

# MODELOS DE INSTANCIA Y «ESTILO ADMINISTRATIVO» \*

Por F. GONZALEZ NAVARRO

35.077.3(46)

*Sumario:* 1. Introducción.—2. El llamado «estilo administrativo».—3. Requisitos legales de la «instancia».—4. Los modelos oficiales de instancia.—5. Conclusiones.

## 1. Introducción

En este trabajo vamos a ocuparnos de los requisitos legales de la «instancia», de la fundamentación legal de los «modelos oficiales de instancia» y de las consecuencias jurídicas de la no utilización de

\* Abreviaturas utilizadas :

DA = Revista Documentación Administrativa.

LEC = Ley de Enjuiciamiento civil de 3 de febrero de 1881.

LPA = Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

RAP = Revista de Administración Pública, Madrid.

RPAM = Reglamento de Procedimiento de la Administración militar de 2 de junio de 1966.

RPEA = Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 26 de noviembre de 1959.

éstos. Aprovechamos también la oportunidad que nos ofrece el tratamiento de estas cuestiones jurídicas para hacer algunas consideraciones de carácter general sobre el llamado «estilo administrativo».

El procedimiento administrativo—lo hemos dicho en alguna ocasión (1)—es un tema de encrucijada, donde vienen a confluír ciencias muy diversas, jurídicas y no jurídicas. Esta confluencia se pone una vez más de relieve en el presente trabajo.

Las ideas que aquí se exponen las venimos sosteniendo en nuestras clases en la Escuela Nacional de Administración Pública, y en parte han sido recogidas en nuestras lecciones escritas (2). No obstante, en el análisis que aquí hacemos incluimos aspectos no tratados con anterioridad y, en todo caso, completamos aquellas exposiciones orales o escritas.

Quizá el tema elegido pueda parecer a algunos demasiado nimio, carente de interés. Es probable también que el tratamiento normativo de la mayoría de las cuestiones aquí planteadas no deba pasar del nivel reglamentario. Pero creemos que ya va siendo hora de que se preste atención a los pequeños problemas, que curiosamente suelen ser muchas veces los que ocupan y preocupan a extensas masas de funcionarios e incluso de simples «administrados».

Como vamos a ver, también en éste modesto tema pueden plantearse situaciones en que las garantías del particular se vean amenazadas. Brindar soluciones para estas pequeñas cuestiones constituye una tarea que el jurista no tiene por qué despreciar.

---

(1) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *La prueba en el procedimiento administrativo*, comunicación presentada a la Table Ronde del Instituto Nacional de Ciencias Administrativas, Copenhague, julio 1967, impresión a ciclostyl, p. 5.

(2) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Procedimiento administrativo*, segunda parte, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Serie: Cursos de Administración núm. 7, Alcalá de Henares, 1966, impresión a multilith, pp. 16 a 18. En estos *Apuntes*, que se publican exclusivamente para uso interno de la ENAP, trato de ofrecer al funcionario que asiste a nuestros cursos un material debidamente sistematizado que pueda servir de punto de partida para un más profundo estudio de la materia. En el volumen hasta ahora publicado—y en el o los que le seguirán—he incorporado algunas estudios míos ya publicados, pero también simples bocetos de posibles trabajos ulteriores. En cualquier caso, he considerado preferible prescindir de citas bibliográficas—intercaladas o a pie de página—al objeto, no sólo de procurar una mayor claridad expositiva, sino también y muy particularmente, para corregir la «irracional aceptación del *magister dixit*» que, según he podido observar, constituye un vicio bastante extendido entre muchos funcionarios y profesionales del Derecho. No obstante, y a fin de dejar constancia del material de que, me he servido para la confección de los diferentes temas, cada volumen lleva al final una breve relación de la bibliografía utilizada.

## 2. El llamado «estilo administrativo»

### 2.1 ESTILO ADMINISTRATIVO Y JERGA ADMINISTRATIVA

Designamos con el nombre de «estilo administrativo» una especial forma que adopta el lenguaje cuando el tema a tratar tiene ese específico contenido. O dicho de otro modo, el estilo administrativo constituye aquella especial forma de expresión que se utiliza en la redacción de documentos administrativos, entendiéndolo por éstos no sólo los que produce la Administración pública sino también los que a ella se dirigen por los particulares (3).

Algún autor llega a decir (4) que «la redacción administrativa es un género literario. Tiene sus leyes y sus reglas lo mismo que la oración fúnebre tiene las suyas». La afirmación nos parece exagerada o, por lo menos, muy discutible, pues no puede pensarse que la materia administrativa exija la creación de un género literario. A pesar de todo no puede desconocerse que en determinados sectores la redacción administrativa adopta formas tan retorcidas y fuera del común lenguaje que no es infrecuente encontrar personas, incluso de una cierta formación, que se creen incapaces de dirigirse por escrito a la Administración para formular una petición de cualquier tipo, y esto no tanto por reconocer su ignorancia de la abundante legislación administrativa, sino más simplemente porque creen ignorar el misterioso lenguaje de la Administración (5).

(3) En el *Diccionario ideológico de la Lengua Española*, de J. CASARES, Barcelona, 1959, se contiene la siguiente acepción de la voz «estilo»: «Manera de expresar el pensamiento por medio de la palabra hablada o escrita por lo que respecta a la elección de vocablos y de giros que dan al lenguaje carácter de gravedad o de llanura o lo hacen especialmente adecuado para ciertos fines.» Como es sabido, la palabra *estilo* se usa en diversas acepciones, lo mismo en el lenguaje vulgar («mueble de estilo», «esa chica tiene estilo»), que en el literario (vide tres posibles acepciones en el librito J. MIDDLETON MURRY: *El estilo literario*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1966, páginas 10 ss.), que en el jurídico. (Así, en el folleto de K. N. LLEWELLYN: *Belleza y estilo en el Derecho*, Barcelona, 1953, el vocablo se emplea en un sentido diverso del por nosotros aquí aceptado.)

(4) CATHERINE, R.: *Le style administratif*, París, 1958, p. 13. Este libro nos ha resultado muy útil al elaborar las observaciones que en el texto hacemos, siquiera el autor francés muestre todavía una devoción que se nos antoja excesiva por el estilo administrativo, lo que le lleva a intentar una catalogación de vocablos y frases administrativas cuya utilidad nos resulta muy discutible, a menos que se hubiera hecho con un propósito crítico que falta en dicho libro.

(5) Hay, en efecto, quien sabe redactar una carta y cree no saber redactar

Por otra parte, aun admitiendo la existencia de ese llamado estilo administrativo, habrá que distinguir el buen estilo administrativo de la jerga administrativa (6).

Para el autor citado (7) es buen estilo administrativo aquel que consigue exponer una determinada cuestión «con método y claridad, en una sintaxis correcta y con vocabulario apropiado que, si acaso, pueda parecer a veces un poco anacrónico al lector no avisado». Para nosotros, el buen estilo administrativo debe incluso evitar el anacronismo.

Por ejemplo, resulta difícil calificar no ya de bueno, ni siquiera de aceptable, el anacrónico estilo de los títulos de legitimación de

una instancia, cuando en realidad entre una carta que contenga una petición y una instancia hay una semejanza tal que el artículo 140, 1), 1.º, del reglamento del Timbre de 22 de junio de 1956 sometía a reintegro «en concepto de instancias las solicitudes, memoriales o escritos, cualquiera que sea su forma, incluso los de carácter epistolar, que los particulares presenten ante las oficinas públicas en súplica de reconocimiento o petición de derechos, o en los que se formule alguna consulta discrecional o reglamentaria, con independencia de que hayan o no de producir una resolución administrativa».

(6) La palabra «jerga» la empleamos aquí en su acepción de «jergonza», y ésta en la figurada y familiar de «lenguaje de mal gusto, complicado o incomprensible» (Cfr. J. CASARES: *Diccionario...*, cit en nota (3)).

La expresión «jerga administrativa» la tomamos de C. J. CELA: *Diccionario secreto*, Ed. Alfaguara, Madrid, enero 1968. Enfrentado el autor con las dos tesis que aparecen contrapuestas en el famoso *Diálogo*, de Platón, que se conoce por «Cratilo, o de la exactitud de las palabras», distingue un lenguaje cratiliano o natural o humano («lo que viene llamándose lenguaje natural u ordinario o lengua —el latín, el español, el inglés, el catalán—, producto de un camino histórico y psicológico casi eternamente recorrido») y un lenguaje hermogeniano o artificial o parahumano («aquello que entendemos como lenguaje artificial o extraordinario o jerga —la filosofía y la matemática, también el caló y el papiamento—, fruto de un acuerdo más o menos formal o de alguna manera formal, con fundamento lógico pero sin tradición histórica ni psicológica, por lo menos en el momento de nacer»). Y a continuación advierte cómo el lenguaje hermogeniano o artificial está erosionando constantemente al lenguaje cratiliano o natural por muy diversos factores, como son el pueblo, los escritores, las academias y, finalmente, el Estado, es decir, «aquello que sin ser precisamente el pueblo, ni los escritores, ni las academias, a todos condiciona y constriñe, viene a incidir por mil vías dispersas (la jerga administrativa, los discursos de los gobernantes, la televisión etcétera) sobre el problema, añadiendo —más por su mal ejemplo que por su inhibición— confusión al desorden y caos al desbarajuste» (p. 14).

