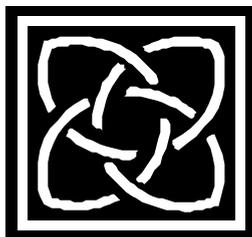


LA MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO



Documentación Administrativa: diseño de sistemas de información
2º Curso De Doctorado en Documentación
Universidad Carlos III de Madrid
Rosario López de Prado
Marina Jiménez Piano

LA MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN	3
1 DEFINICIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO	4
2 EVOLUCIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	6
3 EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	10
4 LA MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO EN OTROS PAÍSES	10
5 CONCLUSIONES	13
6 BIBLIOGRAFÍA	14

Introducción

El concepto de comunicación entre los estados y sus administrados es reciente. Los Estados del Antiguo Régimen no precisaban de la documentación administrativa más que al servicio del poder, y por otra parte la organización social menos compleja generaba muy pocos documentos administrativos.

Definición del lenguaje administrativo

Comunicar tiene siempre dos funciones, una general – modificar la percepción de la realidad de quién recibe la comunicación y por tanto su comportamiento -- y otra específica, dependiendo de los fines que el emisor persiga. Como se trata de un instrumento tiene por lo tanto que adaptarse a un fin, a pesar de lo extendida que está la creencia de que lo importante es comunicar, independientemente del mensaje se transmita.

La comunicación administrativa tiene pues, además de esta función general, unas funciones específicas. Gregorio Arena¹ distingue tres funciones:

- ❑ Comunicación para regular, donde se inscriben la mayor parte de los actos administrativos, sirve para regular jurídicamente las relaciones entre los sujetos partícipes en la ordenación jurídica
- ❑ Comunicación como servicio, informar sobre los servicios ofrecidos por la administración, pues no solo es responsabilidad de esta prestarlos, sino proporcionar a los usuarios instrucciones sobre su funcionamiento, sin dar por sentado el conocimiento de las reglas por parte de estos
- ❑ Comunicación para convencer, usado el término convencer como “vencer juntos”, es decir cooperación en la resolución de los problemas públicos, que de otro modo son irresolubles, problemas tales como el medio ambiente, la salud, la educación, la seguridad ciudadana, el empleo, el orden público y todos aquellos que se ocupan del sistema de relaciones entre los individuos que forman la comunidad.

La comunicación administrativa se lleva a cabo a través del lenguaje administrativo, definido como el lenguaje utilizado en las relaciones entre la administración y los ciudadanos y según se expone en el *Manual de estilo del lenguaje administrativo*:

.....el lenguaje administrativo, al menos en su uso escrito y en la variante de comunicación directa entre la Administración y los particulares, cuenta con unas características definitorias propias, tanto de vocabulario como de gramática o de estilo, suficientes para afirmar la existencia de un lenguaje administrativo específico de la Administración Pública.²

El lenguaje administrativo, sin embargo, a pesar de su carácter especializado, tiene un uso general dentro de una comunidad política; así, aunque se trate de un lenguaje especial o de un llamado tecnoleto, todo ciudadano ha de recurrir a él en algún momento en sus relaciones con las administraciones y todos somos cuando menos sujetos pasivos de la comunicación administrativa.

Los lenguajes especiales lo son no solo por poseer un léxico especial, sino también una sintaxis y fraseología diferentes a los de la lengua común y sobre todo, según las últimas tendencias lingüísticas, por que se trata de lenguajes con fines especiales y no generales.

Según el lingüista Juan Martínez Marín, de la Universidad de Granada³, se trata de un

¹ **Gregorio Arena**, Comunicare per co-amministrare in *Amministrare*, 1997, vol. XXVII, n. 3, p. 337-345

² **Ministerio para las Administraciones Públicas** *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, Madrid, INAP, 1990

³ **Juan Martínez Marín**, El lenguaje administrativo. Descripción y norma, en *LEA : Lingüística*, 1997, vol. XIX, n. 2, p. 215-228

lenguaje para fines y contenidos específicos, pero presenta una especificidad particular porque afecta aun gran número de hablantes, tanto en su vertiente de conocimiento activo – los funcionarios de la Administración, que lo usan preferentemente – como en la vertiente del conocimiento pasivo – los ciudadanos en general. Es decir por su propia naturaleza el lenguaje administrativo combina los rasgos de especificidad y generalidad y además dado su carácter normativo precisa ser claro unívoco e inteligible.

