

LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA ENTRE 1996 Y 2005.

Ignacio Granado Hijelmo

Letrado Secretario-General del Consejo Consultivo de La Rioja

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, 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 13 años de existencia institucional y 10 de funcionamiento, se ha ocupado reiteradamente de los problemas de técnica legislativa en sus Dictámenes (DD.), publicados en los Repertorios anuales de 1996 a 2005 y en internet (www.ccrioja.es), partiendo de cuyos completos *Índices analíticos* hemos extractado su doctrina.

Pues bien, superando las dudas existentes sobre si los Altos Órganos Consultivos 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 Consejos Consultivos 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 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 -al elaborar este Dictamen, era el Acuerdo de 18 de octubre de 1991, del Consejo de Ministros, de Directrices sobre forma y estructura de los Anteproyectos de Ley-, 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 Proposiciones 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:

1. CUESTIONES DE TÉCNICA JURÍDICA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS:

A) Reproducción en reglamentos de preceptos legales: El CCR considera que no constituye ilegalidad, pero es una práctica 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).

B) Referencia en reglamentos a sus normas de cobertura: Es aconsejable evitar 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).

C) Empleo en reglamentos de conceptos legales: No deben introducirse nuevos conceptos innecesarios y menos sin explicar su contenido (D.13/03,F.J.5).

D) Reproducción autonómica de preceptos estatales: 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).

E) Inclusión en normas autonómicas de disposiciones sobre supletoriedad del Derecho estatal: 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).

F) 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).

G) Expresión del ámbito de actuación de los órganos: Cuando el precepto contempla varios órganos que deben actuar, debe expresarse el ámbito de actuación de cada uno (D.17/04,F.J.5).

2. CUESTIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA DE LOS TEXTOS NORMATIVOS:

A) Título de las disposiciones:

El título de las disposiciones debe ser *breve* (D.21/02,F.J.4), *claro* (D.12/01, F.J.2 C), y corresponder a su *contenido* (D.35/02,F.J.5).

B) Decretos por los que se aprueban reglamentos:

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.).

B) 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: i) preceder a cada uno de los distintos *borradores* de Proyecto de modificación del Proyecto, por más que la justificación de la reforma se haya recogido en la Memoria (D.73/04,F.J.2); iii) *no repetir* en los reglamentos las Exposiciones de Motivos de las Leyes que desarrollan (D.1/00, F.J. 4.1); ii) *justificar* la nueva norma como desarrollo de una Ley necesitada de las concreciones que el reglamento comporta (D.01/00, F.J.4.1); iii) 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), 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) ; iv) citar la *normativa básica* en la materia y, en su caso, las leyes, estatales o autonómicas, que constituyen la *cabecera del grupo normativo* que enmarca el ejercicio de las competencias regionales (D.12/00, F.J. 2); v) deben referirse expresamente a 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); vi) relacionar la norma proyectada con la *legislación sectorial* existente (D.12/02,F.J.5); vii) justificar 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).; viii) aludir, en aras de la seguridad jurídica, 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); y ix) mencionar 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).

C) 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:

-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).

-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).

-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).

-Disposiciones Adicionales: 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).

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

-Disposiciones Derogatorias: A este respecto, el CCR se la centrado: i) en las *derogaciones genéricas*, señalando que 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), salvo que no existiera norma anterior que sea necesario derogar (D.17/02,F.J.2); ii) en 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); iii) en 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); y iv) en la conveniencia de 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).

3. 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 rigideces que resultan disfuncionales, 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) Remisiones y citas: i) las citas legales deben ser *precisas* (D.39/02,F.J.4), evitando imprecisiones y errores mecanográficos en las remisiones normativas, 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); iii) 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); iv) 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); v) 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); vi) debe citarse expresa y precisamente el *título competencial estatutario* que ampara la norma reglamentaria que se dicta (D.54/01, F.J.3).

E) 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 edificuen...*”(D.28/04,F.J.5) o referirse a un precepto incluido en otro expresamente mencionado (D.73/04,F.J.4).

4. 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).

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).

-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).

-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**: Debe unificarse la utilización de mayúsculas a lo largo de todo el texto y evitarlas cuando no procedan (D.12/02,F.J.5).

-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 **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).

5. 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”. La 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).

-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 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 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 emplee 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 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 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 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).

-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).

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 las 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).

=====