Como se ve, aunque tampoco se excluya la acepción en que nosotros empleamos la voz «jerga», parece que el autor la utiliza más bien en el sentido de «lenguaje especial que usan entre sí los individuos de ciertas profesiones y oficios».

(7) CATHERINE, R.: *Le style...*, cit. en nota (4), pp. 14 y ss.

hijos por concesión soberana, y esto sin entrar en la cuestión de fondo que estos títulos plantean (8). Dicen así los referidos títulos:

Por cuanto, con presencia del expediente instruido a instancia de ....., en solicitud de la gracia de legitimación por concesión Soberana, a favor de V. .... Vistos los informes favorables emitidos por las autoridades correspondientes, y de conformidad con lo acordado por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo. Considerando que concurren los requisitos que para esta clase de gracias señala el artículo 125 del Código civil, y que en la instrucción del expediente se han observado las formalidades legales prevenidas por el decreto de 19 de junio de 1943, y demás disposiciones vigentes, por resolución de ..... de ..... de 19... tuve a bien acceder a dicha solicitud. Por tanto, he resuelto expedir el presente título, por el cual os legitimo hábil y capaz para con sujeción a las leyes podáis heredar y heredéis todos los bienes, derechos y acciones que os pertenezcan y puedan pertenecer como si fuérais hijo habido y procreado en legítimo matrimonio, y asimismo para que podáis gozar y gocéis todos los derechos civiles que os correspondan, todos sin perjuicio de tercero, pues para ello usando de Mi autoridad os alzo y quito todo defecto que por causa de vuestro nacimiento os pudiera ser puesto, así en juicio como fuera de él, y os inyecto en todos los derechos, franquicias y prerrogativas que puedan y deban gozar, según las leyes del Estado, los hijos naturales legitimados por concesión Soberana en todo y por todos, no obstante cualesquiera leyes en contrario. En su consecuencia, encargo a los prelados, presidentes y magistrados del Tribunal Supremo, y de las audiencias, jueces y demás autoridades, corporaciones y personas particulares a quienes corresponda, que os guarden, cumplan, hagan guardar, cumplir y ejecutar esta merced en legitimación, y que contra ella no se opongan en tiempo alguno. Dado en .....

El que se ha dado en llamar «estilo administrativo» no es, en la mayor parte de los casos, sino un manifiesto atentado al idioma. Piénsese en esos horrendos gerundios—«considerando», «resultando»—que fuerzan la redacción en las resoluciones administrativas por una viciosa rutina que no ha podido ser eliminada, a pesar de que felizmente nuestra LPA deja completa libertad en este punto, desligándose así del pernicioso influjo de la LEC (9). Piénsese tam-

(8) Se trata de un curioso ejemplo de derogación del Código civil por acto administrativo detectado por la fina sensibilidad jurídica de uno de nuestros íntimos colaboradores, cuyo nombre no mencionamos por expreso deseo suyo.

(9) Este influjo persiste, en cambio, en el RPEA, que en el artículo 107 todavía exige la mención de las palabras «resultando» y «considerando» en las resoluciones que dictan los Tribunales económico-administrativos.

bién en la alambicada y reiterativa fórmula de ciertos títulos y diplomas:

Don ....., subsecretario del Ministerio de ..... Por cuanto por orden de esta fecha he tenido a bien nombrar a don ....., funcionario del Cuerpo ....., con el sueldo de ..... Por tanto, y con arreglo a lo prevenido en la disposición primera de la instrucción de 10 de diciembre de 1851 y en el artículo 23 del Reglamento aprobado por decreto de 7 de septiembre de 1918, para la ejecución de la ley de 22 de julio anterior, reguladora de la condición de los funcionarios de la Administración civil del Estado, expido al referido don ..... el presente título, para que, desde luego y de conformidad con lo dispuesto en el mencionado precepto legal, pueda entrar en el ejercicio del citado destino con sujeción a lo que para los de esta clase se halla establecido por las disposiciones vigentes, o a lo que en lo sucesivo se estableciere. Y se previene que este título quedará nulo y sin ningún valor ni efecto, si se omitiere la certificación de la toma de posesión por la oficina correspondiente, sin cuyo requisito no se acreditará sueldo alguno al interesado, ni se le pondrá en posesión de su cargo. Dado en ..... a ..... de ..... de 19..... Título de ..... a favor de don .....

Como puede verse, se ha buscado—en éste como en otros muchos casos—dar solemnidad al texto mediante el empleo de las absurdas expresiones «Por cuanto», «Por tanto» y «He tenido a bien», así como con la reiteración del nombre del interesado, que aparece consignado hasta tres veces.

Otros muchos ejemplos podrían citarse de esta que llamamos jerga administrativa.

Ahora bien, lo grave de todo esto no es la existencia misma de ese trasnochado estilo administrativo. Lo verdaderamente grave es las adhesiones entusiastas que todavía despierta en determinados sectores y categorías funcionariales. Lo grave es que todavía existan funcionarios que calibren la valía de aquellos otros que acaban de ingresar en atención al dominio más o menos completo que posean de ese arcaico lenguaje, por lo demás tan fácil de asimilar con sólo unos días de «prácticas de oficina».

Si queremos hacer una Administración nueva, ágil y eficiente será preciso también—entre otras muchas cosas—acabar con el viejo mito del estilo administrativo o, por lo menos, del mal estilo administrativo.

## 2.2 CUALIDADES QUE DEBE REUNIR EL ESTILO ADMINISTRATIVO

### 2.2.1 *Advertencia inicial*

Lo que sigue no debe entenderse como una pretensión nuestra de dictar normas estilísticas, sino simplemente como manifestación de repulsa frente a ciertos vicios muy acusados en el lenguaje administrativo. No pretendemos enseñar a escribir, entre otras razones, porque sería tarea seguramente imposible. El gran maestro del estilo que fue Azorín nos prevenía ya: «¿Acaso se puede aprender el arte de escribir? ¿Acaso sabemos lo que es el arte de escribir? Ni aun a los más experimentados nos dan reglas ciertas sobre el arte de escribir, cuando se ponen a darlas. ¿Y he de creer yo que pueda darlas?» (10).

Nuestro propósito—ya lo hemos dicho—es acabar con el viejo mito del estilo administrativo, y a tal efecto vamos a señalar las cualidades que a nuestro juicio debe reunir todo escrito administrativo. Pueden reducirse a las siguientes: concisión y claridad, cortesía y objetividad (11). Esto no supone desconocer lo que en el

(10) AZORÍN: *El artista y el estilo*, en *Obras completas*, tomo VIII. Editorial Aguilar, Madrid, 1963, p. 611. «¿Sabe alguien cómo se debe escribir? No lo sabe nadie. Y si no lo sabe nadie, es como un deporte lo que se diga en lo tocante al arte de escribir» (p. 677). «¿Cómo se debe escribir? Se debe, indudablemente, escribir bien. Pero ¿de qué modo se escribe bien? Esta es la gran cuestión» (p. 710).

(11) AZORÍN: *El artista...*, cit. en nota anterior, pp. 677 y ss., da unas normas sobre estilística que, resumidas, son las siguientes:

1.º Poner una cosa después de otra y no mirar a los lados. Hay que escribir directamente; es superfluo todo lo que dificulte la marcha del pensamiento escrito.

2.º No entretenerse. No amplificar. Basta con la insinuación. Mentalmente debemos discriminar las especies; lo accésorio, desecharlo; quedarnos con la médula.

3.º Si un sustantivo necesita de un adjetivo, no lo carguemos con dos. A ser posible, escribir sin adjetivos.

4.º El mayor enemigo del estilo es la lentitud.

5.º Nuestra mayor amiga es la elipsis, es decir, la abreviación violenta.

6.º Dos cualidades esenciales tienen los vocablos: una de ellas es el color, es decir, su novedad o su ranciedad. El color de los vocablos no forma el estilo.

7.º La otra cualidad de los vocablos es el movimiento. Entramos con esto en el núcleo de lo que es el estilo. El estilo es el movimiento. Y el movimiento lo da la colocación de los vocablos, la construcción, la sintaxis.

