

a) El llenguatge administratiu i jurídic

PASADO Y PRESENTE DEL LENGUAJE
ADMINISTRATIVO CASTELLANO*

per Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO

Vocal assessor de la Direcció General de la Funció Pública del Ministeri per a les Administracions Públiques

En diversas ocasiones se ha señalado la falta o escasez de estudios sobre la Administración y la burocracia y como esta penuria es mayor aún en aspectos tales como formas de organización del trabajo, prácticas de oficina, documentos y lenguaje administrativo, donde llega casi hasta la inexistencia.

Por lo que se refiere al lenguaje, la causa de este desinterés entre los lingüistas, lo atribuye Emilio Náñez¹ a su aridez y carencia de posibilidad de goce estético, mientras que para el profesional de la Administración el estudio del documento, de su lenguaje y formas, se ha considerado las más veces como un objeto de atención menor.

Mi intención al presentar esta ponencia «Pasado y presente del lenguaje administrativo» es simplemente reflexionar sobre algunos momentos históricos que entiendo han sido especialmente significativos para la evolución del lenguaje administrativo castellano. No pretendo en ningún caso profundizar en su análisis —para lo que no habría tiempo ni sería quizás el momento adecuado— sino tan sólo señalar aquello que más me ha llamado la atención, normalmente con ocasión de la lectura de manuales de formularios o colecciones de documentos antiguos.

* Ponencia presentada en las Jornadas sobre Modernización del Lenguaje Administrativo organizadas por el Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, 29 y 30 de junio de 1992).

1. Emilio NÁÑEZ FERNÁNDEZ. «La locución prepositiva en el lenguaje administrativo.» Tomo LXXI. Cuaderno CCLIII. Mayo-agosto 1991. Separata del *Boletín de la Real Academia Española*. Madrid. Impremta Aguirre, 1991.

Al tratar este tema hay que tener en cuenta que rara vez en el mundo científico los fenómenos se presentan aislados, lo que es también válido para las ciencias sociales. Así, resulta que el estudio en una perspectiva histórica diacrónica del lenguaje administrativo es inseparable de la formación y desarrollo de la burocracia, de la cultura administrativa generada en cada época y, en última instancia, de los intentos de regeneración, reforma o modernización administrativa.

* * *

Las administraciones públicas se caracterizan por su absoluta historicidad. Como dice M. Giannini,² hoy se considera universalmente aceptada la tesis de Max Weber según la cual los Estados nacen como tales cuando se dotan de un cuerpo permanente de personal profesional. Este hecho se produce en Europa durante los siglos XII y XIII con la creación, a partir de los legistas, de un cuerpo burocrático permanente de elevada formación y de gran influencia que ponen su mucho saber jurídico al servicio del Monarca, quien lo instrumentaliza en beneficio de su autoridad.

En Castilla —según Alejandro Nieto—³ este modelo europeo de racionalización del Estado y de formación de la Administración Pública empieza con Alfonso X, con su obra legislativa de corte romano y sus intentos de organización política y centralizada moderna si bien no alcanza su madurez hasta el período de los Reyes Católicos.

Según Pelorson,⁴ a quien cita Nieto, la burocracia castellana es la que antes en toda Europa ofrece los rasgos característicos de una burocracia moderna: división del trabajo y repetición de tareas, jerarquía precisa, normas de conducta bien definidas, procedimiento previo y prácticas minuciosas de archivo.

Es durante este primer período de la monarquía castellana, luego austríaca, cuando los grandes funcionarios interpretan a decir del profesor Marichal⁵ su papel histórico como mediadores, como hombres justamente creadores de civilidades.

2. Massimo SEVERO GIANNINI. *El poder público. Estados y Administraciones Públicas*. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1991, p. 37 y ss.

3. Alejandro NIETO. *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. Capítulo primero «El Estado y los juristas». Colección Estudios de Historia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1986, p. 35.

4. PELORSON. «Les letrados juristes castillans sous Philippe IV», 1980, citado por Nieto en *ob. cit.* p. 39.

5. Juan MARICHAL. «La voluntad de estilo. Teoría e historia del ensayismo hispánico.» *Selecta de Revista de Occidente*. Madrid, 1971, p. 127 y ss.

Andrés Bernáldez, el llamado Cura de Los Palacios, fijaba en los expresivos términos siguientes la función de los secretarios reales:

«... deben procurar de evitar escándalos y guerras entre los reyes y los señores y procurar la paz y la concordia por epístolas de dulce y autorizado escribir».

Según Marichal la decadencia de España como potencia europea en los siglos posteriores se produjo no por la abundancia de hombres de letras en el aparato estatal sino más bien por la ausencia de las nuevas técnicas mentales cuyo empleo era indispensable para la productividad de la maquinaria burocrática.

