiera su extensión (D.55/08), por ello no debe emplearse la división en *Títulos* cuando baste hacerlo en *Capítulos y Secciones* (D.55/08) y no es precisa la división en *Títulos* en Leyes de pequeña extensión (D.108/08).

E) Articulado.

El CCR ha sentado también diversos criterios de técnica legislativa para la mejora de la calidad del articulado de los textos normativos. Destacaremos los siguientes:

-Intitulación.

Los preceptos pueden titularse, pero, entonces, todos ellos, conforme a las técnicas normativas imperantes (D.87/04,F.J.4) y guardando la debida coherencia entre el título de los preceptos y su contenido (D.4/02,F.J.5,E).

-Numeración.

Debe acometerse una adecuada numeración de los *preceptos* más extensos que permita su mejor cita (D.11/04,F.J.5) y, aunque, en los preceptos con un único apartado, carece de sentido su numeración (D.17/04,F.J.5), deben numerarse todos los artículos que tengan varios *apartados* (D.9/02,F.J.5) y los apartados que tengan varios *párrafos* (D.58/00, F.J. 4); a su vez, los *párrafos* pueden subdividirse según *letras* -a, b, c, d, etc- (D.3/09); pero dichos párrafos no deben ser denominados “puntos” (D.3/09). Con carácter general, deben evitarse las enumeraciones con puntos o guiones (D.98/07). Por supuesto, en los artículos con un solo párrafo, éste no debe numerarse (D.55/08). En todo caso, la división interior o en apartados de los distintos artículos de un mismo texto normativo debe ser *coherente*, evitando que unas veces se haga mediante números arábigos y otras mediante el sistema alfabético (D.39/09). Es obvio que debe *renumerarse* el articulado inicialmente previsto cuando las modificaciones operadas en la tramitación del procedimiento de elaboración así lo requieran (D.55/08).

-Contenido.

En el contenido del articulado deben eliminarse las referencias que carecen de sentido en el ámbito de aplicación de la norma, aunque procedan de la trasposición de una Directiva que las contempla -p.e. referencias a costas marítimas en La Rioja- (D.106/08).

-Unificación.

Si dos o más preceptos se refieren a la misma materia, por razones de claridad, deben ser unificados (D.17/04,F.J.5).

F) Disposiciones Adicionales.

Sobre las DD.AA., el CCR ha declarado: i) que la normativa básica estatal debe ser aludida genéricamente como tal en el articulado, reservando a las DD.AA. la *cita concreta* de la misma, con la cláusula “mientras no se modifique” (D.39/02,F.J.4); ii) que deben *numerarse* los apartados de los preceptos, tanto en el articulado y Disposiciones Adicionales, etc, como en los Anexos, por motivos de claridad, seguridad jurídica y para facilitar su cita (DD.2/05; 68 y 69/06; 98/07 y 3/09); y iii) que la fijación del número de plazas de plantilla no debe figurar en el articulado, sino en las DD.AA. (D.130/07).

G) Disposiciones Transitorias.

El contenido que es propio de las mismas no debe figurar en el articulado. (D.4/02,F.J.5,E).

H) Disposiciones Finales.

Siendo su contenido propio la determinación de la entrada en vigor de la norma, el CCR ha manifestado que la misma debe ser fijada con precisión y en forma objetiva, no debe quedar pendiente de la decisión del titular de un órgano (D.40/09).

I) Disposiciones Derogatorias.

A este respecto, el CCR se ha ocupado de:

-Las *derogaciones innecesarias*: La derogación no es precisa en Leyes que no innovan el ordenamiento sino que se limitan a reconocer una entidad, como una nueva Universidad privada (D.108/08); y, por supuesto, cuando no exista norma anterior que sea necesario derogar (D.17/02,F.J.2) .

