

REFLEXIONES SOBRE EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Por L. BLANCO DE TELLA

35.01

1. Introducción

Si la palabra es vehículo de expresión de las ideas, parece necesario que, dentro de un determinado sector de actividades, la evolución y renovación de conceptos vaya acompañada de una paralela revisión del vocabulario y del estilo utilizado. Sin embargo, pese a los avances experimentados en el campo de las Ciencias administrativas y a los radicales cambios operados en la forma de contemplar las facetas fundamentales de la Administración, es necesario confesar que el lenguaje administrativo corriente dista mucho de ser un lenguaje actual y ajustado a los principios que la doctrina predica.

Así, por ejemplo, no es fácil compaginar la noción de servicio o la idea de la Administración como empresa con el mantenimiento de un

estilo tradicional, anacrónico y, en muchos aspectos, incompatible con aquellos criterios. No es congruente, del mismo modo, proclamar la conveniencia de una mayor aproximación entre la Administración y los administrados, perseverando simultáneamente en el empleo de una fraseología que más bien parece pensada para mantenerlos a la mayor distancia posible, ni parece sencillo tratar de llevar a cabo una reforma administrativa inspirada en principios científicos, permaneciendo aferrados a un vocabulario que no es aprovechable técnicamente y dificulta aquel propósito.

Es cierto que en los últimos tiempos el vocabulario administrativo ha tratado de enriquecerse con nuevas aportaciones, no siempre afortunadas (1), y aun a costa de quebrantar en algunos casos la integridad del idioma. Pero, por lo general, se advierte que el empleo de nuevos términos técnicos de origen extrajurídico adolece de cierta imprecisión. Se trata, en efecto, de conceptos que todavía no han arraigado bien en el terreno de nuestro vocabulario administrativo, dentro del cual, por el contrario, tienen sólidas raíces los tratamientos, los giros altisonantes, las saluciones y fórmulas de reverente gravedad, los circunloquios y las expresiones superfluas.

Es especialmente en las relaciones entre la Administración y los administrados donde el lenguaje administrativo suele presentarse plagado de formulismos arcaicos en los que todavía palpita la idea de un poder absoluto. La redacción de solicitudes en la mayor parte de los casos suele acomodarse, como veremos más adelante, a una trama de expresiones y giros de sentido reverencial que nos dan la visión de un peticionario compungido y jurídicamente insignificante frente a una Administración sacramental y omnipotente. De este modo el particular *suplica* o *ruega*, apelando incluso a los buenos sentimientos o a la probada rectitud del destinatario, el cual se *digna* o *tiene a bien* acceder a lo solicitado, aun cuando se trate del ejercicio estricto de actividad reglada, produciendo la impresión de que actúa movido por la magnanimidad o la benevolencia más que por el imperativo de un deber.

Evidentemente, el estilo administrativo actual (aquí entendemos por *estilo* la forma de construcción manifestada a través de la elección de vocablos y giros) aparece excesivamente recargado de expresiones anticuadas y pintorescas, algunas de las cuales rondan los dos siglos

(1) *Funcionalización, normatizar, establecer la planta, agilizar y diagramático* constituyen expresiones curiosas recogidas de diferentes textos administrativos, todos ellos de fecha reciente.

de existencia (2). Dichas locuciones continúan utilizándose, sin embargo, bajo el peso de una serie de circunstancias de carácter histórico, sociológico y psicológico, entre las cuales, y dejando a un lado la influencia de otros factores, juegan a nuestro modo de ver un papel principal a) el conservadurismo de la burocracia como grupo, y b) su formación profesional.

Es indudable que hasta ahora el problema planteado ha venido recibiendo poca o ninguna atención en los programas de adiestramiento de las nuevas promociones de personal administrativo, ya se trate de funcionarios del Estado o del correspondiente a las demás esferas de la Administración. De acuerdo con la mentalidad de los niveles superiores de la burocracia, nuestros planes de estudios tienden normalmente a proporcionar un amplio bagaje de conocimientos teóricos, pero no suelen revelar una preocupación fundamental por las cuestiones y problemas de tipo práctico, quizá por considerarlos como excesivamente simples desde el punto de vista intelectual o por estimar que sólo revisten importancia secundaria. Esto explica la escasez de tentativas encaminadas a revisar el estilo administrativo y la falta de éxito de que, por regla general, han ido acompañadas.

En definitiva, estimamos que una acción eficaz en este campo entraña en primer lugar la necesidad de atender el problema del estilo y del vocabulario administrativo en la formación y perfeccionamiento de los funcionarios de carrera, ya que ellos son, por regla general, los que preparan y redactan los proyectos de disposiciones, la correspondencia oficial, los modelos y formularios y demás documentos sobre los cuales la Administración opera.