Como el propio autor dice al formularlos, estos aforismos «están escritos pensando en un escritor novel. No son inconcisos. No son... ni siquiera aforismos: son observaciones refutables».

estilo tiene necesariamente que haber de puramente personal o individual (12).

### 2.2.2 Concisión y claridad

El estilo administrativo, si se quiere, el buen estilo administrativo, debe notarse ante todo por la concisión y claridad empleadas en la redacción. Nuestra legislación procesal, lo mismo común que administrativa, subraya reiteradamente la exigencia de estas notas (art. 524, LEC—demandas civiles—; art. 372, LEC—sentencias civiles—; art. 69, LPA—«instancias»—; art. 78, LJCA—escrito de conclusiones—; etc.). Decir lo que haya que decir con las menos palabras posibles y con la máxima claridad, evitando rodeos y complicaciones innecesarias (13). A conseguir esta finalidad puede contribuir la sencillez de la expresión, la brevedad de la frase y la exposición ordenada de las ideas. Dando por supuesto que realmente se pretenda obtener aquella finalidad (14).

(12) «El estilismo personal consiste, por ejemplo, en que el autor desvía ligeramente el sentido habitual de la palabra, la obliga a que el círculo de objetos que designa no coincida exactamente con el círculo de objetos que esa misma palabra suele significar en su uso habitual» (ORTEGA Y GASSET, J.: *Misión del bibliotecario*, Ed. Revista de Occidente, 1.ª edición, Madrid, 1962, página 101). «En cierto modo, y desde un punto de vista psicológico, el estilo es una manifestación de la personalidad humana, como puede serlo el hablar, el sonreír y el andar. Desde otro punto de vista, el estilo representa una serie de reglas gramaticales y retóricas, que sirven para dar forma literaria a un escrito. Hay, pues, un estilo interno y otro externo. El primero preside la elección de un asunto, da el tono a la obra literaria, y el segundo va realizando sus fines de un modo objetivo. El uno imprime una dirección y el otro la realiza. Naturalmente, ni el estilo interno es sólo interno, porque se exterioriza al final con claridad, ni el estilo externo es sólo cosa de fuera, porque tiene también su raíz en el fondo psicológico del autor. Como asunto pedagógico, en el estilo sólo puede interesar lo colectivo, lo que sirva de instrumento para todos, porque lo nativo, lo ingénito, eso no se puede enseñar» (BAROJA, P.: *La intuición y el estilo. Desde la última vuelta del camino. Memorias*. En *Obras completas*, tomo VII, Biblioteca Nueva, Madrid, 1949, p. 1088).

(13) «En eso creo yo que está la perfección del estilo: en no decir ni más ni menos de lo que se debe decir y en decirlo con exactitud» (BAROJA, P.: *La intuición...*, cit. en nota anterior, p. 1090). A nadie se le oculta lo difícil que es conseguir esto. El propio AZORÍN: *El artista...*, cit. en nota (10), p. 710, decía: «La claridad y la sencillez engañan. Las creemos hacederas y son difícilísimas.»

(14) Lo advierte ya BAROJA, P.: *La intuición...*, cit. en nota (12), p. 1091: «Todo ello depende, naturalmente, de lo que se pretenda. La claridad es una gran cosa, si se cree en ella y se la busca; pero se puede no desearla, y entonces, ¿para qué la claridad? Se dice del antiguo político Sánchez Toca,

A) *Sencillez de la expresión.*—Debe huirse del estilo hinchado, de la expresión solemne, de la retórica innecesaria.

Sin embargo, hay quien considera como característica primera del estilo administrativo que lo diferenciará del estilo comercial y de la correspondencia privada, la solemnidad: «... se debe... escribir... empleando una forma tal que la diferencia de tono permita al lector reconocer inmediatamente que está en presencia de un documento oficial que participa de la dignidad que debe acompañar los asuntos de Estado. El formalismo—en todas sus manifestaciones originales—no es el fruto del azar: ritos y liturgia, ¿no responden precisamente en otro terreno a esta necesidad de distinguir lo sagrado de lo profano, lo que es digno de un particular respeto de aquello que mira simplemente a los actos de la vida corriente?» (15).

No compartimos esta opinión. Ciertamente que el formalismo no es fruto del azar, sino que suele ser fruto de una elaboración consciente en busca de una determinada finalidad. Pero en el mundo del Derecho el formalismo no puede justificarse en esa vana pretensión de hacerse digno de respeto. El prestigio del Derecho no puede radicar en su formalismo, sino en la justicia que lo inspira. El Derecho ha de evitar caer precisamente en eso, en el mero formalismo. Ha de buscar, sí, la forma como superación del caos y, en último extremo como garantía e instrumento de seguridad, pero ha de evitar el amor a la forma simplemente porque es forma (16).

Pero, entiéndase bien, la sencillez en la expresión no es incompatible, ni tiene por qué serlo, con la seriedad adecuada a los efectos que el acto de que se trate haya de producir. Ni afectación ni desaliño, ahí está la clave del estilo (17), también del administrativo.

que, al parecer, a pesar de su seriedad, era un humorista, que cuando terminaba de dictar un documento oficial decía a su secretario: «Creo que este decreto está redactado con la "debida confusión".»

(15) CATHERINE, R.: *Le style...*, cita en nota (4), pp. 19 y ss.

(16) «Ciertamente que la forma es la superación del caos, pero el formalismo es la descomposición de la forma. Cuanto más se simplifica una forma más se la ennoblece. Por ello, el proyecto se aparta de todo ritualismo, rompe con el fetichismo del papeleo...» (Del *Discurso* del excelentísimo señor don LAUREANO LÓPEZ RODÓ ante el Pleno de las Cortes españolas en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.)

(17) «¿Tú has visto que cuando un hombre verdaderamente elegante sale de un salón sepa alguien decir cómo iba vestido? La observación no es mía; pero se aplica al estilo lo mismo que al traje. No saber cómo iba vestido el elegante... es no vestir tan afectadamente que atraiga la atención, ni con tanto desaliño que desentone. Exactamente, eso es el estilo...» (AZORÍN: *El artista...*, cit. en nota (10), p. 699).

B) *Brevedad de la frase*.—La búsqueda de la indispensable claridad aconsejará evitar circunloquios innecesarios. Aunque también esto, como todo lo que pueda decirse del estilo, sea opinable, consideramos preferible el uso de frases cortas que el de párrafos extensos cuyo sentido, inevitablemente, se hace complicado (18).

En este punto nuestra postura se aproxima bastante a la de Catherine, sin llegar a una coincidencia total, pues el autor francés muestra una innegable simpatía por la frase larga (19): «Las frases cortas, breves y secamente imperativas, son raras en la literatura administrativa por las razones precedentemente expuestas que se resumen esencialmente en la simultaneidad de consideraciones que entran en juego en la exposición. La frase tendrá siempre, no sólo un sujeto, un verbo y un complemento, sino que tendrá a menudo varios de éstos, y se distinguirá por la frecuencia de proposiciones incidentales y subordinadas.» Y un poco más adelante añade: «Extensión no significa automáticamente imprecisión y oscuridad. Al contrario. Una frase larga—bien construida, esto va de suyo—lo es, a menudo, por necesidad: en definitiva, resulta más corta que las dos o tres frases cortas indispensables para decir la misma cosa. Pero esto explica que sea necesario una cierta experiencia para manejar ese tipo de frase. Por ello es recomendable a los redactores jóvenes, sobre todo en la elaboración de notas y circulares, cortar las frases si la claridad y la concisión lo exigen: *la extensión de la frase administrativa no es un fin en sí misma, sino solamente, en la*

---

(18) Sobre este particular escribe BAROJA, P.: *La intuición...*, cita en nota (12), p. 1092, lo siguiente: «Otro de los puntos que tiene importancia en el estilo es la elección del párrafo largo o del párrafo corto. El párrafo largo, el período de origen latino, formado por varias oraciones unidas, tiende, naturalmente, a la elocuencia. El párrafo largo es, o pretende ser, una síntesis. Nuestro tiempo tiende al análisis. El párrafo largo parece todavía natural al idioma castellano. Ha dominado y domina aún. Castelar, Valera, Galdós, lo han empleado. A principios del siglo, «Azorín», que ha escrito muchos ensayos formales de estilo, algún otro escritor y yo intentamos el párrafo corto. Para mí ésta es la forma más natural de expresión, por ser partidario de la visión directa, analítica e impresionista. En el párrafo largo hay un ritmo más musical que en el corto: ritmo no muy complicado, porque se podría marcar con un tambor. La sonoridad de la prosa es la condición que se armoniza más con el párrafo largo que con el corto. La sonoridad es un elemento de la elocuencia y, por tanto, del período redondo. En el párrafo corto no tiene apenas cabida. El párrafo largo es una melopea un tanto monótona. El párrafo corto da la impresión del golpeteo del telégrafo de Morse ..... Casi inmediatamente después de nosotros, escritores del 1900, el párrafo largo volvió a triunfar; Ortega y Gasset dio el tono a los escritores, y los orteguistas emplearon el período largo con muchos incisos.»