El *Manual de estilo del lenguaje administrativo* enumera ocho características del lenguaje administrativo:

1. Un léxico especial: *dejación, dación, meritado*
2. Acepciones propias y particulares de la lengua común, incluso no recogidas en los diccionarios: *significar, librar*
3. Uso reiterado de determinadas formas gramaticales
4. Repetición de estructuras sintácticas
5. Mantenimiento de formas anacrónicas poco habituales en la lengua actual: *no lo hiciera*
6. Uso y abuso de circunloquios: *para la debida constancia, para general conocimiento y cumplimiento*
7. Abundancia de locuciones prepositivas: *en lo referente a, en la medida de, en función de, en orden a*
8. Abuso de clichés, fórmulas y muletillas: *sin más aviso, hallar conforme*

Martínez Marín señala que además de la creación de términos particulares usando la derivación y composición de la lengua común (*personarse, cumplimentar, etc.*) o asignar distintos significados a formas del léxico común (*circular, diligencia, etc.*), la lengua administrativa se caracteriza por una tendencia analítica y del significado conceptual, dando lugar a formas complejas, como *poner de manifiesto, surtir efecto, etc.* y al uso de los llamados compuestos sintagmáticos: *estimación objetiva singular simplificada*. Es importante señalar también el uso abundante de los neologismos, dando lugar a expresiones como *subsidiación, consejería o servicio social sustitutorio*

Desde el punto de vista morfosintáctico, algunos de los rasgos del lenguaje administrativo señalados por Martínez Marín son:

- ❑ Empleo del participio presente: *antecedentes obrantes, el abajo firmante*
- ❑ Uso de sustantivos postverbales, es decir, derivados a partir de verbos: *requerimiento, mandamiento, apercebimiento*
- ❑ Gran variedad de locuciones prepositivas y conjuntivas: *a tenor de, por todo lo cual, al amparo de*
- ❑ Construcciones con verbos en determinados tiempos, como el futuro de subjuntivo para expresar eventualidad: *si así no lo hiciera,* o el uso de la pasiva refleja: *se pone en conocimiento de*

Por último, Martínez Marín se muestra disconforme con el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), que el manual ya citado aboga por la supresión de las muletillas y frases hechas, señalando que los modernos estudios textuales resaltan la importancia de la fraseología en el lenguaje que nos ocupa, debido a la variedad de sus funciones discursivas. Considera estas expresiones fraseológicas imprescindibles a la hora de comunicar y solamente desaconsejables si se utilizan de forma excesiva.

Todos los autores pasan por alto el hecho de que al hablar de lenguaje administrativo se habla casi siempre de lenguaje escrito, aun cuando la comunicación con la administración puede además ser oral, y puede variar según sea comunicación de la administración con los particulares, de los particulares con la administración o comunicación interna dentro

Evolución del lenguaje administrativo en España

El concepto de lenguaje administrativo en España es bastante reciente y su estudio cuenta con apenas unas décadas. El Diccionario de la Academia, a pesar de contar entre sus abreviaturas con la voz *Adm.*, no especifica como administrativos vocablos y acepciones como *cumplimentar*, *excedencia*, *fungible* o *resolución*. Sin embargo en 1978 el Ministerio de Educación y Ciencia incluyó en el temario del programa de Lengua española de COU "el lenguaje jurídico y administrativo"

Ya en 1968, aun en pleno Franquismo, Blanco de Tella en su artículo *Reflexiones sobre el lenguaje administrativo*⁴ había sugerido la necesidad de formar a las nuevas promociones de personal administrativo en el uso correcto de esta clase de lenguaje, como medio para conseguir una reforma a fondo de la administración.