(2) Sin ánimo de remontarnos hasta hallar el origen de nuestras fórmulas de estilo hemos podido constatar el empleo de algunas manifestaciones típicas en la segunda mitad del siglo xvii y a todo lo largo del siguiente. Así, p. ej., «... Dios guarde a Vmd. muchos años. Madrid y marzo, 12 de 1771. Don Juan de Peñuelas. Señor Rector de la Universidad de Valencia.» (Real Orden comunicada a la Universidad de Valencia y mandada imprimir por el Real y Supremo Consejo de Castilla.) En el siglo XIX la fórmula se completa: «... de Real Orden lo digo a V. I. para su inteligencia y efectos consiguientes. Dios guarde a V. I. muchos años. Madrid, 21 de octubre de 1856. Moyano. Sr. Director General de Instrucción Pública.» O también «... de Real Orden comunicada por dicho Sr. Ministro lo digo a V. S. para su inteligencia y demás efectos. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 9 de febrero de 1856. El Director General de Instrucción Pública, Juan Manuel Montalván. Sr. Gobernador de la provincia de ...» Es muy frecuente que las fórmulas aparezcan abreviadas por razones de economía administrativa: «... de Real Orden lo digo a V. S. para su inteligencia y cumplimiento. Dios &c. Madrid, 17 de septiembre de 1845. Mayans. Sr. Regente de la Audiencia territorial de ...», o incluso con mayor síntesis: «Y de Real Orden &c. Madrid, 8 de marzo de 1825. Luis López Ballesteros.» Nótese en todos los casos citados el uso restrictivo de los tratamientos.

2. Las disposiciones oficiales

Un primer grupo de textos cuyo examen resulta interesante desde el punto de vista del vocabulario utilizado está constituido por las disposiciones legales y reglamentarias, especialmente por las que establecen el esquema orgánico de la Administración. Son fundamentalmente las posiciones superiores de la escala jerárquica las que suelen configurarse acudiendo con marcada preferencia al empleo de términos que destacan unilateralmente la faceta de poder o autoridad (*prerrogativa, atribución, potestad, facultad*), más bien que la noción de deber o responsabilidad formal.

Las expresiones autoridad, mando y jerarquía se desfiguran y desnaturalizan al utilizarse frecuentemente como equivalentes o incluso como indicativas de posición de nivel superior (*las autoridades, los mandos, las jerarquías*), mientras que el término *responsabilidad* y sus correlativos (*obligación, deber*) quedan empujados y relegados a un plano secundario o se eluden casi invariablemente al señalar el contenido funcional de aquellas posiciones, apareciendo usados solamente al desarrollar las de niveles intermedios e inferiores.

Por añadidura, es normal en este punto que la asignación de tales facultades o potencias a los órganos superiores (genéricamente la *Superioridad*) se realice acudiendo a expresiones que se caracterizan por su pomposa y enfática solemnidad (*estar investido, estar revestido, ostentar, asumir, etc.*), con todo lo cual no sólo parece incurrirse en el error técnico de olvidar que a la máxima autoridad de la organización corresponde necesariamente la máxima responsabilidad (3), y que ambos ingredientes han de conjugarse con absoluta equivalencia en cualquier posición de jefatura, sino que se contribuye a mantener la visión deformada de una Administración arbitraria. Nada de extraño tiene, pues, que como consecuencia de tal configuración las resoluciones de las jefaturas y órganos administrativos aparezcan como emanados *en uso de las facultades confe-*

(3) Es obvio que la idea de responsabilidad, tal como aquí se maneja, no coincide plenamente con el sentido que dicho término recibe en la regulación de los artículos 40 y ss. de la LRJAE y, en general, en la técnica jurídica. A nuestro juicio existen, por lo menos, dos acepciones del vocablo responsabilidad, una de ellas íntimamente ligada a la idea de autoridad como fundamento lógico de la misma, y otra emparentada con la noción de daño o perjuicio. Así, la expresión *funcionario responsable* puede ser interpretada en sentidos opuestos.

ridas y no en cumplimiento de las funciones asignadas, adoptando por lo general un estilo que parece indicar una actuación graciosa (4).

De esta impropia y anticuada terminología no han logrado liberarse ni siquiera nuestros textos más progresivos. Cierto que en algunos casos han desaparecido las descripciones en tono mayor, pero tal circunstancia, lejos de obedecer a un criterio aplicado de modo sistemático, no pasa de ser puramente fortuita. Prueba de ello es que, por regla general, las configuraciones formales aceptables suelen entremezclarse en el articulado de un mismo texto con las muestras más barrocas del vocabulario administrativo.