*mayor parte de los casos, impuesta por la naturaleza y la complejidad de las cuestiones a tratar.»*

C) *Exposición ordenada de las ideas.*—Contribuirá, por último, a dar claridad y concisión al escrito o documento administrativo la ordenación adecuada de las ideas que en el mismo se exponen. Por supuesto, no es un rasgo o carácter fácil de conseguir, y son muchos los documentos administrativos de confusa, desordenada e incluso ininteligible exposición (20). Cuando las leyes procesales (comunes o administrativas) aluden a la exposición de hechos y fundamentos de las peticiones o de las decisiones están ya marcando un criterio, si se quiere rudimentario, de sistematización.

### 2.2.3 *Cortesía y objetividad*

A) *Cortesía.*—El documento administrativo—lo mismo el que dirige el particular a la Administración que el que produce la propia Administración—debe caracterizarse también por la cortesía de su estilo. Una Administración que busca la colaboración de los administrados y que con esta finalidad monta incluso unos Servicios de Información, Iniciativas y Reclamaciones, no puede incurrir en la inconsecuencia de emplear un tono desabrido, poco amable y, en

(19) CATHERINE, R.: *Le style...*, cit. en nota (4), pp. 91 s. y 94 s.

(20) Como ejemplo de insuperable oscuridad administrativa véase la resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 30 de enero de 1962 (BOE de 16 de febrero): «Formulada consulta sobre la cuantía del recargo que ha de aplicarse a la retribución correspondiente al trabajo en horas extraordinarias, como consecuencia de la aplicación del artículo 9.º de la orden ministerial de 8 de mayo de 1961, ampliado por la de 28 de agosto último, en el caso en que las empresas vinieran abonando recargos superiores a los reglamentarios exigibles. Esta Dirección General de Ordenación del Trabajo, en uso de las facultades interpretativas que se le confieren mediante el artículo 71 del decreto 288/1960, de 18 de febrero, considera procedente declarar que el porcentaje a satisfacer por el trabajo en horas extraordinarias satisfechas en cuantía superior al mínimo legal que la empresa viniera abonando, a la vista del ordenamiento normativo entonces aplicable, al ser éste objeto de tal regulación que ha hecho variar aquellas circunstancias, no puede invocarse como condición más beneficiosa para aplicar ese superior porcentaje a conceptos retributivos que ahora se incluyen a efectos de cómputo y antes no, por lo que en equidad y justicia procede la contrastación dineraria del anterior y del nuevo sistema y sólo mantener la cuantía total del anterior en el caso de que el nuevo no alcanzara a aquél. Verdaderamente más parece que estuviéramos en presencia de una adivinanza que de una norma interpretativa. (Debo esta cita a mi compañero Luis Enrique DE LA VILLA, profesor numerario de Administración Laboral, y decano de la Escuela Nacional de Administración Pública.)»

definitiva, descortés cuando se dirige al particular. El Poder no tiene por qué ejercerse despóticamente. Tampoco sarcásticamente (21). El prestigio del Poder radica no sólo en su adecuación a la legalidad establecida—dando por buena la justicia de ésta—, sino también en la forma en que esa legalidad se aplica.

Pero es el caso que, en ocasiones, se confunde la cortesía del estilo con el arcaísmo. En esta línea está la valoración sacral que se atribuye a las fórmulas de salutación y de despedida: «Dios guarde a V. I. muchos años», «Dios guarde a V. I.», «Dios le guarde». El uso de estas fórmulas típicas de la práctica administrativa española, aparte de resultar inútil, y de no contribuir en absoluto a hacer cortés un escrito que no lo sea, se haya prohibido expresamente por una Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958 (BOE del 6 de enero siguiente), destinada a regular ciertas facultades de los jefes de sección en relación con determinados preceptos de la LPA. Esta orden—curiosa manifestación de desuso normativo—establece lo siguiente en su norma quinta:

En cuantos casos de mero trámite sea necesario dirigir comunicaciones a los Altos Tribunales, Cuerpos consultivos, departamentos ministeriales y órganos de la Administración, la autoridad que las firme, cualquiera que sea, utilizará la fórmula impersonal, *suprimiéndose las de salutación y despedida*, haciendo constar la referencia del documento propio y, en su caso, la del que se constate.

Como es lógico, la norma transcrita contempla sólo un tipo de documentos administrativos, en razón al tema regulado en la orden que la contiene, pero es evidente que su doctrina puede y debe extenderse a cualquier tipo de escrito administrativo.

Pues bien: el peso de la rutina—que no la vitalidad de unas fórmulas radicalmente arcaicas—ha hecho que la norma no haya encontrado eco en los órganos administrativos encargados de aplicarla (22), dándose el caso de que ni la propia Presidencia del Go-

(21) Recuérdese el caso de las llamadas «notificaciones con recochineo» de que nos habla GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Las expropiaciones por razón de urbanismo*, RAP núm. 45, septiembre-diciembre 1964, p. 31.

(22) La instrucción de la Dirección General de Correos y Telecomunicación de 18 de mayo de 1966, sobre reclamaciones de certificados anotados globalmente, lleva unos anexos en que se establecen unos «Modelos de proveído», en los que felizmente se suprime la fórmula sacramental de despedida. También los modelos del Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, responden, en general, a lo que en nuestra opinión debe ser el buen estilo administrativo (redacción clara, supresión de fórmulas inútiles de salutación o despedida, etc.). Pero ya decimos en el texto que no es frecuente que así ocurra.

Somos conscientes, por otra parte, de lo difícil que es acabar con estas

bierno que la dictó la cumple. Y no son pocos los jefes en más de un departamento ministerial que hacen repetir a «inexpertos» subordinados un oficio en que —por cumplir lo mandado en el BOE— se habían suprimido las arcaicas e inútiles fórmulas de salutación o despedida.

B) *Objetividad*.—A esta nota alude Catherine (23) en los siguientes términos: «Las reacciones y consideraciones personales, cuya manifestación preponderante son los adjetivos y los epítetos, no encuentran lugar en los documentos oficiales por tres razones: la primera, porque por regla general el redactor de la carta, de la nota o de la circular administrativa no es el firmante, sino que la escribe en nombre o por cuenta del mismo, del prefecto o de los funcionarios que tienen delegación de la firma de éstos; la segunda, porque estos últimos a su vez no redactan, no deciden jamás en su nombre personal, sino únicamente en razón de la función de la que están investidos; la tercera, porque la función en sí es independiente de la persona que la ejerce, siendo anterior y posterior a su presencia temporal en el puesto oficial que ocupan, es decir, que la continuidad de la función pública implica que los negocios de que ella conoce se manifiestan en una duración que desborda por principio la existencia individual de los administradores.»

Esta objetividad, esta «ausencia de pasión», bastará a dar al escrito esa seriedad de que los actos del Poder público deben estar revestidos, más bien que el uso de inútiles fórmulas sacramentales o arcaicos giros del lenguaje, carentes de sentido en una administración que quiere y debe estar al compás que marcan las exigencias del mundo que vivimos.

---

y otras fórmulas transmitidas «de generación en generación administrativa». Es más, proyectando la cuestión a un ámbito más general, no puede por menos de reconocerse la «vocación de eternidad» de las fórmulas y los ritos, cuya vigencia permanece una vez extinguidas las creencias a que responden. Sobre este curioso tema Cfr. FUSTEL DE COULANGES, N. D.: *La ciudad antigua*, versión española, Ed. Iberia, Barcelona, 1952, especialmente pp. 13 s., 19 s., 22, 31, 60 ss., 187, 209, 223, 491 s. y 534. También ORTEGA Y GASSER, J.: *Misión de la Universidad*, Ed. Revista de Occidente, 3.ª edición, Madrid, 1960, p. 15, por nota, nos da una interesante explicación del origen del saludo con apretón de manos, que responde a formas de vida hoy superadas.

(23) CATHERINE, R.: *Le style...*, cit. en nota (4), pp. 21 y ss.

### 3. Requisitos legales de la «instancia»

#### 3.1 DE LOS REQUISITOS DE LA «INSTANCIA», EN GENERAL

##### 3.1.1 «Instancia» y escrito de iniciación

El escrito del particular conteniendo el acto de iniciación de un procedimiento de primera o única decisión suele designarse con el nombre de «instancia». La expresión «recurso» se emplea en cambio para designar el escrito en que se refleja el acto del particular por el que se inicia un procedimiento de segunda o ulterior decisión.