Blanco Tella es un precursor no solo en cuanto a la consideración de la importancia del lenguaje administrativo, sino también desde el punto de vista de la reforma profunda de la Administración Pública. Es muy interesante seguirlo en su análisis de los vocablos usados en la administración que reflejan su emanación de un poder absoluto ya inexistente y su propuesta de sustitución por otros que reflejen mejor el acercamiento de la Administración a los particulares. Así, frente a palabras como *potestad*, *facultad*, propone términos como *responsabilidad* o *función*.

Distingue entre el lenguaje administrativo jurídico, el lenguaje de las disposiciones legales y reglamentarias y el lenguaje administrativo de los documentos y formularios, de los que dice textualmente:

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, formulas y giros aparatosos cuya supervivencia en castellano ha quedado reducida exclusivamente a aplicaciones administrativas.

Señala como características de este lenguaje el uso de los gerundios, de los futuros de subjuntivo anteriormente señalados, la construcción en tercera persona cuando el particular se dirige a la Administración y en forma impersonal cuando la comunicación se dirige en sentido inverso y aduce que una comunicación de este tipo no favorece al acercamiento de los que se comunican, sino que más bien refuerza la separación entre ellos.

Termina analizando la estructura básica de la solicitud o instancia-tipo que, "tan del gusto de la mentalidad de nuestros funcionarios, representa una de las muestras más regresivas del estilo administrativo". Este esquema produce la impresión de que dirigirse a una autoridad administrativa no es un acto natural y lícito, sino que constituye todo un atrevimiento que solo debe intentarse revistiéndose de la máxima humildad, ciñéndose estrictamente al ceremonial y pidiendo continuamente excusas.

Esa instancia-tipo, que Blanco de Tella bautiza como *Modelo ritual de solicitud* y que reproducimos a continuación, no solo era la generalizada en esos años según declara el autor, sino que debe de seguir teniendo alguna vigencia en medios especialmente conservadores aun en la actualidad

⁴ **L. Blanco de Tella**, Reflexiones sobre el lenguaje administrativo, en *Documentación administrativa*, 1968, n. 122, p.73-88

Modelo ritual de solicitud⁵

Primera parte

- | | |
|---|--|
| 1) Fórmula de salutación | Expresión del tratamiento del destinatario, p.ej. <i>Ilmo. Sr.</i>
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 | <i>El que suscribe</i>
<i>El abajo firmante</i>
<i>El infraescrito</i>
A veces se prescinde de esta fórmula comenzando directamente por la identificación del solicitante |
| 3) Fórmula de aproximación | <i>Ante V.I. acude</i>
<i>Ante V.I. comparece</i>
<i>Ante V.I. recurre</i> |
| 4) Fórmula de manifestación de respeto | <i>Y respetuosamente</i>
<i>Y con el debido respeto</i>
<i>Y con todo respeto</i>
<i>Y con el mayor respeto</i>
La fórmula se refuerza en algunos supuestos: <i>Con el mayor respeto y consideración</i> |
| 5) Fórmula de exposición | <i>Tiene el honor de exponer</i>
<i>Expone</i> |
| 6) Fórmula cautelar | <i>Que creyendo reunir</i>
<i>Que estimándose comprendido</i> |
| 7) Fórmula de conexión | <i>Es por lo que</i>
<i>Es causa por la que</i>
<i>Por todo lo cual</i>
<i>En su virtud</i>
<i>En mérito de lo expuesto</i> |

Segunda parte

- | | |
|---|---|
| 8) Fórmula de petición | <i>Suplica</i>
<i>Suplica V.I.</i>
<i>Suplica encarecidamente</i>
A veces se repite en este lugar la manifestación de respeto, que precede normalmente a la exposición de hechos: <i>Respetuosamente suplica</i> |
| 9) Fórmula de dignación | <i>Se digne admitir</i>
<i>Tenga a bien conceder</i> |
| 10) Fórmula de merced | <i>Gracia</i>
<i>Es gracia</i> |
| 11) Fórmula de expectación o confianza | <i>Que no duda alcanzar</i>
<i>Que espera merecer</i>
<i>Que desea alcanzar</i> |
| 12) Fórmula de apelación de las cualidades del destinatario | <i>De la bondad de V.I.</i>
<i>De la reconocida bondad de V.I.</i>
<i>Del recto proceder de V.I.</i> |
| 13) Fórmula de salutación final | <i>Cuya vida guarde Dios muchos años</i>
<i>Dios guarde a V.I. muchos años</i> |
| 14) Expresión de lugar y fecha | <i>En....., a de1968</i> |
| 15) Indicación del destinatario | <i>Ilmo. Sr.</i> |