Los oficios burocráticos eran considerados en la Administración de los Consejos y de los señoríos característica de la monarquía austriaca de los siglos XVI y XVII como empleos dignos y decorosos cuya buena práctica permitía el ascenso social y la elevación a destinos más encumbrados. La dignidad que se reconoce a la función explica, quizás, la abundancia de manuales de prácticas profesionales que comienzan a aparecer ya desde esta época. Entre ellos:

Manual de escribientes de Antonio de Torquemada (1552)

El perfecto regidor de Juan Castillo y Aguayo (1585)

El Secretario del Rey de Francisco Bermúdez de Pedraza (1620)

Del oficio de Síndico de Fray Diego Bravo (1640)

Secretario y Consejero de Señores y Ministros de Gabriel Pérez del Barrio (1645)

* * *

Con los Borbones (1701) comienza un nuevo período histórico marcado en el plano administrativo por un cambio organizativo de métodos de trabajo de gran trascendencia con la creación de las Secretarías de Despacho. Como dice Fernando Cos-Gayón en su «Historia de la Administración Pública en España»,⁶ ya no era posible que, como en los tiempos de Felipe II, un sólo hombre aunque estuviera asistido de secretarios fuera capaz de dirigir todas las operaciones de tan vasta maquinaria administrativa: anotar de su puño y letra los expedientes, fallar por sí las solicitudes,

6. Fernando COS-GAYÓN. *Historia de la Administración Pública en España*. Madrid 1851. Edición en facsímil del original del Instituto de Estudios Administrativos (Escuela Nacional de Administración Pública). Colección: Clásicos de la Administración, 1. Madrid, 1976, p. 189.

estudiar detenidamente los nombramientos de los empleados y sopesar sus méritos, seguir la correspondencia cifrada con los embajadores en el extranjero, etc.

Continúan publicándose en este siglo manuales de prácticas profesionales. Algunas de estas obras no debían ser demasiado útiles pues como dice el prospecto de venta de una de ellas de comienzos del XIX «*ni la antigua Política de Bobadilla que ya descansa olvidada en las bibliotecas, ni el Corregidor Perfecto poco conocido, sin duda por no haber sido necesario, ni la Guía Teórico-Práctica de Ayuntamientos, llena de disposiciones y doctrinas derogadas y contradictorias, ni el Manual de Alcaldes ordinarios que apenas indica ligeramente algo de lo mucho que debe saberse son suficientes para adquirir los vastos conocimientos que la legislación y la práctica exigen a corregidores, jueces, letrados, ayuntamientos, alcaldes, abogados, escribanos y cursantes de jurisprudencia*».⁷

Pero lo que verdaderamente nos interesa ahora es conocer cómo se escribía en esta época (siglo XVIII), cuál era el estilo que se recomendaba emplear en la correspondencia oficial. Para averiguarlo hemos elegido uno de estos manuales que lleva como título *Práctica de Secretarios* de Gaspar de Ezpeleta y Mallol, secretario del Santo Oficio de la Inquisición y del Excmo. Sr. Marqués de Mirable, cuya primera edición es de 1723.⁸

Con pretendida humildad, el autor, que se reconoce continuador de todos los que han escrito sobre el empleo de secretario, declara que su pequeño trabajo no es capaz de merecer la atención de los secretarios que ya se hallan en posesión de una bien cortada pluma pero debe presumir será posible enseñar algo a quienes empiezan a dar los primeros pasos en el empleo y también a los que por no profesarle viven sin la obligación de entenderle.

Para la redacción de las cartas el autor señala unos principios generales a manera de recomendaciones que, precisamente por su carácter general, pueden ser también trasladables a la redacción de papeles, billetes y memoriales. Entre ellas, mencionamos:

7. Prospecto de una obra titulada *Deberes y atribuciones de los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos de España*, escrita por dos abogados de los Reales Consejos y dedicada al Excmo. Sr. Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia. Año de 1832 (colección particular del autor).

8. Gaspar de Ezpeleta y Mallol. *Práctica de Secretarios que contiene una concisa explicación de calidades de este empleo, distinción de las Cartas misivas, y declaración de las circunstancias principales de que deben constar para tenerse bien escritas*. Segunda reimpresión, 1764.

1. En primer lugar, «hacer reflexión sobre la clase, calidad y estimación el sujeto».

Así, para escribir de «inferior a superior» *«ha de valerse el secretario de palabras rendidas, reverentes y obsequiosas pasando siempre las líneas de la atención y llevando en todas las cláusulas la divisa de la reverencia y la subordinación. Faltando estas circunstancias será culpable y sin propiedad la carta»*.