Así, por ejemplo, la propia Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, después de definir al Presidente del Gobierno en los sobrios términos del artículo 13, nos proporciona una rancia descripción de los ministros en el artículo 14 al decir que *«están investidos de las atribuciones»* que en el mismo precepto se enumeran. Igualmente, la lectura del artículo 15 nos permite alcanzar la conclusión de que el subsecretario *«tiene la facultad de... desempeñar la jefatura superior del personal, asumir la inspección de los centros, dependencias y organismos afectos al departamento o... ejercer las demás facultades, prerrogativas y funciones que les (5) atribuyan las disposiciones en vigor»*, lo cual supone en definitiva, ajustándonos al tenor literal del precepto, una simple asignación de contenido funcional facultativo. Los redactores de la Ley se encargan, además, de disipar cualquier duda no vacilando en acudir a la redundancia antes señalada (*tener la facultad... de ejercer las facultades*).

Corregir tales expresiones nos parece conveniente y extraordinariamente simple. Es posible, en primer lugar, ampliar el ámbito del término *responsabilidad* usándolo en sentido funcional, tal como suele

(4) Así, por ejemplo, el desistimiento de un opositor da lugar al empleo de los siguientes términos: «Vista la instancia suscrita por D. ... en súplica de que le sea admitida la renuncia para tomar parte en las oposiciones convocadas por Orden de ..., Esta Dirección General, estimando la súplica de referencia, ha resuelto que el citado señor ... cause baja como opositor admitido a las oposiciones citadas» (BOE 6 de marzo de 1968, p. 3434). No parece tampoco adecuado, en el mismo orden de ejemplos, que la resolución de un Tribunal haciendo público el programa que ha de regir en cierta oposición utilice la fórmula «Este Tribunal ha tenido a bien publicar el temario...» (BOE 16 de abril de 1968, página 1568), toda vez que dicha publicación no es un acto potestativo o liberal, sino una obligación prevista expresamente.

(5) El pronombre aparece en plural en el texto de la Ley, a pesar de que la descripción del art. 15 se refiere a la figura del Subsecretario en singular.

utilizarse en distintos sistemas administrativos (6). De esta forma, la enumeración de las funciones asignadas a un órgano o posición de nivel superior podría ir precedida del citado término tomado con valor genérico. Así, por ejemplo, sustituyendo las expresiones empleadas por el artículo 14 de nuestra Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado podría decirse que «*Los ministros, como jefes de sus departamentos, tendrán las responsabilidades siguientes...*»

Pero el empleo del término responsabilidad en el sentido propuesto no es frecuente en nuestro vocabulario administrativo (7). Es obvio

(6) Véanse, como ejemplos, los siguientes párrafos correspondientes a las descripciones de cuatro Secretarios de Departamento del Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, tal como aparecen en el *United States Government Organization Manual, Office of the Federal Register.—General Services Administration, 1967-1968* :

Secretario de Estado.—«Como jefe superior (*head*) del Departamento de Estado y principal asesor del Presidente en la formulación y ejecución de la política exterior de los Estados Unidos, el Secretario de Estado tiene a su cargo la responsabilidad (*is charged with the responsibility*) por todas las actividades del departamento» (p. 80).

Secretario del Interior.—«El Secretario del Interior, como jefe superior de un departamento ejecutivo, depende directamente del Presidente y es responsable de la dirección y supervisión (*is responsible for the direction and supervision*) de todas las actividades del Departamento» (p. 241).

Secretario de Comercio.—«El Secretario es responsable de la administración de las funciones y competencias (*is responsible for the administration of the functions and authorities*) asignadas al Departamento de Comercio» (p. 301).

Secretario de Trabajo.—«El Secretario es el jefe superior del Departamento de Trabajo y principal asesor del Presidente en el desarrollo y ejecución de la política y administración y aplicación de leyes relativas a los asalariados, a sus condiciones de trabajo y a sus oportunidades de empleo. Es responsable de todas las actividades del Departamento de Trabajo» (p. 322).

(7) Existen, sin embargo, algunos textos en que se utiliza el término responsabilidad en sentido funcional. Muestra de ello es el artículo 2.º del Decreto de 22 de julio de 1967 sobre reorganización de las estructuras concernientes al personal de la Armada. Según dicho precepto «*Es de la responsabilidad específica del Almirante Jefe del Departamento de Personal proponer la doctrina, reglamentos y planes sobre el personal, así como todo lo relativo a recompensas, sanciones, clasificación y bienestar.*» Vale también la pena comparar, desde el punto de vista del estilo adoptado, los dos párrafos siguientes, relativos a dos órganos de denominación idéntica y dotados de contenido semejante: «*La Junta de Gobierno, bajo la presidencia del Director general de Radiodifusión y Televisión, ostentará las funciones rectoras...*» (artículo 4-2 del Decreto de 16 de septiembre de 1967 por el que se crea la Escuela Oficial de Radiodifusión y Televisión); «*La responsabilidad del gobierno y funcionamiento de la Escuela corresponde a la Junta de Gobierno...*» (artículo 2.º del Reglamento de la Escuela de Organización Industrial, según nueva redacción aprobada por Orden de la Presidencia del Gobierno de 1 de febrero de 1968). Aparte de los citados ejemplos y otros casos aislados, conocemos solamente un texto en el cual el término *responsabilidad* se utiliza para designar el contenido funcional de todas las

