

LA MODERNIZACION DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

POR

MANUEL MARTINEZ BARGUEÑO

Octubre, 1991

“En la oficina, dictando una extensa circular para un alto mando de la policía del distrito . Al final, que debía encumbrarse, me quedé atascado y no podía hacer otra cosa que mirar a la señorita K, la mecanógrafa, quien, según su costumbre, se volvió especialmente activa, movió su sillón, tosió, tamborileó sobre la mesa con las puntas de los dedos y atrajo así la atención de toda la oficina sobre mi desgracia. La idea buscada tendrá ahora el valor adicional de que debe calmarla a ella, y será tanto más difícil encontrarla, puesto que ha de ser más valiosa. Por fin doy con la palabra “estigmatizar” y con la frase adecuada a ella, pero no dejo que salga aún de mi boca, con tanto asco y tanta vergüenza como si se tratase de carne cruda, de carne cortada de mí mismo (tantos esfuerzos me ha costado). Al fin la digo, pero no me abandona el gran temor de que todo en mí está dispuesto para un trabajo literario y de que este trabajo sería para mí un éxtasis celestial y el inicio de una verdadera vida, en cambio, por culpa de tan miserable documento, he de robar, en esta oficina, un pedazo de su propia carne a un cuerpo capaz de tal felicidad.

Franz KAFKA, “Diarios (1910-1913)”

SUMARIO: I. INTRODUCCION AL LENGUAJE ADMINISTRATIVO. II. CARACTERISTICAS. III. MANIFESTACIONES. IV. LA MODERNIZACION DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO. V. EL PROCESO DE MODERNIZACION EN ESPAÑA. VI. UNA RESPUESTA: EL MANUAL DE ESTILO DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO. VII. LA MEJORA DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO: UN HORIZONTE HACIA EL FUTURO

I. INTRODUCCION AL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Toda comunidad lingüística se articula en diferentes niveles o subsistemas. En el centro del esquema se sitúa la **lengua general o común**, teóricamente accesible a todos los miembros de una comunidad lingüística, naturalmente con las limitaciones impuestas por el medio, la educación, la cultura, la profesión y las experiencias vitales de los sujetos.

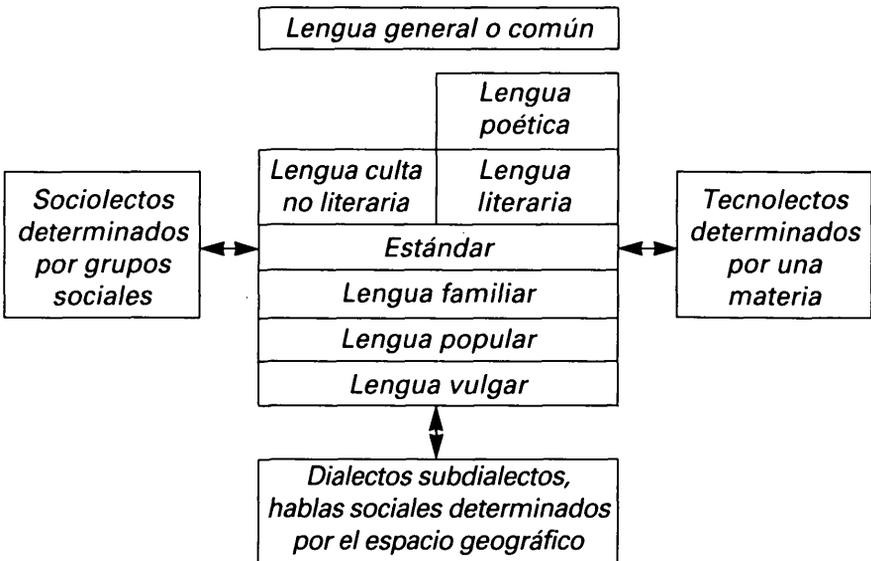
Esta **lengua general o común** no es uniforme sino que tiene diversos niveles. En el centro se encuentra la **lengua estándar** ni muy culta, ni muy descuidada. Por encima de la **lengua estándar**, se sitúa la **lengua literaria** y paralelamente a ésta, la **lengua culta no literaria**, por ejemplo la prosa científica y literaria. De la **lengua literaria** se puede diferenciar la **lengua poética**, abundante en el uso de metáforas. Por debajo de la **lengua estándar** están los niveles sub-estándar:

- * la **lengua familiar**, la del dialogo no formalizado
- * el **lenguaje popular**
- * el **lenguaje vulgar**.

Las posibilidades de uso que ofrece el **sistema general de la lengua**, son realizadas por cada individuo de manera diferente, según la influencia de **factores sociales** (medio, cultura, educación, pertenencia a un grupo social), **factores psíquicos** (efectos que se quieren conseguir sobre el receptor del mensaje, estado de ánimo, segundas intenciones) y de la situación de **comunicación concreta** (comunicación escrita u oral, formalizada o no formalizada, de superior a inferior, entre amigos, etc).