De «superior a inferior» *«corresponderse con estilo entero y medido a tal proporción y tanto que siempre se deje ver entre renglones la superioridad del que escribe pero mezclando en ello un género de agrado que sin dejar de parecer entereza baste para dejar agradecido y no mortificado al que lo leyere.»*

2. La segunda recomendación más importante es «concisión y brevedad». No olvidemos que estamos en el siglo XVIII que, como recuerda Rafael Lapesa,⁹ es un siglo de gran preocupación por la lengua española, por la recuperación del idioma en decadencia y de lucha contra el mal gusto. En este sentido las apelaciones que hace Ezpeleta a la sencillez y claridad en la redacción de los documentos nos recuerdan la doctrina estilística de Juan de Valdés (*«el estilo que tengo me es natural y sin afectación ninguna escribo como hablo»*) para quien todo el bien hablar castellano consiste en decir lo que se quiere con las menos palabras que se pudiere, dictaminando en materias de lenguaje con la autoridad que le dan los títulos de *«ser hombre criado en Toledo y en la corte de España»* y, también, de Cervantes en el prólogo a *El Quijote* (*«procurar que a la llana, con palabras significantes, honestas y bien colocadas, salga vuestra oración y período sonoro y festivo, pintando en todo lo que alcanzarais y fuera posible vuestra intención, dando a entender vuestros conceptos sin intrincarlos y obscurecerlos»*).

En este siglo queda fijado también el aspecto de los tratamientos que incluso en nuestros días se mantiene vivo formando parte de los que Luciana Calvo¹⁰ llama «subcódigo de la etiqueta en el castellano administrativo». La época es proclive a los honores y por ello se multiplican los tratamientos debidos a las altas categorías del Estado: Majestad al Monarca, Alteza a los Infantes, Excelencia a los Grandes, Capitanes Generales del Ejército, Tenientes Generales, Consejeros de Castilla y al Arzobispo de Toledo, Señoría Reverendísima a los Cardenales y Señoría a secas a

9. RAFAEL LAPESA. *Historia de la lengua española*. Editorial Gredos. Madrid, 1984, pp. 424 y ss.

10. LUCIANA CALVO RAMOS. «Algunos caracteres del lenguaje administrativo castellano.» *Actas de I Coloquio sobre «Llengua i Administració»*. Barcelona, octubre de 1983.

los Secretarios de Despacho Universal, Secretarios de los Consejos, ministros de las Audiencias, auditores de Guerra, enviados, etc.

Otro rasgo del lenguaje administrativo de la época que queda fijado para el futuro es el de los formulismos. En los textos de formularios que he podido consultar aparecen ya algunas fórmulas que llegan casi hasta nuestros días como el «Solicita», el «Dios guarde a V. M. muchos años», el «para su inteligencia y demás efectos», etc.

* * *

La Constitución de 1812 estableció un nuevo orden administrativo que, tras de los dos paréntesis absolutistas, comenzó a cuajar a partir de la regencia de María Cristina. La administración civil quedó por completo separada de la justicia y en cada provincia fue confiada a un jefe político, denominado luego Subdelegado de Fomento y más tarde Gobernador Civil.

Una serie de circunstancias van a influir en la configuración y funcionamiento del nuevo aparato ejecutivo del Estado: el triunfo definitivo del sistema liberal; las nuevas circunstancias políticas y sociales que desplazan del Poder a la Iglesia y a la Nobleza cuyo puesto es ocupado primero por caudillos militares y por políticos y más tarde por los juristas que asumen la representación de la burguesía conservadora (A. Nieto);¹¹ la imitación del sistema administrativo napoleónico basado en la distinción entre una administración consultiva y otra activa y, por último, la aparición de una organización burocrática de rasgos weberianos que incluye funcionarios administrativos y cuerpos burocráticos de carácter técnico.

La literatura costumbrista nos ha familiarizado con el tipo de empleado público (término hoy recuperado) u oficinista (término en desuso) cuyo destino administrativo se hallaba sujeto a los azares y veleidades de la diosa fortuna encarnada en el partido político triunfante que a unos premia con un destino sustancioso y a otros aflige con la pena de la cesantía.¹²

No sabemos demasiado de las prácticas y usos administrativos de los funcionarios de la época. Si hacemos caso de quienes hacen de la Administración el objeto de sus diatribas, sus obligaciones no debían ser grandes y estaban sometidas, además, a la pernicioso influencia de la rutina

11. Alejandro NIETO, *ob. cit.* p. 45.

12. Está por hacer una historia de la Administración y de la burocracia españolas que vaya más allá de la pura recopilación y exégesis de textos legales y de mera enunciación de génesis y desaparición de instituciones, organismos y despachos (Francisco VILLACORTA BAÑOS. *Profesionales y burócratas*. Siglo XXI de España Editores. Madrid, 1989, p. 43.

y al cultivo ritualista de un farragoso procedimiento administrativo hecho a medida, en cada caso, para adversarios y adeptos políticos.

El siglo XIX es también la Edad de Plata del lenguaje administrativo. Por lo que se refiere a la terminología se produce una renovación profunda mediante la puesta en curso de numerosos neologismos derivados de las transformaciones políticas y sociales. Lapesa¹³ señala la entrada en el léxico político administrativo de términos como «*ministerial*», «*gubernamental*», «*centralizar*», «*policía*» (sinónimo antes de «*cortés*», «*aseo*» y «*buen orden*» que pasa a designar el cuerpo oficial destinado a mantener el orden público y la vigilancia), de voces francesas (cuya abundancia es causa de la aparición de numerosos diccionarios de galicismos) como «*departamento ministerial*», el propio término «*burocracia*», «*personal*», «*tomar acta*», «*precedentes*» (por «*antecedentes*») etc.