Tab. 1

⁵ Tomado del artículo citado de **L.Blanco de Tella**

En 1987, la organización del II Seminario sobre "Administración y lenguaje" fue el punto de partida para la reactivación de las ideas reformistas sobre la administración en general y el lenguaje administrativo en particular; de este seminario surgió en 1989 en el Ministerio para las Administraciones Públicas el proyecto de redacción de un manual de estilo del lenguaje administrativo.

El proyecto se realizó en dos fases:

- Fase de investigación, realizada por un equipo del Departamento de Filología española de la Universidad Autónoma de Madrid, sobre una muestra de 302 documentos de los veintidós tipificados (Tab. 2). Estos documentos fueron seleccionados por el INAP en centros de la Administración geográficamente alejados entre sí y pertenecientes tanto a la Administración General como a sectores administrativos especializados
- Fase de redacción, en la que participó un equipo de redactores compuesto por los investigadores que habían cubierto la fase de investigación junto con un grupo de funcionarios cuidadosamente seleccionados en los Ministerios de Administraciones Públicas, Educación y Ciencia y Cultura y que finalizó en 1990 con la publicación del citado Manual

DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS⁶			
RESOLUTIVOS	Acuerdos		3
	Autorizaciones		4
	Mandamientos		1
	Resoluciones		37
DE INSTRUCCIÓN	De constancia interna	Actas	7
		Diligencias	1
	De constancia externa	Cartas de pago	2
		Certificaciones	21
		Contratos	9
		Resguardos	4
DE COMUNICACIÓN	Anuncios		8
	Circulares		7
	Citaciones		3
	Comunicaciones		38
	Edictos		8
	Notas informativas		1
	Notificaciones		34
	Oficios		5
	Requerimientos		11
ESCRITOS A LA ADMINISTRACIÓN	Declaraciones		33
	Denuncias		5
	Solicitudes		60
TOTAL			302

Tab. 2

⁶ Tomado del Manual de estilo del lenguaje administrativo

Claves para conocerme. Manual de estilo del lenguaje administrativo (1992) y en 1994 una obra muy necesaria el *Manual de documentos administrativos*, cuya tipología documental es mucho más extensa, precisa y normalizada; veamos en la tab. 3 los distintos tipos de Acuerdos, dentro de los Documentos de Decisión.

CLASES DE ACUERDOS	
DE INICIACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO (art. 69.1)	
INSTRUMENTALES	Acumulación de procedimientos (art.73)
	Práctica simultánea de trámites (art.75.1)
	Apertura de periodo de prueba (art.80.2)
	Ampliación de plazos (arts. 42.2 y 49)
	Tramitación de urgencia (art. 50)
SUSTANTIVOS	Adopción de medidas provisionales (art.72)
	Admisión/rechazo de pruebas propuestas (art. 80.3)
	Solicitud de informes (art. 82)
	Información pública (art. 86.1)
	Caducidad del procedimiento (arts. 43.4 y 92)

Tab. 3

El *Manual de documentos administrativos* está también disponible en parte en la Web en la página del Instituto Nacional de Administraciones públicas (en la URL <http://www.igsap.map.es/sgpro/document/tl.htm>), en esta página está también disponible el programa PROA, que contiene los distintos modelos de documentos administrativos.

La página Web contiene también información sobre el proyecto “ventanilla única”, que pretende hacer posible la tramitación de cualquier expediente administrativo en la

En el País Vasco es de destacar la labor del Instituto Vasco de Administración Pública que en 1986 un prontuario vasco para la administración, que incluye 10.000 términos y distintos modelos de documentos

Algunas comunidades autónomas disponen también de páginas Web en las que se encuentran disponibles algunos modelos de documentos. Es importante también la labor de normalización lingüística realizada por las comunidades catalanas, vasca y gallega así como de difusión de estas lenguas; los formularios disponibles en las páginas de las distintas comunidades presentan la información en las dos lenguas oficiales, como ocurre en el caso de la Comunidad Valenciana.