En torno a la **lengua general** se ordenan las **lenguas particulares** o subsistemas que son:

La Lengua, sus niveles y subsistemas



- A) Los **dialectos** de carácter histórico (p.j. los dialectos leoneses del siglo X) o de carácter geográfico (p.j. cualquiera de los veinticinco dialectos vascos), los **subdialectos** o las **hablas** sociales determinadas por el espacio geográfico.
- B) Los **sociolectos (argots, slangs)** determinados por una colectividad o grupo social. De todas ellas la más estudiada es la de los maleantes, jerga o antigua germanía, pero también se da entre otros grupos sociales (deportistas, militares, estudiantes). El lenguaje de "argot" ofrece relaciones fluidas con los niveles **subestándar de la lengua**, cuyo límites son muy fluctuantes (muchos términos actuales de la lengua familiar pueden ser propiamente jergales).
- C) Los **tecnolectos** determinados por la materia o especialidad correspondiente (medicina, derecho, agricultura ...). El **tecnolecto** es una lengua funcional, un medio de comunicación entre especialistas (se llama también **lengua técnica** o **lengua de especialidad**). Los **tecnolectos** no se componen solo de vocabulario, sino que se caracterizan por el empleo frecuente de recursos morfosintácticos y por una forma peculiar de formación de palabras. Por otra parte, diferentes **tecnolectos** pueden tener características muy diferentes (por ejemplo, si comparamos el lenguaje jurídico y el lenguaje informático, dos tecnolectos, el primer y más abundante en peculiaridades morfosintácticas que el segundo)

Hay distintas clasificaciones de los **tecnolectos**, según el medio de expresión empleado o el mayor o menor número de elementos formales. Generalmente los **tecnolectos** usan medios de expresión propios de la lengua escrita y son abundantes en formulismos y frases estereotipadas.

Los **tecnolectos** no se presentan en estado puro, sino envueltos en materiales de **lengua general**; entre ambas hay amplias zonas de transición, de tal forma que cada día elementos tecnolectales, procedentes de vocabularios especializados (política, administración, economía, medicina, sociología, automóviles, astronomía, etc) penetran en la **lengua general**. Uno de estos **tecnolectos**, el que ahora nos ocupa, es el **lenguaje administrativo**.

II. CARACTERISTICAS DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

El lenguaje administrativo es uno de estos **tecnolectos** o **lenguas especiales** que tiene, según **Carles Duarte** (1):

(1) Carles Duarte i Monserrat, "Lengua i Administració" Ediciones de la Magrana, Barcelona 1986, págs. 13 y 14.

- * Un **ámbito de uso propio**: la Administración en sus relaciones internas y externas.
- * Una **normativa lingüística peculiar**, que consiste básicamente en:
 - Un léxico especial.
 - Utilización de acepciones propias y particulares de términos de la lengua común, no consignados, a veces, en los Diccionarios.
 - Abundante uso de determinadas formas gramáticas (oraciones en pasiva, futuro de subjuntivo, participios, gerundios ...).
 - Acumulación de formas y construcciones arcaicas y poco habituales en la lengua común actual.
 - Empleo de circunloquios.
 - Exceso de locuciones prepositivas ("**a los efectos de**" ...; "**a la vista de**" ...; "**en su caso**"; "**en su defecto**").
 - Masivo empleo de clichés, formulas y muletillas.

En la configuración del ámbito de uso del lenguaje administrativo, intervienen distintos factores:

- Los individuos que se comunican: de un lado el **ciudadano**, persona física o jurídica, de otro el **funcionario**, que representa, en cierta manera, el interés público.
- La **materia** objeto de la comunicación que es la **actividad administrativa** o gestión de los intereses públicos por parte de la Administración en aplicación de unos referentes legales y, a veces, con un acusado carácter técnico.
- El **contexto físico y temporal** donde se desarrolla la relación entre los comunicantes que, cuando la relación es personal, suelen ser dependencias oficiales de la Administración, dentro de un horario determinado.
- La **actitud e intención de los comunicantes**: actitud formal e impersonal, de corrección o civilidad, en suma, que no da pie ni a una familiaridad impropia ni al uso de fórmulas halagadoras o humillantes, e intención, por parte del ciudadano de defender sus derechos particulares y por parte del funcionario de cumplir con la legislación vigente y defender los derechos colectivos.

En cuanto a la norma lingüística propia, cuyas características definitorias hemos señalado, cabe añadir a las anteriores:

- Tendencia a la precisión, a la matización y a la ordenación jerarquizada de términos y conceptos, propia de los lenguajes jurídicos (lenguaje de los abogados, de los tribunales ...).
- Tendencia al orden interno y a la esquematización, como expresión de un espíritu práctico y racionalizador.