El largo período de la Restauración (1876-1917) es quizás el más interesante tanto para el aparato burocrático como para el cultivo y desarrollo de las prácticas de oficina. Según Jiménez Asensio¹⁴ la Administración pública se vió sometida a un proceso de militarización en virtud del cual se integraron en las escalas burocráticas numerosas excedentes del ejército, especialmente oficiales y suboficiales. Desde el punto de vista cultural ello significó la impregnación de formas castrenses en las estructuras administrativas. La graduación, la jerarquía y en algunos casos hasta los tratamientos obedecían a unas mismas pautas de funcionamiento. El personal público portaba, como es sabido, uniforme en función de la categoría que tuviera asignada. Los usos y el lenguaje administrativo se inspiraban asimismo en lo militar.

A finales del siglo la burocracia encarna según Gumersindo de Azcárate¹⁵ los peores defectos del régimen de la Restauración: centralización, burocratismo, empleomanía, expedienteo y caciquismo. A estos tópicos males vendrá a añadirse en la última década del siglo las imperiosas economías presupuestarias urgidas por las crisis económicas que determinaron por vía leyes de presupuestos bianuales la reducción de gastos del Estado y la consecuente reducción y reorganización de las plantillas de empleados públicos. Esta poda, dice Villacorta,¹⁶ tuvo efectos desastrosos sobre la vida profesional de los funcionarios administrativos resucitando masiva-

13. Rafael LAPESA, *ob. cit.* p. 445.

14. Rafael JIMÉNEZ ASENSIO. *Políticas de selección en la Función Pública (1808-1978)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989, p. 171.

15. Gumersindo DE AZCÁRATE. *El régimen parlamentario en la práctica*. Madrid, edc., 1931, pp. 114-115. Citado por Villacorta *ob. cit.* p. 58.

16. Francisco VILLACORTA BAÑOS, *ob. cit.* pp. 59-60.

mente las ya olvidadas cesantías y sin que ello se tradujera en una mejora del servicio a través de la simplificación y rapidez en el procedimiento administrativo, la supresión de organismos inútiles, su mejor distribución territorial, en suma, sin una simultánea reforma administrativa.

También en esta época, especialmente tras la convulsión que para la conciencia nacional supuso el desastre colonial del 98, comienzan a tomar auge las ideas regeneracionistas sobre la necesidad de renovar la salud moral del país por medio de la educación, primero y de la obra política, después. Las opciones regeneracionistas de un Joaquín Costa, de Lucas Mallada o de Macías Picavea, recibieron amplio eco en los círculos políticos y también, especialmente las de este último, en el campo administrativo.¹⁷

Un funcionario de la Administración Pública presta oído atento a estas voces regeneracionistas que preconizan una reforma radical de la Administración. Se llama Enrique Mhartín y Guix. No sabemos mucho de su vida. Parece que a finales de siglo era oficial de cuarta clase en la Subsecretaría del Ministerio de Gobernación y que en 1894 la Regente María Cristina le nombra Jefe de Negociado (honorario) del Cuerpo de Administración Civil en recompensa por los especiales servicios prestados. A caballo entre siglos lo encontramos prestando servicios en el Gobierno Civil de Barcelona, donde tiene montada, además, una especie de consultora, diríamos con el lenguaje de hoy, que, previo pago de tres pesetas, asesoraba a funcionarios y particulares sobre cuestiones relacionadas en general con el régimen de las oficinas públicas.

Dejando aparte este aspecto venal, Mhartín y Guix es autor de una serie de libros, muy difundidos en su época, que forman parte de la llamada «Biblioteca Burocrática-administrativa» de la que es autor, además de otras muchas obras de contenido jurídico, científicas, históricas, literarias y profesionales. Un personaje interesante este Mhartín y Guix.

Las obras burocráticas de Mhartín y Guix tiene dos destinatarios prin-

17. MACÍAS PICAVEA en su libro *El problema nacional*, tal vez el texto capital de la literatura regeneracionista, tras de un análisis de las causas de la decadencia española y de la enumeración pormenorizada de los veintidós males de la Patria, ofrece un programa de remedios encaminados a reformar la Administración y separarla de la Política. Entre estos remedios apunta «se declarará caduca la maraña de leyes administrativas y se redactará una ordenanza de procedimientos clara y breve, poco casuística y dejando ancho margen a la pericial inteligencia del empleado así como a su responsabilidad personal. Sólo habrá uno o dos actos de trámite como mucho etc.» Fermín Solana dice que tuvieron cierto eco en la Administración sus *Apuntes sobre la instrucción pública en España y sus reformas 1882*. Fermín Solana. *Ramón Macías Picavea. El problema nacional. Hechos, causas y remedios*. Seminarios y Ediciones S.A. Madrid, 1972, p. 23.

cipales: los funcionarios y los ciudadanos. A los primeros van destinadas sus primeras obras *Guía teórico práctica del escribiente y Vademécum del oficinista* (1886).¹⁸ Ambas conjuntamente forman un curso de capacitación profesional para los empleados públicos cuya formación parece que dejaba mucho que desear. Como luego veremos contienen referencias muy interesantes sobre el estilo y el lenguaje administrativo.