-Las *derogaciones genéricas*, señalando que, cuando existan disposiciones concretas que han de derogarse, no debe emplearse la formula derogatoria genérica de cuantas se opongan a lo establecido (D.69/06 y 11/07), pues derogar sin mención específica de norma alguna es una técnica que no resulta concorde con el principio de seguridad jurídica (D.20/02,F.J.2), especialmente si, en la *tabla de derogaciones* y

vigencias del procedimiento de elaboración de la norma, se reconoce que la misma tendrá una incidencia indirecta en una disposición anterior (D.102/05,F.J.2).

- Las *derogaciones expresas*, señalando que la seguridad jurídica aconseja que la Disposición Derogatoria se extienda al reglamento que se deroga y a los intermedios, en su caso, anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa (D.41/04,F.J.4; D.94/04,F.J.4) y que, si existen normas directas o indirectas que han regulado la cuestión -y la labor de identificación de tales normas es propia de la «Memoria justificativa»-, debe procederse a la derogación expresa (D.17/02,F.J.2). Ahora bien, cuando se derogue una disposición no cabe declararla supletoriamente aplicable (D.69/06).

-Las *derogaciones tácitas*, advirtiendo que, si bien un reglamento puede derogar tácitamente a otro anterior del mismo rango, sin embargo no debe hacerlo cuando éste sea de distinto ámbito de aplicación y finalidad, pues entonces es preciso modificarlo expresamente por motivos de seguridad jurídica (D.14/06, referente a un Reglamento técnico en materia de juego que pretendía modificar tácitamente el Reglamento general del juego). Por iguales motivos, cuando la derogación afecte a la norma reguladora de un órgano, debe precisarse si afecta o no a la que lo crea (D,17/07).

- La *distinción entre derogación y desplazamiento normativo*, ya que, cuando el reglamento *desplaza* normas estatales y en nada afecta a normas autonómicas anteriores, no parece razonable incluir en el mismo una Disposición *derogatoria* genérica que, en sí, carecería de contenido (D.16/02,F.J.4).

Finalmente, el CCR ha aconsejado, por motivos de seguridad jurídica: i) elaborar *textos refundidos* cuando, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, al confeccionar la *tabla de derogaciones y vigencias*, se aprecie una excesiva proliferación de normas (D12/01, F.J.2 C); y ii) dictar un *nuevo reglamento completo* en vez de modificar parcialmente el anterior (D.44/06).

J) Anexos.

Como hemos señalado, en reglamentos de gran complejidad y extensión, cabe emplear la técnica de incluirlos como *Anexo* de un Decreto que los aprueba en artículo único (ya que deben evitarse otras disposiciones en el mismo, propias del reglamento), pero debe evitarse en los reglamentos simples y reducidos (DD.11/05 y 56/06). Ahora bien, en los casos de Decreto con artículo único de aprobación, disposiciones de entrada en vigor y Anexo que contiene el reglamento, el índice de éste último debe figurar fuera del cuerpo del Decreto y antes del contenido del reglamento (D.56/06).

En general, los Anexos deben contener *íntegra* toda la documentación a la que aludan, pe. el clausulado de una póliza (D.69/06); y, si recogen *impresos oficiales*, éstos deben mantener identidad gráfica corporativa uniforme (D.127/07).

5. CUESTIONES REFERENTES A LA REDACCIÓN DE LOS PRECEPTOS:

Sobre la forma de redacción de los preceptos, el CCR ha insistido en el *criterio general de precisión, claridad y rigor jurídico* (D. 04/02,F.J.5,E), señalando, p.e., que se debe: i) regular en preceptos distintos los temas que sean diferentes (D.54/02,F.J.5); ii) huir de categorías funcionales sugerentes pero jurídicamente vacías (D.4/02,F.J.5, E); y iii) incluir la regulación de la estructura y composición de un órgano antes que la de su funcionamiento (D.9/02,F.J.5). Como *criterios específicos*, podemos destacar los siguientes:

A) Definiciones.