Téngase en cuenta que, como han señalado acertadamente **Jesús Prieto de Pedro** y **Gonzalo Abril Curto** (2) el lenguaje administrativo sirve a un triple interés racionalizador:

- Una **racionalidad instrumental**: el lenguaje administrativo debe ser medio para una **Administración eficaz** y vehículo adecuado a los procedimientos técnicos y organizativos de una gestión burocrática moderna.
- Una **racionalidad jurídica**, porque la actividad administrativa sigue siendo una actividad jurídica, inscrita en un entramado de reglas jurídicas que rigen todos los procedimientos cuanto los medios de acción y el control de dicha actividad.
- Una **racionalidad comunicativa** que encuentra un fundamento último en los mismos supuestos constitutivos de la democracia moderna que imponen la construcción de una **Administración al servicio de los ciudadanos**, accesible en el triple plano espacial, temporal y cognoscitivo; en una palabra, una Administración abierta a la sociedad de modo que ésta comprenda desde sus razones últimas a sus comunicaciones más personalizadas y esto solo es posible a través del lenguaje.

III. MANIFESTACIONES DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Para el conocimiento del lenguaje administrativo debemos tener en cuenta que existen distintas manifestaciones del mismo. Ciñéndonos sólo al lenguaje escrito, podemos distinguir dos tipos de textos: de un lado, **las normas**, y de otro, **los escritos y comunicaciones de la Administración** (3).

En estos dos tipos de textos existen diferencias significativas: son elaborados por sujetos redactores distintos, por medio de procedimientos de redacción diversos y están dirigidos a destinatarios también diferentes (generales en las normas, singulares en los escritos y comunicaciones administrativas).

Como observa **Villar Palasí**, el destinatario de las normas ya no es el pueblo llano, como en el Derecho antiguo (de ahí el principio tradicional de que las leyes deben ser inteligibles para todos) ni siquiera el jurista o el operador jurídico en términos generales, el destinatario

(2) Jesús Prieto de Pedro y Gonzalo Abril Curto, "Reflexiones y propuestas para la modernización del lenguaje jurídico-administrativo castellano", en Revista de Lengua i Dret nº 10, diciembre 1987, págs.7-31.

(3) Sobre los vicios del lenguaje legal y propuestas de estilo, véase el artículo de Jesús Prieto de Pedro, publicado en el libro "La calidad de las leyes", Colección Informes y Documentos, Parlamento Vasco, Vitoria 1989.

no es la comunidad, sino subconjuntos de la comunidad (exportadores, banca, seguros, navieras, aviación, construcción) a los que se dirige el legislador utilizando un lenguaje convencional perfectamente inteligible por los destinatarios concretos pero absolutamente incomprensible para el resto, o incluso, en ocasiones mediante técnicas extrañas al lenguaje como fórmulas químicas o complejas ecuaciones matemáticas, o incluso dibujos que hacen semejar con alguna frecuencia el Boletín Oficial del Estado a un "cómic"(4).

Es cierta la observación que la "jerarquía normativa" tiene su traducción obvia en "jerarquía lingüística". Las acuñaciones lingüísticas que figuran en las leyes, impregnan los reglamentos y ambos, a su vez, las resoluciones administrativas.(5)

Pero así en el lenguaje de las leyes y de los reglamentos, con independencia de sus posibilidades de mejora, es inevitable contar con un cierto nivel de incomprensión por parte de la generalidad de los ciudadanos -lo que obliga a que existan agentes o elementos de conmutación lingüística, tales como oficinas de información, memorias comunicativas redactadas en lenguaje sencillo, instituciones intermedias, etc.-, en materia de escritos y comunicaciones singulares de la Administración es de todo punto indispensable la entera y completa comprensión e inteligibilidad de lo expresado.

IV. LA MODERNIZACION DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

La Administración contemporánea, si por tal entendemos la que responde al modelo expansionista que se consolida y frena parcial-

(4) José Luis Villar Palasí; El caso de los legistas, Lección inaugural del curso 1990-1991, en la Fundación Universitaria San Pablo CEU.

(5) Con ocasión del centenario del Código Civil, se ha recordado su vigencia gramatical, pese a que la sociedad que evoca es muy diferente a la actual. Según Hernández Gil, existe una diferencia muy marcada a favor del uso legislativo del lenguaje en el siglo XIX con relación a su uso político y literario. Mientras en la novela y poesía del siglo predomina una recargada exuberancia verbalista y la oratoria política es frondosa y recargada (baste recordar a un Castelar), el lenguaje de las leyes del siglo legislador por excelencia y en particular el del Código Civil no acusa los excesos de su época ni los defectos de épocas posteriores. Es sencillo y preciso en el léxico, en la sintaxis y en el estilo; busca cuando es necesario, la fuerza expresiva y se propone siempre la claridad, conscientes sus redactores (Alonso Martínez, Cárdenas, De Albacete, Gamazo, Irgón, Isasa, Manresa, García Goyena) de esas funciones básicas del lenguaje que son la significación y la comunicación (Antonio Hernández Gil: el lenguaje del Código Civil. Su vigencia gramatical y social, publicada en ABC, 11 de diciembre de 1990). Entre las recientes reformas introducidas en el Código, cabe señalar la sustitución de los términos "mujer" y "esposa" por el de "cónyuge" con el fin de eliminar discriminaciones por razón de sexo y perfeccionar el principio constitucional de la igualdad? También se sustituya el término "honra" por el de "honor".

mente en la década de los 80, ha venido a prestar atención insistente al proceso de modernización del lenguaje administrativo. En la base del fenómeno se encuentra la necesidad de proceder al cambio del modelo tradicional de "Administración separada", marcadora de las distancias que se establezcan entre ella y los administrados sustituyéndola por un tipo de Administración más abierto e igualitario, vuelto hacia el exterior y para el cual se consideran de especial importancia la información y las comunicaciones con el entorno.