La modernización del lenguaje administrativo en otros países

En los años setenta en Estados Unidos, movimientos ciudadanos y de defensa de los consumidores iniciaron un movimiento a favor de una mayor comprensión en los documentos jurídicos, conectando con movimientos similares en otros países, en los que los medios de comunicación denunciaban el anquilosamiento y la ininteligibilidad de la comunicación entre el estado y sus administrados

A estas demandas sociales se unían motivos económicos, se intenta un esfuerzo de racionalización que permita reducir el enorme volumen de documentación existente y hacerla más funcional. Solo en Gran Bretaña se usan alrededor de dos mil millones de impresos administrativos al año, es decir 36 impresos por habitante y año.

Todos los estados occidentales han comprendido que para poner a la administración al servicio de los ciudadanos no basta con simplificar los procedimientos administrativos,

También cuenta Francia con dos organismos que se ocupan la simplificación de los trámites administrativos y de la normalización de los documentos administrativos. El primero de ellos es el COSIFORM (COMission pour la SIMplification des FORMalités). El segundo el CERFA, el Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaire Administratifs)

⁷ **Organización de Cooperación y Desarrollo Económico**, *La administración al servicio del*, 1ª de. 1987. Madrid, MAP, 1991

⁸ Este documento está disponible en la Web <http://www.plainlanguage.gov.cites/memo.htm>, consultado el 30-12-1998

El CERFA se creó en 1966 para censar y revisar los formularios administrativos, en ese año censó un total de 25000 formularios, que el 31 de diciembre de 1997 han quedado reducidos a 2063. Muchos de estos formularios están ya -- el resto lo estará pronto -- disponibles en la Web, en el servidor de la administración pública francesa, ADMIFRANCE en la URL <http://www.admifrance.gouv.fr>⁹

En Italia, la acción de modernización de la administración pública en general y del lenguaje administrativo en particular ha seguido pautas parecidas a las de la acción en España. En 1993, siguiendo la recomendación de la OCDE, el Ministerio de la Función Pública publicó el *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, en cuyo prólogo se declara la influencia del Manual de estilo español y que constituye el antecedente de un proyecto más amplio, "Simplificación del lenguaje administrativo" que finalizó en 1995¹⁰

El proyecto implicó en la experimentación a siete administraciones diferentes:

- ❑ La oficina de información del Ayuntamiento de Roma
- ❑ La Secretaría General del Comité para la Construcción de Residencias

- ❑ La oficina de contratación de la Universidad de Bolonia
- ❑ La secretaría de estudiantes de la Universidad de los estudios de Aquila
- ❑ La prefectura de Aquila
- ❑ El ayuntamiento de Melfi
- ❑ Oficina de Empleo de Nuoro

En cada administración se trabajó con un grupo máximo de 15 empleados públicos. Las fases de la experimentación fueron cinco: de implicación, de reescritura de los textos seleccionados (el grupo de trabajo estaba compuesto por tres especialistas jurídicos, cuatro con competencias lingüísticas y uno con competencias en grafismo editorial), fase de formación, de valoración y de propuestas. Estas fases dieron lugar a los siguientes productos:

- ❑ Una propuesta sobre formación
- ❑ Glosario de términos técnicos del lenguaje administrativo
- ❑ Manual para la simplificación del lenguaje administrativo, el *Manuale di Stile per un linguaggio amministrativo vicino al cittadino*
- ❑ Un instrumento informático de apoyo a la redacción de textos, que por ejemplo permite aplicar índices de legibilidad (longitud media de las palabras expresada en sílabas o longitud media de las frases expresada en palabras por frase)
- ❑ Manual de consulta para la organización gráfica de los textos

Por último señalar que la administración italiana ha empezado en el año 1996 a usar criterios de calidad en las prestaciones de los servicios públicos, introduciendo el tema de las cartas de servicios, documentos en los que los gestores de cualquier servicio se comprometen de forma pública a cumplir unas determinadas tareas, cuantificadas o no cuantificadas. Se trata de un modelo de gestión de la calidad menos ambicioso y más realista que otros más conocidos.