Las definiciones deben ser *precisas* y no incluir lo definido en la definición (D.9/01, F.J.7). El reglamento no debe incluir definiciones de términos que, como los de “*quejas*”, “*reclamaciones*” y “*sugerencias*”, son absolutamente claros en castellano, pues su definición normativa puede introducir una rigidez que resulta disfuncional, tal y como ha declarado el Consejo de Estado en su D.2231/02 (D.108/04,F.J.4).

B) Sanciones.

Las normas sancionadoras deben ser *precisas*, huyendo de redacciones genéricas e indeterminadas (D.9/01, F.J.7).

C) Separación de preceptos sustantivos y procedimentales.

Resulta equívoco incluir un precepto sustantivo y material en una sección de naturaleza procedimental (D.13/03,F.J.4).

D) Repeticiones y redundancias.

Los Reglamentos no deben: i) repetir definiciones ya recogidas en la Ley, que son de innecesaria reproducción (D.1/00, F.J. 4.1); ii) repetir el mismo término con excesiva reiteración en textos normativos breves (D.24/01, F.J.4); iii) tratar los mismos temas en distintos lugares del mismo texto normativo, pues ello se traduce en dificultad interpretativa, aplicativa y de desarrollo reglamentario (D.108/04,F.J.2); iv) incurrir en redundancias, como, p.e, “*los edificios que se edifiquen...*”(D.28/04,F.J.5) o referirse a un precepto incluido en otro expresamente mencionado (D.73/04,F.J.4).

E) Preceptividad o voluntariedad.

No deben emplearse expresiones o frases que induzcan a confusión o ambigüedad sobre el carácter preceptivo o facultativo de la norma ya que debe quedar claro si la misma establece o no una obligación o una simple permisión o posibilidad, especialmente si establece un sistema de obligatoriedad o de voluntariedad para los ciudadanos con respecto a determinada actividad (D.71/08).

Debe dejarse claro si se establece un trámite procedimental como *preceptivo* o *facultativo*, especialmente cuando se establece como preceptiva en ciertos casos la consulta a un órgano que tiene competencia para decidir al respecto (D.23/09).

F) Recomendaciones simples y recomendaciones-cargas.

Las expresiones de mera *recomendación* son más propias de los planes o programas de actuación que guían las políticas públicas que de las normas jurídicas, aunque pueden ser preceptivas si expresan cargas cuyo incumplimiento conlleva la decadencia o imposibilidad de subvenciones públicas, pero entonces hay que expresarlo claramente (D.88/08).

6. CUESTIONES LÉXICAS Y GRAMATICALES:

Partiendo de su precitada auto-restricción en cuestiones gramaticales y de estilo de redacción, salvo casos de importancia (D.24/01, FF.JJ.1 y 4), el Consejo se ha ocupado, entre otros, de los siguientes aspectos léxicos y gramaticales:

A) El número.

Respecto al uso conjunto del *singular y plural* mediante barra separadora, debe evitarse en las normas el empleo de la fórmula expresiva singular/plural, como en unidad/es administrativa/as, pues el plural lleva implícito la referencia a uno o varios elementos (D.56/01, F.J.5). Por otra parte, al referirse a cantidades, debe emplearse una *forma numérica* de expresión coherente en todo el texto normativo, evitando así que unas veces se expresen las cantidades en números, otras en letras y otras de ambas formas (D.39/09).

B) El género.

Sobre el uso del *masculino y femenino* en textos normativos y en formularios impresos. El CCR ha abordado la *cuestión del lenguaje sexista* en los textos normativos, con los siguientes criterios:

-Apreciar, con carácter general, que el empleo del lenguaje sexista en una disposición administrativa de carácter general, mas que tratarse de una cuestión de orden jurídico, es de carácter lingüístico (D.61/04,F.J.5).