que tal uso puede ser objeto de algunos reparos y tropezar incluso con escollos jurídicos, ya que, en rigor la noción de *competencia* no coincide con la idea de *responsabilidad*, como tampoco el concepto de *órgano* equivale al de *jefatura*. De todos modos dicho uso representaría a nuestro juicio un avance considerable con relación a las fórmulas utilizadas normalmente, ya que si en última instancia hemos de conformarnos con una visión parcial de la organización administrativa, menos vicioso parece contemplarla como una articulación de deberes o responsabilidades que como una pirámide de facultades o poderes.

De no aceptarse el empleo extensivo del término *responsabilidad*, por entender que con ello se desborda su significado estricto, cabe siempre acudir con ventaja al concepto de *función*. Evidentemente la idea de *función* incluye los dos elementos de *deber-poder* sin polarizarse en ninguno de ellos (8). Es, por consiguiente, un término equilibrado y aséptico, aunque en su uso corriente se halle quizá más próximo a la idea jurídica de *órgano* que a la noción de *jefatura*. En todo caso el empleo del término *función*, bastante frecuente en la práctica, parece preferible a la utilización de las expresiones *facultad*, *potestad*, *atribución* y demás antes citadas. Y así, tomando el ejemplo ofrecido por el citado artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico, su redacción quedaría mejorada diciendo simplemente que «*el subsecretario es jefe superior del Departamento después del ministro, y como tal le corresponden las siguientes funciones: ...*»

Cabe optar, finalmente, como a veces ocurre, por la solución de no calificar de ningún modo el objeto de la asignación; es decir, por no expresar si lo que se encomienda a un órgano o posición determinada son deberes formales, funciones o meras facultades. Buenos ejemplos de dicha solución son las siguientes locuciones, tomadas también de nuestra Ley de Régimen Jurídico:

posiciones de jefatura sin excepción. Dicho texto, sin embargo, no corresponde a una disposición oficial, sino a un «*Proyecto de Manual de Organización*» en el que se describe la estructura del entonces Servicio Nacional del Trigo, elaborado en 1963 por don José Martínez Jiménez como trabajo final del II Curso de Diplomados en Organización y Métodos.

(8) Incidentalmente, al tratar del concepto de delegación, realiza GIROLAMO FERRO la observación siguiente: «... incluso para este caso no es válida quizá la afirmación de Tosato según la cual cuando se atribuye a un órgano una determinada potestad (y nosotros diremos mejor el *poder-deber* de desarrollar determinadas funciones)...» (*Note sulle delegazioni in diritto pubblico*, en *Nuova Rassegna*, sep., 1963, núm. 17, p. 2355.) Nótese que en el texto hemos preferido invertir la expresión anteponiendo el término *deber*.

- «*Es de la competencia* del Consejo de Ministros: ...» (art. 10).
- «*Compete* a las Comisiones Delegadas del Gobierno: ...» (artículo 11).
- «*Corresponde* al Presidente del Gobierno: ...» (art. 13).

Estas fórmulas y cualesquiera otras semejantes nos parecen, por su austeridad y sencillez de estilo, más recomendables que las apuntadas anteriormente. Es cierto que de este modo sólo se ofrece una solución por omisión, pero tampoco parece absolutamente indispensable calificar caso por caso el contenido de los elementos que integran la organización cuando su naturaleza aparece correctamente definida en un precepto de carácter general.

Al lado de las disposiciones que regulan los esquemas de organización, susceptibles como hemos visto de ser aligeradas bajando el punto a ciertas definiciones, no resulta tampoco difícil hallar ejemplos de textos relativos al régimen de la Administración o al procedimiento administrativo, cuyo estilo puede conducirnos a conclusiones inexactas o absurdas.

Aquí, igualmente, el defecto suele consistir en perseverar en el empleo de formas gramaticales permisivas en supuestos en que, sin embargo, parece existir una obligación categórica. Tales formas gramaticales son, en ocasiones, adverbios de modo o adjetivaciones. En otros casos es el propio verbo utilizado el que modera o quita hierro a la idea de deber.