Siguiendo esta dirección, en muchos países se constata la existencia de un proceso de renovación del lenguaje jurídico y administrativo (6). Entre los factores que impulsan este proceso renovador, se encuentran:

- La **demandas social**. En **Estados Unidos** en las décadas de los 60 y de los 70, los movimientos de defensa de los consumidores se movilizaron en favor de una mayor comprensión en los documentos jurídicos, fenómeno común también a otros países donde en medios de comunicación y otros surgió la queja contra el arcaísmo y el esoterismo de algunos aspectos lingüísticos de la documentación jurídico administrativa.
- Otro **factor** es el **económico**. La preocupación por los altos costes de la documentación administrativa y jurídica ha sido el origen de un esfuerzo racionalizador tendente a reducir el enorme volumen de documentación existente, en primer lugar, y hacerlo más funcional (solamente en Gran Bretaña se usan alrededor de 2.000 millones de impresos administrativos cada año, o sea, 36 impresos por habitante y año) (7).
- Un último factor nace del deseo de mejorar la **imagen institucional o corporativa de la Administración**, lo que se expresa suficientemente en la implantación de Programas de Identidad Gráfica, que alcanzan también al diseño de los documentos administrativos.

(6) Un planteamiento general de los problemas de la receptividad administrativa, con abundantes referencias a las comunicaciones, puede consultarse en OCDE, La Administración al servicio del público, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989.

(7) En nuestro país, la Secretaría General de la Seguridad Social ha realizado con parecidos propósitos una reducción previa recopilación e inventario de los distintos modelos utilizados por los centros dependientes del INSS, ISM, INSERSO y Tesorería General de la Seguridad Social, lo que ha permitido pasar de los 25.000 documentos que hasta ahora se venían utilizando a solo 550 modelos básicos que son los incluidos en los Catálogos de Modelaje de Comunicaciones Escritas, recientemente aprobados por las Direcciones del INSS, ISM y Tesorería General de la Seguridad Social.

En los países de habla inglesa ha cumplido una función relevante el denominado "**Plain English**", término con el que se designa una tendencia al uso de un lenguaje sencillo e inteligible en la documentación oficial. El "**Plain English**" ha tenido una expansión notable en **Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.**

En Francia ha existido desde hace muchos años una gran preocupación por el lenguaje administrativo. A Este respecto **M Giscard d'Estaing**, decía en 1978: "La Administración no pertenece a los funcionarios, sino que está al servicio de los ciudadanos. Su lenguaje debe ser, a la vez, moderno y simple para que pueda ser comprendido por todos. La Administración debe utilizar la lengua de Voltaire".

Desde 1966, año en que se instituyó el "**Alto Comité de la Lengua Francesa**", son varios los Institutos especializados creados para defender y mejorar la lengua en el medio administrativo. Así, desde 1984, existe una **Comisaría general de la Lengua Francesa** afecta al primer Ministro cuya misión es "animar y coordinar la acción de las administraciones y de los organismos públicos y privados que concurren a la difusión y defensa de la lengua francesa". En esta misma fecha y por el mismo instrumento legal (Decreto Nº 84-91, de 9 de febrero de 1984) se creó un **Comité Consultivo de la Lengua Francesa**, bajo la presidencia del primer Ministro.

El **Alto Comité de la Lengua Francesa** fue creado en 1983 y sustituyó al anterior Comité de 1966. Su misión es coordinar los trabajos de las **Comisiones de terminología**. Estas Comisiones existen en todos los Ministerios y su trabajo consiste en establecer vocabularios terminológicos y proponer la definición de términos nuevos. Estas listas de términos se definen por orden conjunta del Ministro del ramo y del Ministro de Educación. Su empleo tiene carácter obligatorio en Decretos, Ordenes, Circulares, instrucciones, así como en la correspondencia administrativa, manuales de enseñanza, formación o investigación, utilizados o subvencionados por el Estado.

Otra Institución es el **Alto Consejo de la Francofonía** creado en 1984, gran escaparate de la lengua francesa que reúne a personalidades francesas y extranjeras.

Por último, conviene tener en cuenta la labor meritoria realizada por el **Centre d'Enregistrement des formulaires administratifs (CERFA)**, creado en 1966 y que a lo largo de sus 24 años de vida ha censado más de 25.000 impresos administrativos suprimiendo centenares de ellos.