-Observar, no obstante, la Res. de la SGT la C^a. de Salud, C. y B.S. de 25-6-1997 que dispuso la publicación de una serie de principios para la no discriminación por razón de sexo en determinadas actuaciones administrativas., y, en concreto, que: “*el lenguaje y la imagen que utilice la APCAR, tanto en las disposiciones normativas y documentos administrativos, como en las campañas de divulgación y difusión, no contendrán discriminación alguna por motivo de sexo*”(D.61/04,F.J.5).

-Criticar la *utilización alternativa del masculino/femenino*, que no respeta la calidad literaria que debe exigirse a un texto legal, siendo tolerable, a lo sumo, en los modelos, formularios o impresos que suelen figurar como anexos de las normas, pero nunca en éstas (D.17/01, F.J.4), pero suprimiendo la alternatividad de género mediante la desinencia “o / a” en los artículos neutros puesto que incluyen indistintamente el género masculino y femenino (D.6/02,F.J.4);

además deben eliminarse las expresiones *os/as*, por ser impropias de un texto legal (D.33/07).

-Acoger la autorizada opinión académica de Emilio Alarcos Llorach, quien en su “Gramática de la Lengua Española” nos dice: “...*de los dos géneros, el masculino es el de mayor extensión, y el femenino el de mayor intensidad. Quiere esto decir que cuando el uso lingüístico ha decidido la indistinción de los géneros, lo que se emplea en la expresión es el significante propio del masculino. Así en los padres, los reyes, los hombres, se significa la fusión de ambos géneros*” (D.17/01, F.J.4).

-Eliminar en disposiciones generales la expresión alternativa de género *los/las* ya que el masculino comprende ambas (DD.4/07; 92/08).

-Entender que tan discriminatorio es hacer mención exclusiva al género masculino como lo contrario, al femenino, máxime cuando nos hallamos ante una disposición de carácter general (D.61/04, F.J.5).

-Propugnar la eliminación de las referencias que el articulado contenga a los cargos, como la Presidencia, la Vicepresidencia o la Consejería, con la denominación (sexista de su titular, como) como “la Presidenta”, “la Consejera”, o “la Directora General”. En estos casos, lo correcto sería expresarlos de forma genérica (p.e., con el título de Presidencia), y atribuyéndolos al cargo, no a la persona, esto es, al titular, incluso con el empleo del masculino como genérico, sin atribución de un término sexista, como Consejero (D.61/04, F.J.5).

C) Otros aspectos.

-Uso de **mayúsculas y minúsculas**: Debe unificarse la utilización de mayúsculas a lo largo de todo el texto y evitarlas cuando no procedan (D.12/02, F.J.5); y deben emplearse adecuadamente las *mayúsculas* y *minúsculas* (D.88/08).

-Uso de letra **cursiva**: Puede hacerse para diferenciar en un texto integrado la normativa estatal básica de la autonómica de desarrollo (D.33/02, F.J.5).

-Uso de **siglas y abreviaturas**: Deben sustituirse en los textos normativos los *acrónicos, siglas y abreviaturas* por sus expresiones completas (DD.85, 108/08 y 40/09).

-Uso de **anglicismos**: Por muy extendido y aceptado en el lenguaje coloquial que se encuentre el empleo de términos anglosajones, sería deseable su sustitución por las palabras españolas correspondientes (D.10/04, F.J.5); así, *aquaplaning* puede sustituirse por *hidroplaneo* (D.115/05, F.J.4), y *piercing*, por *perforación cutánea* (D.10/04, F.J.5).

-**Pronombres**: Deben emplearse adecuadamente los *pronombres* éste y aquél para referirse a uno u otro en un precepto sin inducir a confusiones (D.33/07).

- **Elipsis**: No debe omitirse en los preceptos el sujeto, el verbo o el predicado (D.104/05).

-**Concordancias**: Deben cuidarse las concordancias de los tiempos verbales (D.108/08).