Son tantos los ejemplos que podrían citarse en este lugar que consideramos suficiente limitarnos a recoger algunas muestras del articulado de nuestros textos administrativos fundamentales. Así, el artículo 40 de la citada Ley de Régimen Jurídico sienta la doctrina de que «la Administración *podrá exigir* de sus autoridades, funcionarios o agentes la responsabilidad en que hubieren incurrido por culpa o negligencia graves», afirmando del mismo modo que «*podrá instruir expediente* a las autoridades, funcionarios o agentes que por culpa o negligencia graves hubieren causado daño o perjuicio en los bienes y derechos del Estado», expresiones que hacen surgir la duda de si la Administración *podrá* igualmente dejar de proceder en tales casos de la forma expresada en dicho precepto. Si como suponemos la respuesta es negativa, resulta evidente que sería más exacto acudir a un inequívoco *deberá* o a cualquier fórmula de matiz imperativo (exigirá, acordará instruir, etc.), en lugar del problemático *podrá* con que se conforman los redactores de la Ley.

También nos resulta extraño lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo al tratar de la revisión de oficio, ya que de

la lectura del artículo 109, en relación con el 47 de la misma Ley, se desprende que la Administración *podrá* declarar la nulidad de los actos cuyo contenido sea imposible o cuando sean constitutivos de delito, así como de aquellos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Tampoco aquí la forma verbal utilizada parece concordar por completo con la sanción de nulidad de pleno derecho que con arreglo a la Ley recae sobre los actos mencionados.

3. Los documentos y formularios

El segundo grupo de textos a través de los cuales pueden ser contemplados los rasgos más sobresalientes del lenguaje administrativo está constituido por la correspondencia oficial, los formularios y la documentación en general. El estilo utilizado normalmente en estos textos presenta, a nuestro juicio, dos características acusadas: *a)* no es un ejemplo de estilo directo, claro y conciso, accesible a los no iniciados, sino alambicado, profesional y oscuro, y *b)* es marcadamente rutinario y conservador, hasta el punto de mantener en plena vigencia un amplio repertorio de eufemismos, fórmulas y giros aparatosos cuya supervivencia en castellano ha quedado reducida exclusivamente a aplicaciones administrativas.

Veamos estas notas en el siguiente texto copiado literalmente de un oficio de remisión de documentos en un organismo público:

«A los efectos que procedan, y a tenor de lo prevenido en la Orden de ..., adjunto tengo el honor de remitir a V. I. los indicados modelos, bajo los números de orden expresados al dorso, una vez ultimados los trámites correspondientes, en relación con los asuntos a que hacen referencia los mismos.—Lo que comunico a V. I. para su conocimiento, constancia y demás efectos oportunos.—Dios guarde a V. I. muchos años.—Madrid, ... de ... de 1967.—El Director...—Ilmo Sr. ...»

Ahora bien, como el cuerpo del escrito anterior no expresa ninguna idea útil (la información aprovechable figura fuera del texto, al pie o al dorso), es evidente que puede ser ventajosamente sustituido por una simple nota o relación de envío limitada a señalar el objeto o contenido del mismo y a expresar los datos necesarios para que la transmisión se opere (destinatario y procedencia), o para fijar sus efectos (finalidad y fecha), sin que por ello se quebranten las exigencias básicas de forma o se produzca la desaparición de garantías para el remitente en lo relativo a constancia del envío.

A nuestro modo de ver no parece razonable, en efecto, hacer depender el carácter oficial de las comunicaciones del empleo de una determinada prosa, más o menos extravagante, de la disposición vertical del papel o del lugar destinado a consignar la fecha y destinatario. A este respecto cabría preguntarse por qué el *oficio*, en su versión normal, difiere en tantos aspectos de la comunicación en forma epistolar y si esta última resulta o no idónea para la producción de efectos administrativos. En principio creemos que no todos los funcionarios se mostrarían propicios a reconocer el carácter de comunicación oficial a un escrito que adopte la disposición material de carta y contenga un acto administrativo, siquiera sea de mero trámite como ocurre en el ejemplo que se comenta. Sin embargo, el contenido de las disposiciones que en nuestro sistema regulan el problema de la forma de los actos nos llevaría a la conclusión de que la comunicación citada produciría todos sus efectos con independencia de su disposición material y del estilo utilizado (9). La misma conclusión vale, a nuestro juicio, para todos aquellos casos en que no exista exigencia de modelo, ya que, en definitiva, la imposición de determinadas formalidades (por ejemplo, motivación y fundamentación jurídica de los actos a que se refiere el artículo 43 de la Ley de Procedimiento), no implica la obligación de utilizar expresiones concretas o de ajustarse a un estilo determinado, salvo, naturalmente, aquellos supuestos de especial solemnidad para los que está previsto expresamente el empleo de una fórmula oral o escrita.