Si en otro lugar hemos defendido que cada una de las diversas instancias administrativas que integran o pueden integrar la vía administrativa constituye un procedimiento autónomo (24), no puede sorprender que propugnemos—en ineludible consecuencia lógica—una construcción unitaria del acto de iniciación del procedimiento administrativo, así como de su reflejo documental.

«Instancia», «recurso», «reclamación previa a la vía judicial civil o laboral», «escrito de interposición del recurso económico-administrativo», etc., son expresiones que designan la misma realidad: el escrito que contiene el acto—también el acto mismo—de iniciación de un procedimiento administrativo. Anticipemos ya ahora que el escrito de iniciación puede contener simultáneamente la petición de iniciación y la petición de fondo—esto será lo normal—o bien únicamente la petición de iniciación (Cfr. lo que decimos en el apartado 3.2.2 de este trabajo).

##### 3.1.2 *Reiterativa enumeración legal*

A) Los requisitos de la «instancia» se enumeran por el siguiente orden en el artículo 69, LPA (25):

a) Nombre, apellidos y domicilio del interesado y, en su caso, además de la persona que le represente.

---

(24) Sobre el valor de las expresiones «procedimiento administrativo», «expediente administrativo» y «vía administrativa», cfr. mi trabajo «Procedimiento administrativo y vía administrativa (El problema de la intertemporalidad de las normas de procedimiento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo)», RAP, número 51, septiembre-diciembre 1966, pp. 181 ss.

(25) El artículo 69, RPAM, copia literalmente la enumeración del artículo 69, LPA, limitándose a añadir en el apartado a) el siguiente inciso: «Los militares expresarán también su empleo y destino».

- b) Hechos, razones y súplica en que se concrete, con toda claridad, la petición.
- c) Lugar, fecha y firma.
- d) Centro o dependencia al que se dirige.

B) Conviene llamar la atención sobre el absoluto paralelismo que existe entre los requisitos de la «instancia» y los del «recurso». El artículo 114, LPA, en efecto, enumera los requisitos de las peticiones de segunda o ulterior decisión y, como es natural, se ve obligado a copiar prácticamente los requisitos ya establecidos para el escrito que inicia un procedimiento de primera decisión. Los requisitos exigidos por el artículo 114, LPA, son, por el orden en que vienen expresados, los siguientes (26):

- a) Nombre y domicilio del recurrente a efectos de notificaciones.
- b) El acto que se recurra y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha y firma.
- d) Centro o dependencia al que se dirige; y
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones especiales.

C) En definitiva, dos preceptos de una misma ley para regular idéntica materia. La comparación entre esos dos preceptos —69 y 114, LPA— revela diferencias meramente accidentales. Por ejemplo, el artículo 69 habla de nombre y apellidos del interesado, el artículo 114 habla sólo del nombre del recurrente a efectos de notificaciones. Este mismo artículo se refiere también a las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones especiales, extremo que no se menciona—pero que hay que sobreentender—en el artículo 69.

D) Todo ello confirma lo que decíamos al comienzo: que el escrito que contiene el acto de iniciación es siempre el mismo, llámesele «instancia», llámesele «recurso», «reclamación previa a la vía judicial civil o laboral», etc. (27).

(26) El artículo 114, RPAM, reproduce la enumeración del artículo 114, LPA, sin más diferencia que la de añadir en el apartado a) el siguiente inciso: «... y el empleo y destino si fuese militar».

(27) La sentencia de la Sala quinta, de 1 de junio de 1965, Aranzadi número 3.100, Ponente excelentísimo señor don Antonio Esteva Pérez, afirma, en cambio, que el escrito en que se interpone un recurso de alzada no es el inicial del procedimiento. Esta afirmación está de acuerdo con la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, que tradicionalmente viene afirmando que las distintas instancias administrativas son meras fases de un único procedimiento, postura doctrinal que hemos criticado en el trabajo citado en la nota (24).

### 3.1.3 Subsanación de la omisión de requisitos

A) Como es sabido, el artículo 71, LPA, adopta una postura decididamente antiformalista y obliga a la Administración a dar oportunidad al particular de subsanar el defecto dimanado de la omisión de alguno de los requisitos exigidos en el artículo 69, LPA (28):

Si el escrito de iniciación no reuniera los datos que señala el artículo 69, o faltara el reintegro debido, se requerirá a quien lo hubiese firmado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se archivará sin más trámite.

B) Estamos en presencia de un supuesto especial de caducidad del procedimiento con plazos más breves que los que con carácter general establece el artículo 99, LPA. Como en todo supuesto de caducidad del procedimiento, y pese a que no resulte claramente dicho en el artículo 71, LPA, no bastará con el requerimiento al particular y el transcurso del plazo establecido con persistencia de la inactividad del particular, sino que será preciso, además, declarar expresamente esa caducidad y notificársela al particular. Del problema no hemos ocupado en otra ocasión y no vamos aquí a repetir cuanto entonces dijimos (29). Añadiremos, sin embargo, que la interpretación que decimos, sostenida ya por nosotros, ha sido recogida posteriormente por el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala quinta de 1 de junio de 1965, Aranzadi número 3.100, ponente excelentísimo señor don Antonio ESTEVA PÉREZ:

Que para que se produzcan los efectos jurídicos de naturaleza formal pretendidos por el artículo 71 de la LPA, es preciso que....., además de practicarse el requerimiento para que en el plazo de diez días se subsane la falta, se acuerde, cuando el requerimiento de subsanación no sea cumplido, el archivo de las actuaciones, acuerdo que por afectar esencialmente a sus derechos e intereses tendrá que ser obligatoriamente notificado al interesado, por ministerio del artículo 79, en la forma, dentro del plazo señalado y con observancia de todos y cada uno de los requisitos exigidos por el mismo.

Que como el acuerdo de archivo de actuaciones, que es la consecuencia obligada que sigue al requerimiento y advertencia del artículo 71, no consta que se adoptase en el expediente administrativo y, desde luego, no se ha alegado ni probado que ese indispensable acuerdo de archivo fuese notificado al interesado, es ob-

(28) El artículo 71, RPAM, reproduce literalmente el artículo 71, LPA.

(29) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, RAP, núm. 45, septiembre-diciembre 1964, pp. 191 y ss.

vio, que aunque se requiriese al mismo para que subsanase el defecto de insuficiencia de reintegro del escrito de 24 de marzo de 1960, la Administración infringió el ordenamiento jurídico y concretamente el artículo 79 de la LPA al negarse a tramitar el recurso de alzada, interpuesto por don Francisco B. L., fundando su resolución en que se había acordado el archivo de las actuaciones, sin que este acuerdo conste en el expediente y sin que, en todo caso, se hubiese notificado al interesado.

C) Conviene subrayar que la actuación subsanadora prevista en este artículo va referida no sólo a la omisión de cualquiera de los datos exigidos por el artículo 69, sino también a la omisión del reintegro y a la de documentos preceptivos.

D) Por último, un problema que exigiría la adecuada solución reglamentaria es el de los gastos que puedan originarse como consecuencia del requerimiento previsto en el artículo 71, LPA. Se trata de una aplicación particular del problema general de la imputación de los gastos causados en el procedimiento, tema éste que no recibe más tratamiento en la LPA que el a todas luces insuficiente del artículo 90,1), referido a la prueba.

En nuestra opinión, es evidente que los gastos originados por el requerimiento que haya que hacer al particular deben cargarse a éste, puesto que hay que presumir descuido o negligencia en el que presenta un escrito conteniendo una petición de primera o ulterior decisión, omitiendo algunos de los requisitos legales prevenidos en los artículos 69 y 114, LPA, o disposiciones complementarias. Piénsese, por otra parte, lo absurdo que resultaría reclamar el reintegro omitido sin cargar los gastos del requerimiento al particular. Pues bien, este absurdo se ha dado, y se da, muchas veces en la práctica.