A los funcionarios del Estado va dirigido también su *Manual del Empleado* (1889),¹⁹ obra premiada por R. O. del Consejo de Ministros de 1893 y declaró de gran utilidad y absoluta necesidad para todos los organismos y funcionarios de la Administración, que constituye un verdadero código de derechos y deberes de los funcionarios públicos y es que Mhartín y Guix cree que los empleados públicos no deben ser elementos rutinarios sino «factores inteligentes que regulen, modifiquen y perfeccionen de continuo las propulsiones del elemento en que viven».

En otra de sus obras, *Procedimientos administrativos* (1904),²⁰ retrata con vívida prosa a los funcionarios de condición modesta a los que considera víctimas y no responsables del actual estado de cosas:

«... aún no ha desaparecido de las dependencias administrativas ese tipo legendario de modesto oficinista que se pasa la vida entera sepultado entre expedientes, trabajando la mayor parte del día en locales sin condiciones higiénicas, mal alimentado y peor vestido, forzado a cubrir las atenciones propias y las de su familia con el producto mezquino de la nómina, en la que figura con un mísero sueldo, siempre inferior al de un oficial de las artes industriales; víctima de usureros y amenazado constantemente con la arbitraria cesantía que le deja sin pan y sin alientos para emprender de nuevo la lucha por la existencia. Ese tipo es tan digno de lástima como de protección porque al fin y al cabo es el obrero sobre cuyas débiles espaldas gravita todo el peso de la administración pública».

18. Enrique MHARTÍN Y GUIX. *Guía Teórico-Práctica del Escribiente*. Sexta edición, notablemente reformada y ampliada. Madrid. Librería Editorial de Bailly-Bailliere é hijos, 1902.

Vademécum del Oficinista. Unico curso completo burocrático administrativo. Segunda edición, aumentada y reformada. Madrid. Librería Editorial de Bailly-Bailliere é hijos, 1902.

19. Enrique MHARTÍN Y GUIX. *Manual del Empleado*. Consultor de los funcionarios civiles del Estado. Cuarta edición, corregida y ampliada con diversidad de formularios administrativos. Madrid. Librería Editorial de Bailly é hijos, 1896.

20. Enrique MHARTÍN Y GUIX. *Procedimientos administrativos*. «Régimen de las oficinas públicas en materia de Instrucción, Tramitación y Resolución de Expedientes.» Madrid. Librería Editorial de Bailly-Bailliere é hijos, 1904.

Mhartín y Guix defiende a los funcionarios de los ataques de quienes en ésta como en casi todas las épocas consideran excesivo su número y pernicioso o irrelevante el trabajo que realizan:

«Aún hay —dice— muchos españoles que tienen el número de empleados por notoriamente excesivo; que encuentran exagerados sus sueldos, rutinario y casi inútil su ejercicio y abusivas, molestas y perjudiciales siempre sus funciones para con el público, sin tener en cuenta que semejantes apreciaciones no tienen hoy razón de ser: en primer lugar, porque la consideración que, en general, merecen a los demás los funcionarios del Estado es digna de los más elevados conceptos; después, porque los servicios públicos van en aumento progresivo en cuanto a su número, importancia y complicación, traduciéndose en la exigencia de nuevas aptitudes y en la suma de mayores responsabilidades.»

Pero Mhartín y Guix es como buen regeneracionista no sólo un teórico analista de los males de la administración que él identifica, como otros secuaces, con el *covachuelismo*, el *burocratismo* y el *caciquismo* sino que aporta remedios para combatirlos:

«Manera de que esto se acabe: dignificando a los funcionarios públicos en general; exigiéndoles condiciones de aptitud probada; retribuyéndoles suficientemente para que puedan vivir con dignidad,... concediéndoles la plenitud de cuantos derechos les correspondan, despertando emulaciones y estímulos en todas las clases y pasando por encima de todo separar la Administración y la Política.»

e incluso llega a elaborar un plan *«El decálogo del empleado. Bases para la organización de la carrera administrativa»* (1899) propuesto como él reconoce en diversidad de ocasiones al Gobierno de Su Majestad y publicado en los periódicos políticos y profesionales más importantes de España.

En otro de sus libros *El derecho de petición* (1904)²¹ dirigido a los ciudadanos arremete contra la práctica abusiva de las recomendaciones *«sistema incompatible con la cultura moderna y con la notoria intelectualidad que caracteriza a los tiempos presentes»*.