La situación a pesar de todo ello, no debe ser muy satisfactoria cuando una reciente tesis doctoral de **C. Labarrere** (8) constata la

(8) Claude Labarrere. "La dégradation de la langue française dans L'administration". La Revue Administrative. Volumen I: julio-agosto 1989, págs. 309-314. Volumen II: marzo-abril 1990, págs. 109 a 116.

profunda degradación de la lengua francesa en la Administración. Las Causas inmediatas de esta degradación son, a juicio del autor, la introducción abusiva de palabras angloamericanas (el "franglais"), el olvido o menosprecio de las reglas gramaticales y el esoterismo del lenguaje (los mensajes se redactan en jerga incomprensible. Las cosas más simples, se dicen con palabras grandilocuentes). Entre las causas últimas apuntadas por **Labarrere**, se citan el abandono de los métodos tradicionales de la enseñanza del francés en las escuelas, el cambio de valores en la selección de los funcionarios (hoy priman más otras condiciones, como el comportamiento en reuniones, que las cualidades de redactor), la preferencia dada a la expresión oral, etc.

Modernizar las técnicas de redacción de textos y la elaboración de documentos escritos, forman parte de las preocupaciones actuales de la Administración francesa. Una circular de 15.6.1987 (B.O.E. del 17) fijó algunas reglas para mejorar las condiciones de elaboración de las circulares. En cuando a los proyectos de ley, otra circular de la Presidencia del Consejo de Ministros de 14.6.1983 recomendaba a los autores "respetar ciertas reglas de redacción", recordando especialmente las tocantes a "concisión y claridad".

Modernizar el lenguaje de la Administración en los documentos escritos es una necesidad compatible con la idea de utilizar otros medios de información, de comunicación, como los media, lo que es preferible a acumular documentos oscuros que no son muchas veces sino un lenguaje codificado, hecho por funcionarios para otros funcionarios (9) .

V. EL PROGRESO DE MODERNIZACION EN ESPAÑA

Considerado desde una perspectiva histórica, el lenguaje administrativo documentado se produce, sobre todo, a partir del siglo XVIII, coincidiendo con un mayor desarrollo de la Administración Pública. A partir de entonces podemos afirmar que la documentación lingüística es lo suficientemente rica y abundante para reconocer en ella especificidades de orden léxico y fraseológico y también variedades de orden morfológico-sintáctico reconducibles a rasgos peculiares del estilo administrativo.

Este lenguaje administrativo, nació en el siglo XVIII, adquiere su consagración y uso plenamente universal en el siglo XIX bajo el peso de una serie de circunstancias de carácter histórico y sociológico: pre-

(9) Michel Franc, "Trois conditions de L'efficacite de L'Etat". Annexe 6 au rapport de la commission "Efficacité de L'Etat" Le pari de la responsabilité, La Documentation Francaise, Paris, 1989.

dominio de la política social de la burguesía conservadora, maridaje entre oligarquía y burocracia, influjo de pautas y comportamientos judicialistas en el orden administrativo, etc.

Desgraciadamente no es fácil seguir esta evolución en los textos administrativos. Las fuentes documentales directas no son muchas ni se encuentran tampoco en perfecto estado. Con todo, la consulta directa de los Archivos Histórico Nacional, General de la Administración del Estado y de algunos Departamentos Ministeriales (Hacienda y Presidencia), pueden proporcionar antecedentes, lo que unido al manejo de otras fuentes como las colecciones legislativas o los testimonios literarios y periodísticos de la época, permitiría un estudio más completo del fenómeno del lenguaje administrativo en su perspectiva histórica.

Hay que esperar a la aparición de la **Ley de Procedimiento Administrativo** de 17 de julio de 1958, para que, al hilo de su preocupación por conseguir una Administración más racionalizada y obtener una mayor colaboración de los administrados, se suscite una cierta atención doctrinal sobre los problemas, en general, de las comunicaciones en la Administración Pública y, en particular, en cuanto a la renovación del "**lenguaje**" o "**estilo administrativo**" a la hora de redactar documentos administrativos, considerando los autores, en la mayor parte de los casos, estas prácticas "como un manifiesto atenta-do al idioma" (10).

Expresión particular de esta inquietud, concreta legalmente, fue la **Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958** (Boletín Oficial del Estado de 6 de enero de 1959) por la que se dispuso la supresión de fórmulas de salutación y despedida en las comunicaciones de mero trámite entre órganos administrativos (el famoso "**Dios guarde a V.I.**" de tan larga tradición documental, que incluso en 1984, se defendía por un prestigioso administrativista (11) la conservación de fórmula tan arraigada).

(10) Referencias doctrinales: Francisco González Navarro, "Modelos de instancia y estilo administrativo" en Documentación Administrativa, nº 121, enero-febrero, 1968, págs.61 y ss. En la misma línea de reflexión crítica sobre el lenguaje jurídico administrativo, Cesáreo Rodríguez Aguilera, "El lenguaje jurídico", Editorial Bosch, 1959, Luis Blanco de Tella, "Reflexiones sobre el lenguaje administrativo", en D.A., 1968; y Gabriel Alférez Callejón "Tratamientos honoríficos en escritos administrativos", en D.A. nº 133, enero-febrero, 1970.