## 3.2 CUESTIONES QUE PLANTEAN ALGUNOS DE LOS REQUISITOS CITADOS

### 3.2.1 *La mención del domicilio*

La subsanación de la omisión del domicilio del interesado o, mejor dicho, la forma de requerir al particular para que efectúe dicha subsanación puede suscitar dificultades. Nuestro Derecho positivo ofrece las siguientes soluciones:

a) *Requerimiento efectuado en el momento de la presentación.* Se prevé expresamente en el artículo 56, 2), RPEA: «La falta de expresión del domicilio a que se refiere el párrafo anterior deberá subsanarse por el encargado del Registro del centro o dependencia en que se efectúe la presentación, consignándolo por medio de diligencia

extendida a continuación del escrito, con referencia al Documento Nacional de Identidad del reclamante o de su apoderado o en virtud de las manifestaciones que al efecto haga la persona que presente el documento, la cual suscribirá la diligencia.» Adviértase la inteligente redacción del precepto reglamentario que procura que el domicilio quede acreditado debidamente con la referencia al Documento Nacional de Identidad del reclamante o de su apoderado, pero que admite incluso la subsanación por simple manifestación del presentador. Se da muestra con ello de una flexibilidad que, en este caso concreto, nos parece encomiable.

b) *Requerimiento simultáneo en tablonos de edictos y en publicaciones oficiales.*—Puede aplicarse también aquí la regla general prevista para las notificaciones en el artículo 80, 3), LPA: «Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, o se ignore su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento de su último domicilio y en el *Boletín Oficial del Estado* o de la provincia.»

c) *Requerimiento a través de publicaciones oficiales.*—El Reglamento de Oposiciones y Concursos de 10 de mayo de 1957 establece que, expirado el plazo de presentación de instancias, la Administración publicará las listas de aspirantes admitidos y excluidos en el *Boletín Oficial del Estado*, o en el de la provincia, o en ambos, según los casos, a fin de que cuantos consideren infundada la exclusión puedan interponer el oportuno recurso (art. 7.º). Sin entrar ahora en el tema de la incidencia de la LPA sobre este procedimiento, es evidente que se trata de una tercera posibilidad de subsanación, por lo demás, frecuentemente utilizada, de la omisión de la mención del domicilio.

### 3.2.2 *La «súplica» o petición*

Entre los requisitos del escrito de iniciación está la «súplica en que se concrete, con toda claridad, la petición» (art. 69,1), letra b), LPA). Como puede verse, nuestro Código procesal administrativo mantiene aquí una terminología —«súplica»— que convendría superar por arcaica y por humillante.

Según ya hemos advertido, la petición puede ser simplemente de iniciación del procedimiento (petición de iniciación) o contener la pretensión a la que el procedimiento sirve de cauce (petición de fondo). Y aunque ordinariamente ambas peticiones se refunden en un solo acto, no siempre se da esa simultaneidad temporal entre ambas actividades.

La distinción aparece clara en algunos tipos de procedimiento administrativo. Así, el llamado recurso económico-administrativo puede iniciarse:

a) Mediante escrito en que el interesado se limite a pedir que se tenga por interpuesto dicho recurso (petición de iniciación) presentando con posterioridad escrito de alegaciones (petición de fondo) con aportación o proposición de las pruebas oportunas [art. 94,1), letra a), RPEA, en relación con el artículo 97, RPEA].

b) Formulando además las alegaciones que crea convenientes a su derecho (peticiones de iniciación y de fondo hechas simultáneamente) con aportación de la prueba pertinente [art. 94, letra b), RPEA].

### 3.2.3 *La mención del lugar y fecha*

Como hemos visto, tanto el artículo 69 como el 114, LPA, exigen como requisito inexcusable de los escritos de iniciación que respectivamente regulan la mención del lugar y fecha. Y parece que hay que sobreentender que quieren referirse al lugar y fecha de expedición. Sin embargo, no se nos alcanza la trascendencia que pueda tener para el procedimiento la constancia de estos datos.

La cosa no tendría demasiada importancia si no fuera porque la omisión de éstos, como de los demás requisitos, lleva aparejada —según hemos visto— la importante consecuencia de condicionar la admisión del escrito a su inexcusable subsanación (art. 71, LPA).

En nuestra opinión, la exigencia de esta doble mención es absolutamente inútil y —dada la consecuencia que su omisión produce— entorpecedora.

A los efectos del procedimiento, el único lugar que interesa es el de la presentación, y su constancia queda ya debidamente acreditada con el sello registro de la oficina receptora, que deberá ser o la destinataria del escrito o alguna de las dependencias citadas en el artículo 66, LPA.

En cuanto a la fecha, la que interesa es la de iniciación del procedimiento y ésta vendrá también acreditada con el sello registro de la oficina receptora (30).

---

(30) Como es sabido, otro de los problemas que en la LPA no está claramente resuelto es el del momento de la iniciación del procedimiento, aunque parece que hay que entender que —tratándose de procedimiento iniciado a instancia del particular— la iniciación tendrá lugar en el momento de entrada en el registro de la petición del particular. Cfr. nuestros *Apuntes*, citados en nota (2), pp. 23 y ss.

Esta idea parece inspirar el modelo oficial de solicitud-certificación para el Registro General de Sociedades Mercantiles, establecido por resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado y publicado en el *BOE* del 14 de mayo de 1968, página 7054. En dicho modelo se advierte expresamente al solicitante: «No ponga fecha. Basta con la del sello de la oficina.»

Viene también a apoyar esta opinión la sentencia de la Sala quinta del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1965, Aranzadi, número 437, ponente excelentísimo señor don Manuel CERVIA CABRERA:

... pues el acto jurídico de petición ante la Administración no tiene lugar cuando se confecciona una solicitud o se estampa en ella una fecha, bien sea la del mismo momento en que se hace u otra distinta, sino cuando se presenta el escrito ante cualquiera de las oficinas públicas que proceda, según señala el artículo 66 de la LPA de 17 de julio de 1958 ...

Por todo ello creemos que la mención de estos dos requisitos —lugar y fecha— no debería exigirse. Pero en todo caso, si una instancia no los contuviera, debería entenderse cumplida la exigencia del artículo 69, LPA, con la constancia del cajetín impreso de la oficina receptora indicativa del lugar y fecha de presentación, pues son éstos los que verdaderamente tienen trascendencia desde el punto de vista procesal.

#### 3.2.4 *La firma del interesado*

Aunque quizá resulte sorprendente, es éste un requisito que aparece omitido con relativa frecuencia, hasta el punto de que es rara la lista de admitidos y excluidos en oposición o concurso en que no figure algún aspirante excluido por esta causa.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en alguna ocasión sobre el valor que haya de darse a este requisito, y lo ha hecho sentando una doctrina ciertamente muy discutible. La sentencia de la Sala quinta de 15 de noviembre de 1965 (Aranzadi, número 5.249, ponente excelentísimo señor don Ambrosio LÓPEZ GIMÉNEZ) acepta el motivo de inadmisión alegado por el abogado del Estado de que no puede tenerse por interpuesto, en el caso contemplado, el preceptivo recurso de reposición, porque en dicho recurso no figura la firma del recurrente:

Que por lo que respecta al segundo de los enunciados motivos de inadmisión, procede tener en cuenta que, por imperativo del artículo 52 del texto legal invocado, como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo deberá formu-

larse recurso de reposición, con excepción de los casos que enumera el artículo 53, cuyo recurso habrá de ajustarse a los requisitos de tiempo y forma exigidos por los preceptos pertinentes, figurando entre aquéllos la *firma del recurrente*, según expresa disposición del artículo 114 de la LPA, como principio general aplicable a los diferentes recursos en aquella vía, *requisito de tan esencial valor que impide tener por auténtico el escrito que de él carece*, conforme tiene establecida la doctrina general relativa a la eficacia de diferentes medios privados de prueba escrita; *y, esto sentado, basta fijar la atención en que el escrito del recurso de reposición, que obra unido a las actuaciones administrativas sin proveído alguno sobre su admisión, figura sin firma que lo autorice para venir en consecuencia de que no cabe tener por cumplido el preceptivo trámite de la reposición*, del cual no estaba exceptuada la resolución de 13 de febrero de 1964 objeto del recurso jurisdiccional, toda vez que la petición inicial del recurrente no presenta el carácter y finalidad de recurso contra la orden ministerial de 30 de septiembre de 1959, como el propio interesado expresa con reiteración en la demanda, sino que tiene por designio que se le apliquen los efectos de la sentencia dictada por esta Sala en 27 de abril de 1963, que puso fin a un recurso jurisdiccional en el que no había sido parte, por entender que alcanzaban a su situación tales efectos.

La doctrina de esta sentencia nos parece criticable por diversas razones. En primer lugar, porque, contrariamente a lo que exigiría el principio *in dubio pro actione*, puede dar la impresión—aunque, por supuesto, no haya sido ésa la intención del tribunal— de que se ha buscado una técnica fácil de desmochar recursos. En segundo lugar, porque la equiparación de los medios de prueba documentales con el recurso de reposición que establece la sentencia parece dogmáticamente rechazable. Finalmente, porque lo más que podría haber hecho la Administración en su día era cumplir con lo prevenido en el artículo 71, LPA, y en ningún caso inadmitir el recurso.

### 3.2.5 *Demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones especiales*

Aparte de las que hacen referencia a sectores concretos de la actuación administrativa, hay dos particularidades de carácter general, que son el reintegro fiscal y la mención del número del Documento Nacional de Identidad.