-Cacofonías: Deben eliminarse las *cacofonías*, como “servicios de servicios sociales”, que pueden sustituirse, p.e, por “prestaciones”: D.69/06.

-Repeticiones: Deben eliminarse las *repeticiones* en un mismo precepto (D.33/07) y las reiteraciones (D.55/08).

-Expresiones coloquiales: Deben eliminarse las *expresiones familiares y coloquiales*, como “respiro” familiar, que puede sustituirse, p.e., por “apoyo” familiar (D.69/06), o “donde nos encontremos”, que puede sustituirse, p.e., por “donde existan”(D.69/06). No debe emplearse la expresión “a nivel de”, sino, “en el ámbito de” (D.11/05). Debe sustituirse la expresión “no se entiende/n” por la de “no se considera/n” (D.88/08).

-Expresiones indeterminadas: Deben evitarse *expresiones indeterminadas*, como “otras Administraciones”; sin embargo no lo es la expresión “Administración correspondiente” pues arguye competencia (D.88/08).

-Expresiones confusas : Deben eliminarse las expresiones *y/o* por prestarse a confusiones e imprecisiones (D.98/07).

-Erratas: Los errores mecanográficos deben ser corregidos los que se adviertan antes de la publicación oficial de la disposición (D.38/07).

7. CUESTIONES TERMINOLÓGICAS:

Finalmente, el CCR se ha ocupado de efectuar múltiples precisiones terminológicas, con objeto de que las normas empleen las expresiones más claras y precisas en su sentido jurídico y, si son organizativas, en el más adecuado y técnico según la Teoría de la Organización Administrativa:

A) Términos jurídicos.

-Empleo de los términos “*Acuerdo*” y “*Resolución*”: Debe tenerse en cuenta que la categoría de “Acuerdo” es impropia de los órganos unipersonales, por ser característico de los órganos colegiados; es más correcto utilizar para aquéllos la categoría de la “Resolución” (D.76/05,F.J.4).

-Empleo de los términos “*autorización*” y “*concesión*” : En relación con los participios “concedidas”, “conferidas” y “otorgadas”, expresión “*autorizaciones conferidas*”, no debe sustituirse por “*autorizaciones concedidas*” sino, para evitar los equívocos entre autorizaciones y concesiones, por “*autorizaciones otorgadas*” (D.73/04,F.J.4). No debe confundirse la *autorización* con la *inscripción* administrativa y deben aclararse las relaciones entre ambas y los efectos de ésta última (D.88/08).

-Empleo del término “*básico*” referido a normas autonómicas: Debe evitarse en la legislación autonómica para evitar confusión con la legislación básica del Estado (D.12/02,F.J.5).

-Empleo de l término “*caducidad*”: No debe confundirse plazo de *caducidad*, plazo de vigencia y declaración de invalidez (D.104/05).

-Empleo del término “*ciudadanía*”: Ciudadanía es un concepto político y no físico, por lo que no es riguroso y no debe emplearse para referirse a las personas físicas (D.39/02,F.J.4).

-Empleo de los términos “*comunicación*” y “*notificación*”: Deben diferenciarse. D.57/03,F.J.5.

-Empleo de “*conceptos jurídicos indeterminados*”: No deben emplearse innecesariamente conceptos jurídicos indeterminados cuando la seguridad jurídica permita precisarlos, pe. “el tiempo necesario” para evacuar una consulta, en vez de fijar un plazo (D.17/07). Por ello, no debe emplearse un concepto (como p.e. “*unidad básica de producción*”) que no se define o precisa, pero al que se anudan luego consecuencias jurídicas (pe. electorales): D.76/09.

-Empleo del término “*condición*”: Debe concretarse a qué se refiere el sustantivo «condición», pues, no es fácil interpretar dicha expresión, ni aunque se refiera a un solicitante, pe., si se refiere a la identidad; a si es persona física o jurídica; representante legal, etc. (D.17/02,F.J.4).