(11) Jesús González Pérez, Prólogo al libro de Formularios de Procedimiento Administrativo, de Pedro González Salinas, Editorial Cívitas, 1ª edición, 1984. En el mismo sentido de lamentar la desaparición de las fórmulas de cortesía, Marqués de Tamarón, quien recuerda que el Bottin de 1985 tiene 10 páginas de modelos escritos y el Debbrett's Correct Form tiene más de 200. (Marqués de Tamarón "El guirigay Nacional" Editorial Miñón, 1988).

A partir de la promulgación de la **Constitución de 1978**, se ha producido una revitalización de la inquietudes por renovar el lenguaje administrativo, motivada por una doble causa:

- El interés de las **Comunidades Autónomas** con lengua territorial propia en la normalización lingüística y para la modernización en el uso de la lengua en sus respectivos ámbitos geográficos (Cataluña, País Valenciano, Comunidad Balear, País Vasco, Galicia).
- Las transformaciones externas que experimenta en estos años la Administración Pública, en cuanto organización al servicio de los ciudadanos lo que exige la adaptación de los servicios públicos para satisfacer las demandas de una clientela con criterios de modernización e igualitarismo en las relaciones jurídico-administrativas y en el diálogo social.

La **acción más vigorosa** en pro de la normalización lingüística y modernización del lenguaje administrativo la han emprendido en España las **Comunidades Autónomas**.

Como **realizaciones más concretas** de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, por lo que se refiere a la modernización del lenguaje administrativo, podemos citar las siguientes:

- En **Cataluña** se creó en 1987 la **Comisión Asesora del lenguaje administrativo**, encargada de fijar la terminología del catalán para su uso en la Administración y llevar a cabo la modernización del lenguaje administrativo, siguiendo modelos europeos. Según **Carles Duarte**, el proceso de normalización de una lengua atraviesa por tres etapas fundamentales que son la elección y fijación de la norma lingüística, su estandarización y por último, la modernización, o sea, la creación y adaptación del léxico y del discurso a las nuevas formas de comunicación exigidas socialmente. La línea de trabajo actual que sigue la Generalitat de Cataluña se orienta a la creación de un modelo propio de modernización del lenguaje administrativo, equilibrado entre la fidelidad a la tradición documental catalana y la valoración de otros lenguajes distintos del catalán. Como publicaciones interesantes, podemos citar la **Revista de Llengua i Dret** que publica desde 1983 la **Escola d' Administració Pública de Catalunya**, y de la que es director **Carles Duarte**, autor igualmente de un interesante estudio sobre la Lengua, el Derecho y la Administración, titulado "**Llengua i Administració**" y coautor, junto a **Josep-Enric Rebés y Valentí Sallas** de un **Manual de Formulari de Procediment Administratiu**, asimismo muy bien elaborado.

- En la **Comunidad Valenciana**, se debe mencionar la existencia de un "**Manual de Llenguatge Administratiu Valencià**" en dos tomos, publicado por la Conselleria de Cultura, Educació y Ciencia.

Esta misma Conselleria ha publicado recientemente en formato de edición para ordenador compatible un programa de creación, edición e impresión de documentos administrativos y comerciales (programa ILLA de informatización del lenguaje administrativo) que es la primera experiencia que se realiza por una Comunidad Autónoma para divulgar por vía informática la legalidad vigente en materia lingüística, proponer un estilo de lenguaje administrativo claro y sencillo, al alcance de todas las personas y ofrecer a los usuarios un instrumento de ayuda para la elaboración y tramitación de los documentos administrativos y comerciales.

En relación con la lengua catalana, existe también una Comisión de Coordinación en materia de lenguaje administrativo, integrado por representantes de Cataluña, del Principado de Andorra, de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares.

- En el **País Vasco**, se debe destacar la publicación del **Vocabulario Administrativo**, editado en 1983 por Uzei, así como la labor del **Instituto Vasco de Administración Pública** que publicó en 1986 un prontuario vasco par la Administración que incluye 10.000 términos y distintos modelos de documentos. Este mismo Instituto celebró en San Sebastián, a principios de noviembre de 1988 un congreso sobre Planificación Lingüística en la Administración Pública, en el que se trató, de forma mas bien accidental el aspecto de la modernización del lenguaje administrativo en el País Vasco, donde se registra una situación, a juicio de los expertos, totalmente insatisfactoria, pues al contrario de lo que sucede en Cataluña, la falta de tradición en el uso de la lengua propia ha originado que el proceso de modernidad esté basado más que en la creación o en la tradición, en la adaptación o simple traducción al euskera del léxico castellano.