A) *Documento Nacional de Identidad*.—El Decreto 357/1962, de 22 de febrero, sobre obligatoriedad del Documento Nacional de Identidad, estableció, a partir de 1 de enero de 1963, la exigencia del Docu-

mento Nacional de Identidad, haciendo constar el número y fecha en la documentación correspondiente a una serie de actos que relaciona entre ellos para comparecer, personalmente o por escrito, y para formular solicitudes ante cualquier autoridad o funcionario público (art. 4.º, letra g), estableciéndose expresamente que:

Cuando por la urgencia y trascendencia del acto que se pretenda realizar y las graves consecuencias que su aplazamiento pudiera originar al interesado que no presentase el Documento Nacional de Identidad por carecer de él, quien deba exigirlo podrá prescindir de esta formalidad, si a su juicio concurren tales circunstancias, y en este caso hará saber a aquél la obligación de obtener dicho documento en el plazo más breve posible, y comunicará inmediatamente esta resolución a la Comisaría General de Identificación de la Dirección General de Seguridad.

En algún caso se ha querido entender que esta norma reglamentaria autoriza a rechazar una instancia en la que no venga consignado tal requisito, e incluso ha habido departamento que en los primeros momentos de vigencia de este Reglamento así lo vino aplicando.

Por supuesto, consideramos tal interpretación errónea. En este caso debe aplicarse también el artículo 71 LPA. Lo que ocurre es que no consideramos correcto el conseguir la finalidad perseguida por la norma reglamentaria a que venimos refiriéndonos—finalidad consistente fundamentalmente en lograr que todos los ciudadanos estén provistos de su correspondiente documento de identidad—mediante un entorpecimiento de la vía procesal administrativa. Es decir, que entendemos que esta exigencia debe suprimirse y que deben instrumentarse otros medios tendentes a conseguir la expresada finalidad.

B) *El requisito del reintegro.*—La posibilidad de subsanar la falta del requisito fiscal del reintegro constituye una innovación de la LPA, que ha rectificado el tradicional criterio de nuestra legislación fiscal en este punto. De la problemática suscitada en torno a este requisito nos hemos ocupado en otra ocasión desde las páginas de esta misma Revista (31).

---

(31) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Presentación de documentos sin reintegro en oficinas públicas*, DA, núms. 56-57, agosto-septiembre 1962, pp. 37 ss., y *Admisión condicionada de documentos sin reintegro*, DA, núm. 118, octubre 1967, páginas 35 y ss.

## 4. Los modelos oficiales de instancia

### 4.1 SU JUSTIFICACIÓN

#### 4.1.1 *Justificación práctica*

No es infrecuente que las convocatorias que aparecen en el *Boletín Oficial del Estado* vayan acompañadas de un modelo de instancia a cumplimentar por los peticionarios. La justificación práctica de estos modelos de instancia no parece que pueda cuestionarse.

Es evidente las ventajas que pueden dimanarse de la utilización de estos modelos oficiales por cuanto que la selección o admisión de los posibles candidatos, la comprobación de si reúnen los requisitos exigidos en la convocatoria, etc., se facilita enormemente. En definitiva, la justificación última de los modelos de instancia es la misma que la de la normalización de impresos.

Que la instancia puede normalizarse, o por lo menos la instancia para determinados tipos de asuntos, es evidente y ha sido ya advertido en alguna ocasión. Así, Casals Marcen, después de subrayar la diferencia entre normalización y racionalización (32), escribe: «Sólo deben declararse como normativos aquellos impresos que tengan un fin específico muy bien definido y que sean de uso o aplicación muy general. Por ejemplo, si pretendiéramos hacer un modelo de *instancia*, nos encontraríamos con dificultades insuperables por el gran número de solicitudes que pueden hacerse a la Administración y por los diferentes datos que precisan unas y otras. Pero ya no sería nada

---

(32) Con frecuencia suelen confundirse ambos conceptos. CASALS MARCÉN, J. M.: *Racionalización de impresos*, ENAP, Serie Cursos de Administración, núm. 4, Alcalá de Henares, 1965, p. 11 s. perfila la distinción en estos términos: «... la racionalización administrativa se define como ... toda acción reformadora que sustituye las prácticas ordinarias y anticuadas por sistemas y métodos de trabajo basados en razonamientos sistemáticos ... La normalización consiste en el establecimiento de reglas técnicas generales que tienden a fijar un orden determinado en las actividades humanas que se repiten incesantemente. La normalización es una extensión de la racionalización dirigida a un problema de gran repetición... Se ve bien claro, pues, la diferencia que existe entre estos dos conceptos: la racionalización es siempre realizable, aun en los casos y problemas más individuales. La normalización es la solución racional aplicada a un problema común, que se termina con la publicación del documento llamado «norma». En todo caso, la normalización lleva consigo una racionalización, pero la recíproca no es cierta.»

disparatado confeccionar un modelo normalizado de *instancia para tomar parte en oposiciones*. En el primer caso conoceríamos el fin genérico que no nos basta; en el segundo ya tenemos un fin específico bien definido, y que corresponde a un problema de carácter muy general. La existencia de un impreso normalizado vendría a unificar el procedimiento; no sería necesario que en cada ocasión se redactara un modelo de instancia con la consiguiente publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Los impresos podrían adquirirse en los estancos. Supondría ello una notable simplificación del trabajo, lo mismo para los opositores que para los miembros del tribunal.»

#### 4.1.2 *Justificación legal*

En la LPA es posible encontrar algún precepto que sirva de apoyatura legal a la utilización por la Administración de estos modelos de instancia.

Así, tenemos en primer lugar la regla general del artículo 29,1): «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.» Igualmente general es el mandato del artículo 30,1): «Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización para que cada serie o tipo de los mismos obedezcan a iguales características y formato.»

Pero probablemente el precepto que más claramente puede justificar el uso de los modelos de instancia es el artículo 38, LPA: «Cuando los órganos administrativos deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios, impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, pudiendo incluso utilizar, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, cualquier medio mecánico de producción en serie de las mismas, *siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.*»

Por otra parte, en sectores concretos de la actuación administrativa está prevista expresamente la utilización de modelos de instancias y otros documentos administrativos. Por ejemplo, en la nueva legislación de contratos del Estado, donde —como veremos después— se determinan las consecuencias de la no utilización de dichos modelos oficiales (Cfr. art. 29,2), ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 y art. 105,1) de su Reglamento de 28 de diciembre de 1967).

## 4.2 EL ESTILO DE LOS MODELOS DE INSTANCIA

### 4.2.1 *Conservadurismo de los modelos que se publican*

Salvo muy contadas excepciones, los modelos de instancia que aparecen en el *Boletín Oficial del Estado* responden, como regla general, a un estilo administrativo de bondad muy discutible.

Con una construcción arcaica —a la que ni siquiera ha podido escapar la LPA, en sus artículos 69 y 114— suele colocarse el nombre del destinatario al pie del escrito (33).

La redacción se hace en tercera persona con el tradicional «expone» del encabezamiento y el no menos tradicional «suplica» para concretar la petición.

Se utilizan fórmulas de salutación y de despedida siempre inútiles y la mayoría de las veces inexactas. Por ejemplo, en todos aquellos casos en que se ejercita un derecho resulta patente la inexactitud de fórmulas como éstas: «Es gracia que espera merecer de la reconocida bondad de V. E., cuya vida guarde Dios muchos años»; «Gracia que espera alcanzar del recto proceder de V. E., cuya vida guarde Dios muchos años», y otras semejantes.

En alguna ocasión se ha criticado desde la Prensa diaria o periódica este irracional conservadurismo. Por ejemplo, en la revista de humor «La Codorniz», de 19 de mayo de 1968, se lee entre otras cosas lo siguiente:

En la vida española han cambiado muchas cosas, pero los modelos de instancias oficiales siguen siendo tan denigrantes para el pobre solicitante como hace cincuenta años.

No hay nada tan humillante para un honrado ciudadano como escribir una instancia. Tal como están redactados los modelos de instancias, el peticionario es un minúsculo gusano que se atreve a solicitar algo a un importantísimo señor guapo, poderoso y, si no inmortal, de previsible longevidad y desde luego dotado de intachable ejecutoria.

Se nos dirá que algo ha evolucionado la instancia. Efectivamente, recordamos instancias cuyos modelos eran como sigue:

«Excmo., guapísimo y bienhechorísimo señor:

Fulano de tal, inundo contribuyente a V. E., V. G. y V. B. con el mayor respeto, admiración, subordinación y pleitesía.

SUPLICA se digne ocupar su importantísimo tiempo en tener la benevolencia de ordenar le sea concedido tal y tal.

(33) En ocasiones, el modelo no menciona al destinatario. Cfr. BOE de 18 de marzo de 1968, p. 4067.

Es gracia que se permite esperar del recto proceder, inmensa sabiduría, suprema potestad y atinado juicio de V. E., V. G. y V. B., cuya vida, hacienda y salud guarde Dios muchos años.»

Este modelo ha variado ligeramente, ya que los modelos vigentes de instancias siguen conteniendo la mayor parte de los términos de aquél.