-Empleo del término “*días*”: Cuando se emplea el término días debe precisarse si son hábiles o naturales (D.35/03,F.J.5).

-Empleo del término “*domicilio familiar*”. En la mayoría de los casos no plantea problemas, pero debe considerarse el caso de padres separados, en la que ambos pueden compartir temporalmente la tutela de los hijos y, en consecuencia, la existencia de dos domicilios (D.17/04,F.J.5).

-Empleo del término “*entrada en vigor*”: Debe evitarse para referirse a las disposiciones de convocatorias públicas, siendo preferible, por motivos de seguridad jurídica, referirse al día de su publicación oficial (D.77/03,F.J.5).

-Empleo del término “*expediente*”: La expresión “*expediente*” (según el art. 164.1 ROF, el conjunto de documentos y actuaciones que sirven de antecedente a la resolución administrativa) no debe emplearse como sinónima de *procedimiento* (cauce formal de los actos en que se concreta la actuación administrativa para el logro de un fin) pues el expediente es la materialización del procedimiento. Mucho menos puede ser sinónimo de *solicitud* (DD 33/02; 28/07; 46/08).

-No debe emplearse la expresión *indemnización* en función pública para referirse a *dietas*, sin perjuicio de las indemnizaciones que pudieran proceder (D.8/08).

-No debe emplearse la expresión *jubilados* para referirse a personas que hayan superado determinada edad, ya que pueden no estarlo (D.8/08).

-Empleo de los términos “*legislación*” y “*normativa*” laboral:-Debe tenerse en cuenta que una alusión genérica a la “*legislación laboral*” no lo es a toda la “*normativa laboral*”, que resulta más acorde con el sistema de fuentes de la relación laboral plasmado en el ET (TR ap. por RDLeg. 1/95, de 24 de marzo), al incluir una norma fundamental de aquéllas, cual es el convenio colectivo como fruto de la negociación colectiva reconocida en el art. 37 CE (D.65/03,F.J.5).

-Empleo del término “*mala fe*”: La expresión *mala fe* debe reservarse, en su caso, para conductas de personas físicas (D.23/07).

-Empleo del término “*normas*”: La expresión *normas* incluye leyes y demás disposiciones generales (D.85/08).

-Empleo de los términos “*prioritario*” y “*prioridad*”: En aras de la claridad, debe evitarse el empleo conjunto de estos términos en un mismo precepto referido a los criterios de preferencia

para evitar la confusión entre los generales de prioridad y uno particular prioritario (D.17/04,F.J.5).

-Empleo de los términos “*proceso*”, “*procedimiento*” y “*expediente*”: Proceso es una sucesión de actos jurídicamente regulada; procedimiento es la regulación de un proceso; y expediente, el conjunto de documentos en que un proceso se plasma (D.35/02,F.J.5).

-Empleo de los términos “*propiedad horizontal*” y “*propiedad vertical*”. El concepto de “*edificio en régimen de propiedad vertical*”, si bien cuenta con el antecedente del art. 16.7 del Decreto 322/00 y parece que se usa en el lenguaje propio del sector inmobiliario, no es una categoría que tenga respaldo legal normativo, y debiera sustituirse por otras expresiones, como casas individuales, viviendas unifamiliares, etc. (D.28/04,F.J.5).

-Empleo de los términos “*propuesta*” y “*anteproyecto*”: Lo que se debe someter a informe de los órganos consultivos sectoriales son los anteproyectos no las propuestas de disposiciones (D.35/02,F.J.5).

-Empleo del término “*público*” referido a servicios: El adjetivo «*público*» es equívoco, en cuanto que puede referirse a la titularidad o al régimen de acceso, por lo que debe sustituirse según proceda por las expresiones «*de titularidad pública*» o «*de uso público*» (D.4/02,F.J.4).

-Empleo del término “*reciente*”: No debe emplearse la expresión *reciente* para referirse a una disposición, pues el paso del tiempo la priva de sentido (D.33/07).