Por lo que se refiere a la **Administración del Estado**, podemos anotar algunas medidas adoptadas en los últimos años para hacer más comprensibles al público los escritos y documentos administrativos.

- La **Orden del Ministerio de la Presidencia de 10 de enero de 1981**, llamada **Orden Arias Salgado**, sobre requisitos formales que han de reunir las resoluciones administrativas en

- cuanto a la identificación funcional y normativa de los firmantes de los documentos administrativos (BOE 14 de enero de 1981).
- El **Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales** cuyo artículo 3º suprime las "pólizas administrativas" (gravamen impositivo sobre las instancias y documentos presentados por los particulares ante las oficinas públicas y sobre otros documentos administrativos tales como certificaciones, licencias, permisos, etc) (12).
 - La **Orden de 7 de julio de 1986** (BOE del 22 de julio), denominada por quien esto escribe "**Orden de San Fermín**" (13) por la que se regula la confección del material impreso y se establece la obligatoriedad de consignar determinados datos en las comunicaciones y escritos administrativos en la línea iniciada por la **LPA** y continuada por la **Orden Arias-Salgado**.

Esta escasa atención del legislador estatal, contrasta con la opinión de números intelectuales (y también, por qué no decirlo, con la pasividad del conjunto social) que han manifestado claramente sus críticas al actual lenguaje administrativo, pidiendo casi a gritos su renovación: libros como los de **Ramón Carnicer** ("Desidia y otras lacras en el lenguaje de hoy"); **Amando de Miguel** ("La perversión del lenguaje"), y numerosos artículos aparecidos en la prensa y revistas firmados por académicos, escritores y profesores universitarios (14) son suficientemente expresivos del interés que existe en estos medios por la clarificación de la lengua usada por la Administración Pública.

VI. UNA RESPUESTA: EL MANUAL DE ESTILO DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Pese a la abundancia de las críticas contra la oscuridad y hermetismo del lenguaje administrativo aparecidas en los medios de comu-

(12) Sobre la supresión de las pólizas, véase el comentario del autor aparecido en la Revista MUFACE, nº 77, mayo, 1986.

(13) Véase el comentario publicado en la Revista MUFACE nº 79, septiembre de 1986.

(14) Entre estos artículos citamos los de Luis Castresana, "Contra las siglas y el lenguaje críptico", El País, 20-10-84; José Antonio Gabriel y Galán, "La atrofia del lenguaje jurídico", El País, 21-09-85; Juan Benet, "La reconquista del castellano", El País, 14-11-85; Santiago Amón, "Cortesía burocrática", Diario 16, 02-08-86; Federico Jiménez Losantos, "El verbo gerardesco", Cambio 16, 04-08-86; Leonardo Prieto Castro, "La perfección del idioma: una exigencia", Ya, 21-10-87; Fernando Fernán Gómez, "Por un lenguaje común", el País dominical, 11-10-87; Alejandro Nieto, "Alabanza de lo llano y avisos contra la pedantería", el País 27-12-87; Antonio de Senillosa, "Modismos verbales", El País, 13-06-88; Amando de Miguel, "El Saluda", Diario 16, 08-07-89.

nicación o verdidas directamente por los ciudadanos con ocasión de sus contactos en las oficinas públicas, lo cierto es que hasta 1990, los funcionarios no contaban con un Manual de Estilo, como los que poseen otras lenguas de especialidad.

Esta ausencia, puesta de relieve en el **II Seminario sobre Administración y Lenguaje**, realizada bajo los auspicios del **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)** en la primavera de 1987, impulsó al **Ministerio para las Administraciones Públicas**, a incluir dentro de su programa de actividades para 1989 la realización de un **Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo**, proyecto que fue encargado a la **Inspección General de Servicios de la Administración Pública**, dentro de ella, a la **Subdirección General de Procedimientos y Racionalización de la Gestión**.

La publicación del **Manual de Estilo de Lenguaje Administrativo**, cuya aparición en el verano de 1990, ha sido considerada por la prensa como **"un hecho sin precedentes en la vida pública española"** y **"un trabajo monumental que puede resultar histórico"** (15) permite albergar esperanzas de que superada la fase inicial de implantación experimental y obtenida la suficiente difusión general del Manual de Estilo entre los funcionarios públicos, éste pueda ser aplicado al "día a día" de la actividad administrativa. Como señala **C. Labarrere** (16) "la buena administración comienza con un buen lenguaje" y en sentido el **Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo** pretende servir a los funcionarios, quizás el grupo humano que más escribe en nuestro país, como una herramienta de trabajo intelectual mediante la cual pueden usar mejor en el medio administrativo las variadas posibilidades que la lengua ofrece.

VII. LA MEJORA DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO: UN HORIZONTE HACIA EL FUTURO

La publicación aún acompañada de éxito, del **Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo**, no puede considerarse una meta, sino mas bien el inicio de un largo camino. Por desgracia, el lenguaje en la Administración, al igual que sucede en otros medios, sufre hoy un proceso de degradación acelerado, debido no solo a la pervivencia de formas anacrónicas, cultismos o modismos intimidato-

(15) Diario El País de 21 de junio de 1990.