A complicar más el estilo administrativo contribuyen señaladamente las formas verbales favoritas de la burocracia. En este punto puede advertirse una clara predilección por el gerundio, los futuros de subjuntivo y la construcción en tercera persona cuando el particular se dirige a la Administración y en forma impersonal cuando la comunicación se establece en el sentido inverso. Como ya hemos señalado en otro lugar, una relación entablada en semejantes términos no parece apropiada para lograr el acercamiento y penetración de los sujetos, sino más bien para distanciarlos o contraponerlos, y en cualquier caso para despersonalizarlos, todo lo cual

(9) Cfr., por ejemplo, la regla general del artículo 41-1 de la Ley de Procedimiento administrativo, sobre requisitos de los actos; el artículo 105 del Reglamento de Contratación administrativa de 28 de diciembre de 1967, sobre alteración de expresiones contenidas en los modelos de proposición u omisión de los mismos; el artículo 140 del Reglamento de Timbre de 22 de junio de 1956, sobre sujeción a reintegro de instancias o escritos de petición cualquiera que sea su forma, incluso los de carácter epistolar; el artículo 76-3 del Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo de 26 de noviembre de 1959, sobre superfluidad de los denominados oficios de remisión, etc.

pugna abiertamente con los objetivos que las llamadas Relaciones Públicas persiguen. Constituye, pues, una contradicción manifiesta preconizar el cultivo y la aplicación de tales técnicas, persistiendo al propio tiempo en utilizar un estilo que tan poco las favorece.

Pero es, sin duda, en la redacción de solicitudes donde la Administración aparece anclada con mayor firmeza a un vocabulario que parece pensado exclusivamente para impedir cualquier aproximación entre ambas partes. Desde un punto de vista sociológico, el patrón general de solicitud o *instancia-tipo*, tan del gusto de la mentalidad de muchos de nuestros funcionarios, representa una de las muestras más regresivas del estilo administrativo.

Dicho esquema, constituido por un entramado de fórmulas cortesanías y fosilizadas, produce la impresión de que dirigirse a una jefatura administrativa superior no es un acto legítimo, natural y sencillo, sino algo atrevido y tremendo que sólo puede intentarse adoptando una postura de máxima humildad y ciñéndose estrictamente a un rígido ceremonial. Hasta qué punto nuestra práctica administrativa continúa apegada al citado esquema es algo que se comprueba examinando los modelos de solicitud que la Administración proporciona a sus clientes con la finalidad, entre otras, de facilitar el tratamiento de peticiones análogas que se producen en masa. Así ocurre, por ejemplo, con los destinados a solicitar la expedición o renovación del pasaporte, el certificado de antecedentes penales (10), etcétera.

Tampoco los modelos de instancia que periódicamente se insertan en el *Boletín Oficial del Estado*, juntamente con las convocatorias de oposiciones o concursos, pueden ser considerados siempre como instancias modelo, sino que por el contrario se acomodan al prototipo tradicional en la mayoría de los casos, respetando con ligeras variaciones toda su hiperbólica estructura (11). Dicho esquema, en líneas

(10) No tiene explicación, desde ningún punto de vista, que la simple expedición de un documento de validez muy limitada y que, a mayor abundamiento, sólo se utiliza en muchos casos como acompañatorio de la solicitud de otro documento, haya de ir precedida necesariamente de la confección de un instancia *en forma* y con todas las solemnidades habituales, cuando razonablemente podría bastar con un simple volante. Así ocurre, afortunadamente, con la expedición de certificaciones de los Registros civiles.

(11) Entre medio centenar aproximado de modelos publicados en el *BOE* en el periodo comprendido entre 1 de enero y 30 de junio de 1968, sólo ocho merecen ser salvados de un juicio desfavorable en cuanto al estilo utilizado. Entre los que estimamos aceptables deben ser citados especialmente los que acompañan a las Resoluciones de la Dirección General de la Función Pública de 6 y 24 de abril, convocando concursos de méritos para la provisión de vacantes en Cuerpos generales (*Boletines* de 24 y 29 de abril, páginas 6041 y 6228). En ellos no sólo se

generales, se recoge sistematizado en el siguiente cuadro, consignando al mismo tiempo las modalidades más frecuentes de cada fórmula de estilo:

MODELO RITUAL DE SOLICITUD

Primera parte

- 1) Fórmula de salutación Expresión del tratamiento del destinatario, p. ej.: *Ilmo. Sr.*
- La fórmula de salutación se omite en ocasiones, aunque todavía es muy frecuente en el encabezamiento del escrito.
- 2) Fórmula de expresión del sujeto en tercera persona *El que suscribe*
El abajo firmante.
El infrascrito.
- A veces se prescinde de esta fórmula comenzando directamente por la identificación del solicitante (12).
- 3) Fórmula de aproximación *Ante V. I. acude.*
Ante V. I. comparece.
Ante V. I. recurre.