Efectivamente, si se compara esta instancia con las que aparecen en el *Boletín Oficial del Estado* se advierte que nuestra popular revista de humor ha exagerado..., ¡aunque no demasiado!

#### 4.2.2: *El buen estilo administrativo en los modelos de instancia*

Todo modelo oficial de instancia debe reunir los rasgos que con carácter general predicábamos hace un momento del estilo administrativo: concisión y claridad, cortesía y objetividad. Dando esto por supuesto, nuestra opinión sobre lo que debe ser el buen estilo administrativo en una instancia se puede concretar así:

A) El orden que establecen los artículos 69,1) y 114,1), LPA, no debe entenderse como obligatorio. Es decir, que si un escrito del particular altera el orden en que los expresados requisitos vienen enumerados en la LPA, no por ello debe ser rechazado.

B) Más aún, a pesar de que dicho precepto señala en último lugar la mención relativa al centro o dependencia destinatarios, esta mención debe colocarse al principio. Estimamos, pues, viciosa e injustificada la práctica administrativa tan extendida de hacer la mención del destinatario al final del escrito.

Curiosamente, esta práctica que se mantiene para los modelos oficiales de instancia se va corrigiendo para determinados tipos de escritos administrativos en aquellos Ministerios que utilizan papel normalizado para sobre de ventana.

C) El escrito debe redactarse en castellano (34) y utilizando la primera persona y no la tercera como, por una práctica viciosa, suele hacerse.

Exponer en tercera persona con una mínima claridad un asunto

---

(34) Así lo entiende también GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pp. 403 y 417. De todas maneras, es ésta del idioma cuestión muy delicada que exigiría un tratamiento adecuado a fin de evitar posibles lesiones a las garantías de los particulares e incluso tensiones de sabor regionalista. Sin embargo, es tema que aparece absolutamente silenciado en la LPA (como es sabido, tampoco en la LEC se impone el uso del idioma castellano en las declaraciones procesales, si bien puede deducirse la regla general del uso de tal idioma de lo dispuesto en algunos de sus preceptos, como el artículo 601, el 657 y el 956).

es prácticamente imposible a poco complicado que el mismo sea. Y es por ello que con suma frecuencia se tropieza con escritos administrativos que, manteniendo la tercera persona para el «expone» y el «suplica», utilizan para el cuerpo del escrito la primera persona.

D) Las fórmulas de encabezamiento y despedida (como «Dios guarde a V. I. muchos años», etc.) deben suprimirse. Por superfluas, en primer lugar. Y porque no tiene sentido mantener dichas fórmulas en las instancias cuando están prohibidas para otros tipos de documentos administrativos en la orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958, comentada en el apartado 2,22 A), de este trabajo.

#### 4.3 CONSECUENCIAS DE LA NO UTILIZACIÓN DEL MODELO OFICIAL DE INSTANCIA

Un problema interesante en relación con los modelos de instancia es el que surge en el caso de que algún peticionario no se haya ajustado al modelo previsto en la convocatoria. Porque alguna hemos encontrado en que la exigencia del modelo oficial se hace en términos tan rigurosos que incluso se sanciona con la inadmisión o con la exclusión ulterior la presentación de instancias no ajustadas al mismo. Por ejemplo, en el *BOE* número 136, de 1963, correspondiente al 7 de junio, aparece una resolución de la Dirección General de Administración Local por la que se convoca concurso para proveer en propiedad plazas vacantes de secretarios de Administración local de primera categoría. Pues bien, en la base tercera, letra a), inciso final, de la citada convocatoria se dice:

Los impresos que no se acomoden exactamente a los modelos que se insertaron en el *Boletín Oficial del Estado*, correspondiente al día 4 de agosto de 1962, serán rechazados de plano en el momento de su presentación, y en todo caso, y aun expirando el plazo, al verificarse el cotejo o comprobación de documentaciones (35).

Tan rigurosa consecuencia nos parece excesiva y, además, ilegal. Piénsese que entre los requisitos legales de la instancia no se menciona el de la sujeción, en su caso, a modelo oficial. Y aunque se mencionara, lo cierto es que la omisión de alguno de esos requisitos no determina, sin más, la inadmisión, sino que hay que actuar en la forma prevenida en el artículo 71, LPA. Por otra parte, cuan-

(35) Por supuesto, el modelo de referencia aparece redactado en tercera persona, no olvida la fórmula sacramental «Gracia que no duda alcanzar de V. I., cuya vida guarde Dios muchos años», y expresa el destinatario al pie del escrito.

do el artículo 38, LPA, antes citado, alude a la utilización de formularios, impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, previene: «siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.»

Así pues, entendemos que siempre que se contengan en la instancia todas las prevenciones legalmente necesarias, dicha instancia no podrá ser rechazada a pesar de no ajustarse a modelo oficial.

El problema ha sido abordado en relación con las ofertas contractuales en los procedimientos de selección de contratistas por el reciente Reglamento General de Contratación del Estado, publicado por decreto 3354/1967, de 28 de diciembre, en cuyo artículo 105,1) se establece la siguiente importante doctrina en relación con este tema:

Si alguna proposición económica careciera de concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del tipo de subasta, variara sustancialmente el modelo establecido o comportase error manifiesto en el importe del remate, será desechada por la Mesa. Por el contrario, el cambio de algunas palabras del modelo o su omisión, con tal de que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para no admitir la proposición.

## 5. Conclusiones

Las ideas fundamentales contenidas en este trabajo pueden sintetizarse así:

1.º El llamado «estilo administrativo» no constituye, ni tiene por qué constituir un género literario con leyes y reglas propias. En la mayoría de los casos no es sino un manifiesto atentado al idioma contra el que es necesario reaccionar.

2.º Si queremos hacer una Administración nueva, ágil y eficiente será preciso también—además de otras muchas cosas—acabar con el viejo mito del estilo administrativo o, por lo menos, con la jerga o jergonza administrativa. En tal sentido las cualidades exigibles a cualquier tipo de redacción administrativa son las de concisión y claridad, cortesía y objetividad. Como se ve, estos rasgos no difieren de los que pudieran predicarse del estilo en general.

3.º Al enumerar los requisitos de la instancia y los del recurso, la LPA incurre en una inútil reiteración, debido al desconocimiento de la esencia de ambos escritos que constituyen, en definitiva, escritos de iniciación de un procedimiento.

4.º La subsanación de las omisiones o deficiencias de requisitos legales en dichos escritos se hará en la forma prevenida en el artículo 71, LPA, precepto éste que exigiría un desarrollo reglamentario adecuado, en el sentido que ha postulado la doctrina y recoge la sentencia de la Sala quinta del Tribunal Supremo, de 1 de junio de 1965, Aranzadi, número 3.100.

5.º La mención del lugar y fecha resulta, por su inutilidad, un requisito entorpecedor, que debería suprimirse. En todo caso, si una instancia no contuviera estas menciones, debe entenderse cumplida la exigencia del artículo 69, LPA, por la mera constancia del cajetín impreso de la oficina receptora indicativa del lugar y fecha de presentación, pues son éstos los que verdaderamente tienen trascendencia desde el punto de vista procesal. Viene a apoyar esta opinión nuestra, en lo que hace al requisito de la fecha, la sentencia de la Sala quinta, de 30 de enero de 1965, Aranzadi, número 437.

6.º La firma del interesado debe considerarse un requisito subsanable, siendo, por tanto, muy discutible la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala quinta, de 15 de noviembre de 1965, Aranzadi, número 5.249.

7.º El problema de la subsanación de la omisión del domicilio encuentra tres posibles soluciones en nuestro Derecho positivo: la del artículo 80,3), LPA, la del artículo 56,2), RPEA, y la del artículo 7 del Reglamento de Oposiciones y Concursos.

8.º Los modelos oficiales de instancia, frecuentemente utilizados en la práctica, encuentran su justificación última en las mismas razones que podrían invocarse en favor de la normalización. Algunos preceptos de la LPA (arts. 29,1), 30,1) y 38) pueden servir de apoyatura legal a los mismos.

9.º El estilo empleado en los modelos de instancia que se publican en el *Boletín Oficial del Estado* es, por regla general, desdichado. Deberían evitarse las fórmulas anacrónicas e inútiles que en ellos se consignan y mejorarse su redacción con el empleo de la primera persona, colocando asimismo el nombre del destinatario en la cabecera del escrito, como parece lógico.

10. La no utilización del modelo oficial de instancia no puede llevar aparejada la rigurosa consecuencia, prevista en algunas convocatorias, de la exclusión del interesado. Sobre ser contrario a la equidad es, además ilegal (Cfr. arts. 37 y 71, LPA, y art. 105,1), del Reglamento General de Contratación del Estado, de 1967).