(16) Claude Labarrere, "La degradación de la langue française dans l'administration" en La Revue Administrative, núm. 250,251, 1989.

rios, como acertadamente viene señalando el **Defensor del Pueblo** y evidencia la investigación previa a la elaboración del **Manual de Estilo**, sino que hay además otros factores no suficientemente investigados que confluyen en la realización práctica del lenguaje y que causan efectos no menos perturbadores que la prosa arcaica y antañona.

Entre estos factores citaremos:

- La influencia de los medios de comunicación de masas (especialmente la TV), caracterizadas por el mal trato dado a la lengua,
- la falta de una política clara de defensa y promoción del español por parte de los poderes públicos, si bien el reciente anuncio de la creación del Instituto Cervantes hace pensar que esta circunstancia puede variar en el futuro,
- la dependencia del lenguaje político -"el politiqués", según **Amando de Miguel**- que encubre, bajo una supuesta modernización de formas, una calculada ambigüedad de conceptos,
- la invasión del inglés, preponderante en otros lenguajes: en el mundo de la empresa, al que intenta hoy parangonarse, un tanto ingenuamente, la Administración Pública, y sobre todo en el lenguaje informático, cuyo uso está creando, como señala acertadamente **Pedro Maestre** un "nuevo mester de clerecía" que diferencia a los iniciados de los "analfabetos funcionales pre-informáticos",
- la debilidad de los estudios de la lengua española en Centros de EGB, Bachillerato Universidades, considerados aburridos y abstrusos.

Estos y otros factores que inciden en el uso de la lengua abogan a favor de desarrollar, dentro de la estrategia de modernización de los procedimientos de actuación de la Administración Pública, un programa específico de actuaciones específicas encaminado a la mejora de la calidad del lenguaje administrativo. Un cambio cultural de la trascendencia y proyección del que se pretende impulsar por el **Ministerio para las Administraciones Públicas** para los próximos años, no podría considerarse completo sin la modernización del lenguaje administrativo. Lo que se trataría de obtener con la realización de este programa sería, en definitiva, que el lenguaje usado por la Administración estuviera adaptado a las necesidades de los usuarios y que su traducción a la lengua común no fuera, como hasta ahora, responsabilidad del destinatario.

Un grupo de expertos en lenguaje administrativo, reunido en Madrid el día 23.4.1990, ha presentado a la consideración del equipo di-

rectivo (17) del MAP un amplio documento con el que se contienen las recomendaciones precisas para informar un programa para la mejora del lenguaje administrativo.

Como áreas de actuación prioritarias, el Grupo de Expertos ha señalado las siguientes:

- **investigaciones aplicadas**
- **programas educativos**
- **normativa e institucional**
- **funcionarios**
- **imagen pública**
- **apertura al exterior**

Dentro de cada una de estas áreas se sugirió la realización de algunos trabajos relevantes del orden de los siguientes:

— **Investigaciones aplicadas**

- * tratamientos administrativos
- * siglas, símbolos y abreviaturas administrativas
- * estudios sobre cuestiones gramaticales
- * estudio de la influencia del lenguaje técnico en el lenguaje administrativo y en los distintos tipos de documentos
- * estudio sobre las influencias recíprocas entre el lenguaje administrativo y el periodístico
- * estudio de la influencia del lenguaje informático en el lenguaje administrativo
- * estudio de la influencia de las relaciones internacionales e interlingüistas del lenguaje administrativos.

— **Programas educativos**

- * Entre otras recomendaciones se sugiere que la Universidad y la propia Administración Pública fomenten la realización de tesis doctorales y de licenciaturas sobre el lenguaje administrativo y que la materia de redacción de documentos administrativos se incluya como práctica en las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociología, así como en las Escuelas Especializadas dependientes de aquéllas

— **Normativa e Institucional**

- * aplicación de un control de calidad lingüística sobre la reglamentación estatal

(17) Conclusiones y recomendaciones de la Mesa Redonda de Expertos en Lenguaje Administrativo. Documento de circulación interna fechado en Madrid el 23 de Abril de 1990.

- * creación de modelos de documentos y formularios administrativos
- * elaboración de Vocabularios Terminológicos en áreas especializadas

— **Funcionarios**

- * Estudio del lenguaje administrativo como materia propia o integrada dentro del área de información y comunicación en los cursos de formación y perfeccionamiento para funcionarios públicos

— **Imagen pública**

- * Establecimiento de premios en metálico a los equipos de funcionarios que se esfuercen por conseguir una buena comunicación con el público.

— **Apertura al exterior**

- * Contactos con centros especializados españoles y extranjeros para intercambios de información y proyectos conjuntos.

Por último, el grupo de expertos ha recomendado que se elabore por el MAP, un Manual de Estilo para la Administración Local, dada la singular importancia e incidencia que la actividad de las Entidades Locales reviste para la inmensa mayoría de los ciudadanos.