suprimen todos los formulismos de ritual, sino que incluso se omite el tratamiento al pie del escrito, conservándose sólo en el encabezamiento. Son también meritorios los modelos que acompañan a las Ordenes del Ministerio del Aire de 17 de febrero, 29 de marzo y 18 de mayo (*Boletines* de 1 de marzo, 2 de abril y 30 de mayo, páginas 3149, 4941 y 7813), así como el que se incluye como anexo de la Resolución del Instituto de Estudios de Administración Local de 21 de mayo (*Boletín* de 1 de junio, página 7917). Por el contrario, cabe citar como modelos señaladamente desafortunados los correspondientes a dicho Instituto y aparecidos acompañando a las Resoluciones de 16 de enero, 20 de febrero y 10 de mayo (*Boletines* de 30 de enero, 26 de febrero y 27 de mayo, páginas 1380, 2920, 7619 y 7620), así como los numerosos modelos procedentes de la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural y redactados invariablemente con arreglo a un mismo texto (véase como muestra la Resolución de 9 de febrero de 1968, *BOE*, 1 de abril, página 4845).

(12) En algún modelo se da al interesado la insólita denominación de *instanciante* (*BOE* de 12 de febrero de 1968, página 2079).

- 4) Fórmula de manifestación de respeto *Y respetuosamente.
Y con el debido respeto.
Y con todo respeto.
Y con el mayor respeto.*
- La fórmula se refuerza en algunos supuestos: *Con el mayor respeto y consideración* (13).
- 5) Fórmula de exposición *Tiene el honor de exponer:
Expone:*
- 6) Fórmula cautelar *Que creyendo reunir.
Que estimándose comprendido.*
- 7) Fórmula de conexión *Es por lo que.
Es causa por la que.
Por todo lo cual.
En su virtud.
En mérito de lo expuesto.*

Segunda parte

- 8) Fórmula de petición *Suplica.
Suplica a V. I.
Suplica encarecidamente* (14).
- A veces se repite en este lugar la manifestación de respeto, que precede normalmente a la exposición de hechos: *Respetuosamente suplica* (15).
- 9) Fórmula de dignación *Se digné admitir.
Tenga a bien conceder.*
- 10) Fórmula de merced *Gracia* (16).
Es gracia.

(13) Véase, por ejemplo, BOE de 27 de mayo de 1967, página 7619.

(14) Véase, por ejemplo, BOE de 17 de febrero de 1968, página 2407.

(15) Véase, por ejemplo, BOE de 9 de febrero de 1968, página 1948 y 1949, e igualmente BOE de 27 de mayo de 1968, páginas 7619 y 7620.

(16) Curiosamente, el artículo 150 del derogado Reglamento sobre Organización y Procedimiento Administrativo del Ministerio de Justicia, aprobado por Real Decreto de 9 de julio de 1917 creyó conveniente aclarar que el uso de la fórmula «*es gracia...*, etc.» no supone la renuncia de derechos. La fórmula de merced se utiliza también en plural: *gracias que espera alcanzar* (BOE de 13 de abril de 1968, página 5537).

- 11) Fórmula de expectación o confianza *Que no duda alcanzar.
Que espera merecer.
Que desea alcanzar.*
- 12) Fórmula de apelación a las cualidades del destinatario *De la bondad de V. I.
De la reconocida bondad de V. I.
Del recto proceder de V. I.*
- 13) Fórmula de salutación final ... *Cuya vida guarde Dios muchos años.
Dios guarde a V. I. muchos años.*
- 14) Expresión de lugar y fecha *En ..., a ... de ... 1968 (17).*
- 15) Indicación del destinatario *Ilmo. Sr. ...*

A la vista de la instancia-tipo que queda reflejada en el cuadro anterior creemos que es fácil determinar qué formalismos merecen ser eliminados pura y simplemente y cuáles deben ser sustituidos por otras expresiones más exactas o más moderadas. En líneas generales, como quiera que no alcanzamos a ver ninguna razón que aconseje conservar el carácter impetratorio que en su conjunto reviste aquel esquema, creemos que una solicitud aceptable debe apartarse del mismo de un modo radical. Incluso la fórmula de la *súplica*, aun apareciendo consagrado el término en el artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo, merecería sin duda ser desterrada definitivamente (18). En este punto no puede siquiera ser invocada como

(17) Ha sido frecuente la exigencia de fecha en letra. Así, el mismo artículo 150 del citado Reglamento de 9 de julio de 1917 disponía que los escritos de esta clase habrían de terminar «*en forma de súplica con la petición que se hace y con la fecha en letra y la firma entera del solicitante*». Del mismo modo, el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de la Gobernación, de 31 de mayo de 1947, derogado igualmente por la disposición final primera de la Ley de Procedimiento Administrativo, establecía en su artículo 49 que las instancias habrían de expresar (... 7.º) *súplica en que se concrete con toda claridad su petición, 8.º lugar y fecha en letra*».