Y es que Mhartín y Guix es un regeneracionista convencido que pre-

21. Enrique MHARTÍN Y GUIX. *El derecho de petición*. «Instrucciones teórico-prácticas para la redacción, tramitación y despacho de Solicitudes, Reclamaciones y Protestas.» Madrid. Librería Editorial de Bailly-Bailliere é hijos, 1904.

tende que el ciudadano crea en la razón del derecho y en los procedimientos administrativos como garantizadores de su ejercicio. Por eso dice:

«Las disposiciones que regulan los modernos procedimientos administrativos tienen por principal objeto establecer una garantía para que el particular que ejercita sus acciones obtenga la declaración favorable o adversa de sus derechos en un término prefijado.»

y añada, con palabras que aún hoy día podrían ser válidas:

«En resumen: se hace necesario que todos se persuadan de que pueden y deben ser atendidos sin necesidad de buscar influencias ni de solicitar el apoyo de personas intermedias, como también que todos sepan que de hoy en adelante el que pida quedará satisfecho, bien con la efectividad de lo solicitado, bien con el convencimiento expreso de las causas que funden la negativa de no alcanzar la demanda favorable resolución.»

Decíamos con anterioridad que en las obras de Mhartín y Guix se presta una especial atención al estilo del lenguaje administrativo. A este punto sus recomendaciones responden perfectamente al modelo clásico de concisión y brevedad:

«Los escritos deben someterse en general a un estilo claro y sencillo sin forzar la expresión haciendo la dicción fácil, fluída y elegante prestando movilidad, soltura y corrección a las acciones sin descuidar el verdadero oficio que cada palabra debe ejercer dentro de la oración ni de la manera de corresponderse que tienen aquellas entre sí obedeciendo las reglas establecidas.»

La confección de los documentos administrativos, su estructuración, partes que lo componen, tratamientos y fórmulas de cortesía se exponen pormenorizadamente de forma fiel a los convencionalismos y formalidades de la época. Con relación a estas últimas dice en el *Vademécum*:

«Las fórmulas de cortesía se ajustarán a las dispuestas por el uso, al grado de respeto o amistad que medie entre los comunicantes atendida la importancia, jerarquía o condición de las personas y las relaciones que sostengan, haciéndose de todo punto preciso conocer y emplear con la mayor oportunidad tales fórmulas para no incurrir en lamentables desafueros de urbanidad y evitar el consiguiente ridículo.»

Así, por ejemplo, sobre los encabezamientos de las cartas dice:

«Si la carta se dirige a alguien de mayor categoría hay que empezar diciendo, después de poner la dirección y la fecha: "Muy Señor mío y de mi mayor consideración" o "... de mi consideración más distinguida" y si hubiere amistad "Mi distinguido jefe o amigo" o "Muy Señor mío y distinguido amigo" y se despedirá poniendo "atento seguro servidor" o "su afectísimo seguro servidor y atento amigo" sin omitir antes de la firma las iniciales q.s.m.b. o q.b.s.p. si se trata de una señora.»

La quinta parte de este libro *Vademécum* contiene también un léxico compuesto por 370 términos de uso en las oficinas públicas. A más de cien años de distancia resulta curioso examinar cuántos de estos términos son ahora anacrónicos por corresponder a prácticas de oficina desfasadas. Así, tenemos, por ejemplo «*extractar*» (resumir, disminuir las dimensiones de un escrito sin desvirtuarlo) y su derivado «*extractillo*» (acotación hecha en el margen izquierda de los oficios que se elevan a la superioridad); «*fatiga*» (lista que se lleva en las oficinas para nombrar toda clase de servicios ordinarios); «*fecho*» (rúbrica o signo que coloca el escribiente al final de las minutas para indicar que están copiadas y puestas en limpio); términos de resonancias casi medievales como «*mesada*» (el haber correspondiente a un mes) o «*pendolista*» (denominación que suele darse al que es entendido en asuntos de oficina y escribe mucho y con buena letra); otros de carácter casi festivo como «*mochuelo*» (expediente traspapelado que espera desde hace tiempo antecedentes o comprobantes para su despacho) o «*tripas*» (cada una de las partes o comprobantes que forman un expediente).

De 1908 es otro libro que el autor sitúa fuera de la «Biblioteca burocrática administrativa», posiblemente sin duda por entender que tiene un interés más general, que lleva el título *Los signos de la escritura*²² y al que podemos considerar en parte como el más inmediato antecedente de los actuales Manuales de Estilo. El autor dice con respecto de su obra que:

«escribir con propiedad y galanura es hoy de todo punto indispensable no sólo a quien tiene por razón de sus respectivas profesiones que exteriorizar al público sus pensamientos o dar fe de los actos que constituyen sus labores cotidianas sino a toda persona que se precie de instruída o bien educada».

22. Enrique MHARTÍN Y GUIX. *Los signos de la escritura en las Prácticas Burocráticas Profesionales y Literarias*. «Compendio de las reglas gramaticales.» Madrid. Librería editorial de Bailly-Bailliere é hijos, 1909.

Aunque de interés no exclusivo para la Administración, el libro contiene múltiples referencias a los elementos del lenguaje y de la escritura en la elaboración de los documentos administrativos.