-Empleo de los términos “*reclamaciones*” y “*recursos*”: Debe distinguirse si las reclamaciones tienen la naturaleza de simples “quejas” o se trata de verdaderos “recursos” y, en ese caso, a qué tipo pertenecen, alzada, etc.(D.17/04,F.J.5). No debe emplearse la expresión “*recurso*” para referirse a un “*centro*” o “*establecimiento*” (D.69/06).

-Empleo del término “*régimen jurídico*”: No debe utilizarse para referirse a aspectos propiamente organizativos o relativos al estatuto jurídico personal del titular de un órgano (D.108/04,F.J.4).

-Empleo del término “*Resolución*”: La expresión *Resolución* debe reservarse a los órganos unipersonales y la de Acuerdo a los colegiados: D.28/06.

-Empleo del término “*Revocación*”: La expresión *revocación* debe reservarse para la de actos de gravamen ya que para los favorables debe emplearse el término revisión (D. 28/07).

-Empleo del término “*acuerdo previo*” Si se establece un trámite de “*acuerdo previo*” en un procedimiento, debe indicarse su sentido y contenido (D.23/09).

B) Términos genéricos.

-Empleo de *términos genéricos*: En general, los términos genéricos deben evitarse para delimitar el ámbito subjetivo de las disposiciones y sustituirse por categorías y términos jurídicos para evitar problemas interpretativos (D.39/04,F.J.4). Así, el CCR ha criticado el empleo de los términos y expresiones: i) “*Estamentos*”: La expresión “*estamento deportivo*” es un concepto genérico cuyo contenido estricto debiera acomodarse a los términos y categorías utilizadas por la legislación deportiva (D.39/04,F.J.4); ii) “*Responsabilidades a que hubiere lugar*”: Esta expresión genérica debe sustituirse por la referencia al régimen sancionador aplicable aprobado por norma con rango de ley (D.39/04,F.J.4); o iii) “*Suficientemente alejadas*”: Debe concretarse qué distancia concreta se establece, con el fin de que los posibles interesados sepan a qué atenerse (D.51/04,F.J.5).

-Empleo del término “*canalizar*”: Dado el sentido figurado del verbo “canalizar” (equivalente, según el DRAE, a “*recoger corrientes de opinión, iniciativas, aspiraciones, actividades, etc. y orientarlas eficazmente, encauzarlas*”) y al sentido vulgar con el que se utiliza cuando se refiere a quejas y reclamaciones, parece preferible emplear el verbo recibir, puesto que “canalizar” en modo alguno debe entenderse en sentido técnico, como una “*segunda instancia*” formalizada (D.108/04,F.J.4).

-Empleo de los términos “*cuando corresponda*” y “*cuando la entidad del asunto así lo requiera*”: Estas expresiones deben evitarse en las normas de delimitación de actuaciones pues desdibujan enteramente las funciones correspondientes dejando indeterminado cuándo se puede intervenir en relación con las mismas, pues no dice “*cuándo*” corresponde realizarlas ni establece criterio para discernir sobre la “*entidad*” del asunto (D.108/04,F.J.4).

-Empleo del término “*en todo caso*”: Es aconsejable emplearlo en el párrafo de la norma que se dedique a regular la categoría a que se refiera -p.e. al personal funcionario-, para evitar dudas sobre si se refiere a otra que también se esté regulando -p.e. el personal laboral- (D.77/03,F.J.5).

-Empleo de los términos “*regular*” y “*constituir*”: Referidos a órganos o entidades, haya que distinguir la normas que los crean o constituyen de las que los regulan (D.17/04,F.J.5).

-Empleo de los términos “*resolver*”, “*velar*” y “*participar*”: No deben emplearse los dos últimos, que son genéricos y menos claros, para atribuir a un órgano la competencia de resolver (D.17/04,F.J.5).