(18) En todos los modelos de instancia contenidos en el *Manual de Procedimiento Administrativo*, editado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en 1960, se sustituye la expresión *suplica* por la de *solicita*. Igualmente se hacen desaparecer todas las demás fórmulas inútiles o anticuadas del texto de los formularios y documentos que, en número aproximado de sesenta, constituyen el primer anexo del Manual. En dicho anexo se contiene a nuestro juicio una de las tentativas más importantes de revisión del estilo administrativo llevadas a cabo en los últimos años, ya que, aparte de los citados

argumento en contra la necesidad de expresión de respeto a los órganos administrativos, ya que este respeto bien entendido se compagina mejor con la mesura y la sobriedad que con la extravagancia o los términos grandilocuentes.

4. Conclusiones

Como conclusión de todo lo que queda expuesto creemos que puede afirmarse que la revisión del estilo administrativo debe ser considerada como un objetivo primario y urgente dentro del iniciado proceso de la reforma administrativa. No sólo es el envejecimiento natural de los giros y expresiones lo que impone la necesidad de reflexionar sobre su valor actual, sino que existen también razones de economía y eficiencia (19) que aconsejan proceder a un aligeramiento del vocabulario y de la fraseología usual como uno de los modos más directos de simplificar el trabajo burocrático.

Desde otro punto de vista, ciertas modificaciones pueden quedar también justificadas por la conveniencia de lograr en las disposiciones oficiales el máximo rigor y precisión técnica en cuanto al léxico utilizado, al paso que otras, por último, pueden tener apoyo suficiente en consideraciones de carácter psicosociológico.

De este modo, la consecución de aquel objetivo primario hará posible alcanzar otras metas más trascendentales de la reforma administrativa. Es evidente, en otras palabras, que la revisión del estilo administrativo no constituye un fin en sí misma, sino un paso previo y necesario para la obtención de resultados satisfactorios en otros campos. Sus defectos, en consecuencia, no han de consistir exclusivamente en actualizar y mejorar el vocabulario empleado en las disposiciones y documentos, sino que han de extenderse a proporcionar

formularios (no modelos de impresos, sino pautas para la redacción de documentos), se incluye también una serie de orientaciones prácticas realmente notables en cuanto a supresión de formalismos, comunicación epistolar y otros extremos semejantes (véase, por ejemplo, páginas 147, 181, 183, etc.). Es de lamentar que la difusión de dicho Manual no haya alcanzado la suficiente amplitud.

(19) De acuerdo con el principio general proclamado por el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958, por la que se regulan las facultades de los jefes de sección, en relación con determinados preceptos de aquella Ley, planteó en su preámbulo el problema de la supresión de *«fórmulas de salutación y despedida que recargan innecesariamente el trabajo mecanográfico»*. Dicha supresión se establece efectivamente para ciertos supuestos en el artículo 5.º de la citada Orden, aunque en la práctica el precepto continúa ignorado en gran medida.

una visión más exacta de las estructuras administrativas y una mejor comprensión del alcance que su actuación reviste en un moderno Estado de Derecho.

Por otra parte, no creemos preciso insistir en que la revisión del estilo no supone en modo alguno el sacrificio de la forma. Sólo una visión miope del problema planteado podría llevar a confundir ambos conceptos o a hacer depender la validez de la forma del empleo de frases superfluas o de términos superlativos. Si es cierto como se ha dicho, que cuanto más se simplifica una forma más se le ennoblesce (20), resulta que ésta no sólo se salva al depurar el estilo, sino que es de este modo como realmente cobra todo su valor.

Por lo que se refiere a los medios utilizables para alcanzar el objetivo propuesto, aparte de las oportunidades que la actividad normativa ofrece para retocar progresivamente el vocabulario administrativo (21), es evidente que el principal instrumento aplicable en este campo se encuentra, como anteriormente se ha indicado, en la formación y perfeccionamiento del personal. Solamente así puede evitarse que el estilo sea algo que se recibe y aprende en el propio seno de la Administración y en el ejercicio profesional, transmitiéndose intacto a las sucesivas generaciones de funcionarios. Finalmente, una divulgación bien orientada y dirigida a la sociedad por medio de publicaciones, instrucciones o folletos, sirviéndose incluso de las unidades de Información Administrativa y de los poderosos instrumentos de difusión de que la Administración dispone, puede contribuir también a cambiar en breve plazo la fisonomía del problema.

(20) LÓPEZ ROBÓ, Laureano: Discurso 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, 1958.

(21) Así, por ejemplo, ciertas modificaciones en el texto de la Ley de Procedimiento Administrativo podrían ser introducidas en caso de llevarse a efecto las revisiones trienales previstas en la disposición final 5.ª de dicha Ley. Es obvio, sin embargo, que un planteamiento concreto de la cuestión, referida a la actuación administrativa, tendría su encaje más adecuado en una disposición complementaria de aquella Ley o, mejor aún, en un posible Reglamento General de Procedimiento Administrativo.