⁹ Concretamente en: <http://www.lesformulaires.cerfa.gouv.fr/servform/PageHtml/instit.html#cerfa>

¹⁰ Véase el artículo de **Manuel Martínez Bargueño**, La simplificación del lenguaje administrativo en Italia, en *Revista de llengua i dret*, 1996, juliol, n. 25, p.31-50

Conclusiones

La comunicación entre la Administración y los ciudadanos ha sido muy azarosa a lo largo de la historia, dificultada primero por la propia esencia del poder que no necesita comunicar y no desea comunicar, y posteriormente por el lastre de unos procedimientos y de un fárrago de fórmulas arcaicas e incompresibles.

Las actuaciones de los estados modernos sobre los lenguajes de comunicación de la Administración, han tenido como resultado la toma de conciencia de la incomunicación existente, y aunque no han resuelto el problema, si han comenzado a tomar medidas para hacerlo.

Más que los estados, la propia organización social emergente ha generado un cambio en la relación del individuo con la Administración y ha generado mucha más democratización que cualquier medida política. La última fase de la intervención del estado es la aplicación de programas que garanticen la calidad de los servicios

“La fuerza de las cosas” incluye también todos los cambios económicos, organizativos, tecnológicos: ¿qué precio cuesta no entenderse?, transcendencia de la comunicación en una organización social tan compleja como la actual, con tantas oportunidades para la

Entre los actores fundamentales de esta democratización (por lo menos formal) representada por la simplificación del lenguaje administrativo, figura en un papel principal la red Internet, que ha propiciado el lenguaje entrecortado y elíptico en general, y que en el lenguaje administrativo ha hecho imposible la antigua prosopopeya, favoreciendo por fin la añorada concisión. Como dicen que dijo Fellini:

“El silencio enseña a pensar”

Arena, Gregorio, Comunicare per co-amministrare en *Amministrare*, 1997, vol. XXVII, n. 3, p. 337-345

Blanco de Tella, L., Reflexiones sobre el lenguaje administrativo, en *Documentación administrativa*, 1968, n. 122, p.73-88

Borgonovo Re, Donato, L' "amministazione colloquiale": dagli URP al Codice di stile, en *Amministrare*, 1997, vol. XXVII, n.3, p. 403-417

Cruz Mundet, José Ramón y Mikelarena Peña, Fernando, *Información y documentación administrativa*, Madrid, Tecnos, 1998

Invernizzi, Emanuele, La comunicazione per il cambiamento negli enti pubblici, en *Amministrare*, 1997, vol. XXVII, n. 3, p. 347-366

Manual de documentos administrativos, Madrid, MAP, Tecnos, 1994

Martínez Bagueño, Manuel, La simplificación del lenguaje administrativo en Italia, en *Revista de llengua i dret*, 1996, juliol, n. 25, p.31-50

Martínez Marín, Juan, El lenguaje administrativo. Descripción y norma, en *LEA : Lingüística Española Actual*, 1997, vol. XIX, n. 2, p. 215-228

Ministerio para las Administraciones Públicas *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, Madrid, INAP, 1990

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La administración al servicio del público*, 1ª de. 1987. Madrid, MAP, 1991

Sánchez Prieto, Ana Belén, Documentos administrativos: Un ensayo de diplomática contemporánea, en *Documentación de las Ciencias de la Información*, 1995 n. 18, p. 193-210

URLs

<http://www.igsap.map.es/sgpro/document/tl.htm>

<http://www.plainlanguage.gov.cites/memo.htm>

<http://www.lesformulaires.cerfa.gouv.fr/servform/PageHtml/instit.html#cerfa>

<http://wordcentre.co.uk/perpage1.htm>

http://www.blm.gov/nhp/NPR/pe_toc.html

<http://www.admifrance.gouv.fr>