-Empleo de la *cláusula* “*sin perjuicio*”: La expresión “*sin perjuicio de las peculiaridades...*” tiene sentido en una norma general, pero carece del mismo en una norma reglamentaria concreta que se refiere precisamente a ellas (D.85/04,F.J.4).

-Empleo del término “*validar*”: La expresión “*validación mecánica*” para referirse a una comprobación registral no parece la más apropiada. Validar significa dar validez a algo, y, en el caso de entrada o salida de documentos, no parece que la función del Registro sea la de dar esa validez (D.87/04,F.J.5).

C) Términos organizativos.

-Empleo del término “*amortización*”: Debe emplearse para plazas o puestos vacantes, pero no para los regímenes jurídicos como los del personal laboral temporal o funcionario interino (D.77/03,F.J.5).

-Empleo de los términos “*área*” y “*zona*”: Para referirse a ámbitos espaciales es más explícito emplear el término zona. D.54/02,F.J.5.

-Empleo del concepto “*Comunidad Autónoma*”: El concepto Comunidad Autónoma puede entenderse como entidad autonómica o como mero ámbito territorial, por lo que los preceptos deben evitar que puedan darse interpretaciones equívocas al respecto (D. 38/03, F.J.3).

-Empleo de los términos “*Consejería*” y “*Departamento*”: i) resulta preferible aludir a “*la Consejería competente*” en la materia de que se trate, en vez de aludir al Consejero o Consejera titular (D.51/04,F.J.5) o a la denominación actual de la Consejería (D.89/03,F.J.5) pues así se evitan problemas de interpretación en caso de cambio de denominación en el futuro (D.2/02,F.J.4); ii) pero debe evitarse la duplicidad de criterios denominativos en la misma norma que se advierte cuando en unos preceptos se alude a la “*Consejería competente en la materia*” y en otros se alude a la misma por su concreta denominación actual (D.35/02,F.J.5); y iii) la referencia a los “*Departamentos*” del Gobierno debiera sustituirse por la de “*Consejerías*”, que es la terminología que utiliza la Ley (D.89/03,F.J.5).

-Empleo de referencias a *entidades concretas*: Deben evitarse y sustituirse por alusiones genéricas (D.57/03,F.J.5).

-Empleo de los términos “*órgano*” y “*unidad*”: i) No deben emplearse para referirse a sus personas titulares (D.87/04,F.J.5); ii) deben diferenciarse ambos conceptos y no emplear la expresión “titular” para referirse al Jefe de una Unidad (D.13/03,F.J.5); y iii) el proyecto creacional debe determinar la naturaleza orgánica de lo creado, fijando, en su caso, si son organismos, órganos o unidades administrativas y, en su caso, si son Servicios, Áreas, Secciones o Negociados (D.89/03,F.J.4).

-Empleo preciso de *términos propios de la Teoría de la organización administrativa (T.O.A.)*: No deben aplicarse a una misma figura conceptos que tienen un significado jurídico y orgánico preciso en la T.O.A -órgano, servicio-, y otros que son meramente descriptivos o funcionales -centro, núcleo, cabecera funcional y técnica- pues la normativa orgánica debe emplear los conceptos básicos de T.O.A en un sentido lo más unívoco posible que evite disfunciones y confusiones (D.4/02,F.J.5,E).

-No debe confundirse *municipio* con *núcleo de población*, ya que un municipio puede tener varios núcleos de población; tampoco es similar al de *aglomeración urbana*, concepto éste empleado por la legislación básica estatal en materia de aguas y que la autonómica de desarrollo tanto puede identificar con municipio como con núcleo de población, pero no de forma confusa sino unívoca (D.88/08).

- Debe unificarse la terminología empleada en el proyecto cuando se refiera al mismo concepto (p.e. al referirse a trabajadores en el ámbito de la Administración pública): (DD.17/07; 106 /08).

=====