* * *

La fase de la Restauración es una fase clave en el asentamiento de la cultura burocrática tradicional. No es aventurado suponer que los buenos deseos que impulsaban a los regeneracionistas quedaran rápidamente superados por la realidad cotidiana de las oficinas y que la cultura burocrática adquiriese de nuevo caracteres patológicos. A este respecto, la reforma del Estatuto Maura de 1918, aunque progresista al menos parcialmente en cuanto a una mayor seriedad de los procesos de selección, resultó prácticamente inédita en los aspectos de formación de personal con lo cual la profesionalización de la función pública no mejoró demasiado.

No podemos dejar este interesante período sin citar aunque sea sólo de pasada un hecho relevante que tiene su trascendencia en este proceso de configuración del estilo administrativo. Me refiero a la importantísima obra de codificación del derecho sustantivo y procesal que llevan a cabo durante esta época los Gobiernos de la Restauración: Ley de Enjuiciamiento Civil (1880); Ley de Enjuiciamiento Criminal (1883); Código Civil (1889). Cualquiera de estas leyes puede ser destacada como una pieza maestra en cuanto a su calidad lingüística y técnica. Así, Hernández Gil, hablando del Código Civil con motivo de su reciente centenario, ha dicho que su lenguaje, preciso en léxico, sintaxis y estilo, conserva todavía la frescura de la obra recién construida. En general las leyes de la época dice el eminente jurista no tienen el estilo «pedregoso» ni la sintaxis «descoyuntada y torturante» de muchas leyes posteriores y acusan menos el paso del tiempo en lo que a lenguaje y estilo se refiere que la producción literaria de la época aunque ésta sea la de un Leopoldo Alas Clarín o la de una Emilia Pardo Bazán.²³

También debemos mencionar, aunque sea de pasada, el nacimiento del derecho laboral cuyo lenguaje, trasunto de la ideología de la época, caracterizado con respecto a la cuestión social por un propósito arbitral o armonizador entre, por una parte, el individualismo liberal, y, de otra,

23. Antonio HERNÁNDEZ GIL. *El lenguaje del Código Civil*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1988, pp. 28 y ss.

el colectivismo de anarquistas y socialistas, ha estudiado recientemente, en su origen y evolución histórica, Alfredo Montoya Melgar.²⁴

El largo período que va desde 1918 a 1958, año de publicación de la primera ley de procedimiento administrativo de este siglo, se caracteriza en cuanto a estilo administrativo se refiere por la persistencia de determinados aspectos formales en las comunicaciones administrativas.

Los numerosos manuales de procedimiento y colecciones de formularios publicados en esta época coinciden en la repetición de unos mismos estereotipos como por ejemplo en la recomendación de un mismo esquema gráfico de instancia dividida en cabeza o encabezamiento, cuerpo o exposición y súplica o petición, debiendo utilizarse para la exposición un estilo telegráfico «*para evitar el cansar al funcionario que haya de resolver el asunto*».²⁵ La instancia debe comenzar diciendo «*el que suscribe*» y después de los datos personales seguirá la fórmula «*con todo respeto a V. I.* (o el tratamiento que corresponda) y se concluirá con la asignación al pie de la frase de cortesía usual típica de «*Es gracia que espera alcanzar de V. I. cuya vida guarde Dios muchos años*». Las instancias deberán extenderse en papel de barba blanco dejando un margen amplio al lado izquierdo (de unos cuatro dedos como mínimo)» ya para la mayor parte de los organismos utiliza ese margen para decretar lo que proceda.

Los libros de formularios dirigidos a un público amplio insisten en determinados aspectos como el saber exactamente la autoridad o personalidad a quién deben ir dirigidos los escritos y darle el tratamiento adecuado pues «*en caso contrario el hecho de no darle el que corresponda supondría una descortesía que predispondría desfavorablemente al destinatario*». «En caso de que se dudase sobre la clase de tratamiento que corresponde a una persona, deberá escogerse siempre el de mayor categoría.»²⁶

Hay que esperar a la reforma administrativa de los años 50 y concretamente 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 un cierto interés sobre los problemas en general de las comunicaciones en la Administración Pública y en particular sobre la renovación del estilo administrativo, interés que encuentra su ex-

24. Alfredo MONTROYA MELGAR. *Ideología y lenguaje en las Leyes laborales de España (1808-1973)*. Editorial Civitas. Madrid, 1992.

25. Fermín CABAL. *El procedimiento administrativo y sus formularios*. Madrid, 1954, p. 18.

26. ANTONIO DE ARMENTERAS. *Correspondencia comercial y redacción de documentos laborales y oficiales*. Enciclopedias de Gassó. Barcelona, 2.^a edición, 1961, pp. 217-218.

presión en un par de afortunados artículos²⁷ y especialmente en la elaboración de un *Manual de Procedimiento Administrativo*²⁸ que para su momento resulta modélico, inquietud recogida también por el legislador en la Orden de 31.12.58 que suprimió algunas fórmulas de salutación y despedida en las comunicaciones de mero trámite entre órganos administrativos, entre ellos el famoso «*Dios guarde a V. I.*» de tanto arraigo que incluso en 1984 se defendía por un prestigioso administrativista su conservación.

* * *

La última fase de esta evolución es la que se produce a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y que por ser la más reciente es la más conocida, incluso está contada abreviadamente en la introducción del propio *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo* y en alguna revista científica,²⁹ circunstancias que me eximen de repetir unos mismos comentarios.

El penúltimo jalón de esta nueva etapa ha sido la publicación hace ya cerca de dos años del *Manual de Estilo del Lenguaje administrativo* que se ha convertido en el libro más vendido de los editados por el Ministerio de Administraciones Públicas (cerca de 9.000 ejemplares) primero de los manuales de estilo publicados por las administraciones públicas al que han venido a unirse luego los manuales de lenguaje administrativo editados por la Generalitat de Cataluña y por la Xunta de Galicia.

Por lo que se refiere al *Manual de Lenguaje Administrativo* del Ministerio para las Administraciones Públicas, de cuyo proceso de elaboración también he dado cuenta en otro lugar,³⁰ quisiera solamente resaltar que este *Manual* es el resultado de un proceso de trabajo compartido entre la Administración y la Universidad o, si se prefiere, entre profesores universitarios y funcionarios de la Administración general. No es un estudio doctrinal teórico ni un préstamo intelectual tomado de fuentes ajenas a la Administración sino una investigación original en la que se ha tomado en cuenta lo que es el estilo administrativo hoy como resultado en parte

27. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO. «Modelos de instancia y estilo administrativo.» *Documentación Administrativa* núm. 122. Marzo-abril 1968, pp. 73-88.

28. *Manual de Procedimiento Administrativo*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1960.

29. Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO. «La modernización del lenguaje administrativo.» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Abril-junio 1991, pp. 217-233.

30. Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO. «La publicación del Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo.» *Revista de Llengua i Dret* 15. Juny de 1991, pp. 181-192.

de esta evolución histórica que acabamos de exponer y que recalca que es lo que se debe mantener y que es lo que se debe cambiar en el estilo administrativo. Precisamente por este carácter original y auténtico y por basarse en la propia realidad administrativa sus recomendaciones son aptas para ser aplicadas directamente por los centros administrativos y por los propios funcionarios. Quizás en el hecho de no imitar a ninguno y ofrecer unas soluciones equilibradas en cuanto a la renovación o modernización del lenguaje administrativo radica el secreto de su modesto éxito.

Cumplida la etapa de aplicación experimental que se realizó durante el año 1991, será sin duda este año el de la mayor difusión del *Manual* en las oficinas públicas, como se pone de manifiesto en el Plan de Modernización de la Administración del Estado que a tal fin recoge entre sus 204 proyectos el de implantación de un manual de lenguaje administrativo en todas las oficinas empezando por aquellas que están más en contacto con los ciudadanos. La primera fase de esta mayor difusión es la publicación del folleto titulado «Claves para conocerme» que trata de dar a conocer las recomendaciones del *Manual* de forma más asequible y resumida para generalizar su lectura entre los funcionarios públicos.³¹

* * *

No quisiera acabar esta breve excursión por la historia pasada y por la realidad presente del lenguaje administrativo sin llamar la atención sobre una cuestión que me parece importante con vistas a futuros trabajos de modernización y es la necesidad de revisar lo que hay de mito y de verdad en la tan repetida dificultad de comprensión del lenguaje administrativo. En mi opinión, y ya decía Unamuno que hay tantas opiniones como opinantes, creo que se ha exagerado esta nota trayendo a colocación algunas veces ejemplos de textos oscuros e ininteligibles que por fortuna no son muy corrientes.

Esta dificultad de comprensión sí se da en cambio en el lenguaje legal, en el lenguaje de las normas y en el lenguaje de los Tribunales, pero no tanto en el lenguaje administrativo que tiene un carácter más abierto a las nuevas realidades sociales. El riesgo del lenguaje administrativo no está, pues, ahora en la utilización minoritaria de un lenguaje pasado de moda plagado de cultismos, arcaísmos, etc. sino en evitar caer en el polo opuesto es decir en adoptar por vía de modernización aparente un lenguaje pre-

31. «Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo. Claves para conocerme.» Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.

tendidamente técnico influido por otros lenguajes de especialidad que resulte tanto o más incomprensible que el anterior con la circunstancia agravante de su vaciedad de forma y sustancia.

Esperemos que las Jornadas que con tan buenos auspicios ahora comienzan puedan profundizar en el análisis de estas y otras muchas cuestiones y que entre todos podamos conseguir que los funcionarios, que, se ha dicho, son uno de los grupos humanos que más escriben en nuestro país, mejoren la calidad de sus comunicaciones y de esta forma podamos entre todos hacer cada día más transparentes y serviciales al ciudadano nuestras Administraciones Públicas.

