

Texto y contexto en el lenguaje administrativo...
¿Por qué no nos entienden los ciudadanos?

Ciclo de Conferencias “Administración y Sociedad”
EAR, Toledo, 19 de noviembre de 2009

Fernando Vilches Vivancos
Director del Departamento de Lengua Española
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

SALUDOS Y AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

La expresión Lenguaje Administrativo hace referencia a dos conceptos: Administración y Lenguaje, que pueden ser estudiados de manera independiente o unidos, proyectándolos conjuntamente, en este último caso, sobre un mismo ámbito (*Manual de estilo del lenguaje administrativo*, INAP:1990:27).

Nos encontramos, por tanto, ante dos conceptos muy específicos, que el ciudadano de a pie distingue perfectamente en su vocabulario. Por una parte, “**Administración**”, a la que une sin dificultad el adjetivo “Pública”, y que es

Esa realidad insoslayable que acompaña a la vida del hombre desde la cuna a la sepultura y cuyo influjo se advierte en la práctica totalidad [sic] de los sectores que afectan al desenvolvimiento del individuo y de los grupos sociales (Manual, INAP:1990:27).

El ciudadano advierte muy pronto, desde que empieza a estudiar en el nivel secundario del sistema educativo, que debe mantener una relación continua con organismos de la Administración Pública para rellenar impresos o solicitar ayudas y que esa relación ya no le abandonará nunca.

Por otra parte, **Lenguaje**, algo que adquiere desde su primera infancia en el ámbito familiar, que forma parte de su condición natural como ser humano y que le permitirá participar de la vida social.

Sin embargo, cuando ambos conceptos los unimos, entonces nos estamos refiriendo a un lenguaje que se sale de la lengua común o estándar para adentrarnos en las denominadas **lenguas especiales**.

Éstas son variedades funcionales en uso de esa lengua común, y que requieren un determinado “aprendizaje” para poder utilizarlas con comodidad, es decir, con comprensión, y que no se conviertan en un obstáculo añadido a la dificultad lógica que puede suponer su especialidad.

Podríamos decir, de forma muy simplificada, que el **lenguaje administrativo es** la lengua que utiliza siempre la Administración, y que utiliza el ciudadano en su relación con cualquiera de las Administraciones Públicas.

Independientemente de las dudas u opiniones que giran alrededor de la cuestión de si existe o no un lenguaje administrativo como lengua especial, podemos apoyar sin miedo a equivocarnos, como afirmaba al respecto el *Manual* publicado por el INAP,

que existen tantos lenguajes administrativos como sectores diferenciados hay en la Administración Pública. Por tanto, podemos hablar de un lenguaje administrativo fiscal, otro laboral, militar, diplomático, etc., cada uno de los cuales cuenta con un léxico específico, característico de la actividad concreta llevada a cabo en el sector, a manera de “subsistemas” que operan sobre un sistema común a todos ellos, que es el lenguaje administrativo general (INAP:1990: 28).

Cuando imparto algún curso sobre la mejora del lenguaje jurídico-administrativo a empleados públicos de alguna de nuestras administraciones públicas, siempre recuerdo las palabras de una mujer, jurista para más señas, que espetó con claridad meridiana:

Para que se nos obedezca, es imprescindible que se nos entienda

(Manuela Carmena)

La falta de calidad (= claridad) del lenguaje jurídico-administrativo es señal de que el ciudadano sigue siendo un SÚBDITO.

En palabras de Joaquín Bayo, uno de nuestros juristas más valorados internacionalmente,

No pocos problemas jurídicos surgen cuando el lenguaje está de vacaciones.

EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA

El lenguaje administrativo como tal se produce a partir del siglo XVIII, con la instauración en España de la dinastía de los Borbones, que coincide con un mayor desarrollo de la Administración Pública y adquiere su uso plenamente universal en el siglo XIX, con el predominio de la política social de la burguesía conservadora, que auspicia el maridaje entre oligarquía y burocracia, entre otras circunstancias.

En España, la primera persona que trató sobre la oscuridad del lenguaje administrativo y la consiguiente dificultad para entenderlo por parte de los ciudadanos, la primera persona –repito- fue una mujer: Luciana Calvo Ramos quien, en 1980, lo dejó por escrito para que no quedara ninguna duda.

Esta estudiosa del lenguaje administrativo (recordemos que se trata del año 1980, aunque sus propuestas sean totalmente actuales) pedía lo siguiente:

- **La supresión de arcaísmos, latinismos y regionalismos arcaizantes para los que haya términos en uso en la lengua materna.**
- **La desaparición de neologismos y extranjerismos, que se crean por pedantería o por desconocimiento de la lengua propia.**
- **La modernización de fórmulas desfasadas.**
- **La suavización del estilo y de las fórmulas de orden y mandato y**
- **La elusión de la excesiva nominalización.**

Y es necesario esperar hasta **1986** para que se empiece a tomar conciencia de que las comunicaciones de las Administraciones Públicas carecen de la necesaria claridad que debe regir todo acto administrativo: se trata de la *Orden de 7 de julio de 1986*, de la Presidencia del Gobierno, que señala en cuanto a la claridad de dichas comunicaciones:

Los documentos que materializan [sic] las relaciones Administración-ciudadano, incluso los que se ajustan al modelo oficial, contribuyen frecuentemente de modo negativo al acercamiento entre ambos, bien sea por la oscuridad del lenguaje utilizado, o bien, por la omisión de datos cuya ausencia complica la gestión ante los organismos públicos.

El contenido de esta Orden, en lo que a nuestro tema de la conferencia de hoy interesa, se puede resumir en lo siguiente:

- Obligatoriedad de identificación de la persona titular del órgano del que emana el acto o la resolución (Esto ya se recogía en la Orden de Presidencia de 10 de enero de 1981, BOE del 14).
- En las comunicaciones administrativas, el texto deberá disponerse en forma clara y concisa, acudiendo a párrafos breves y separados.
- Supresión de las fórmulas de salutación y despedida. (Esto ya se recogía, a su vez, en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958, BOE del 6 de enero de 1959).
- El empleo de abreviaturas y siglas deberá ir precedido de la expresión o denominación completa la primera vez que salga en el texto.
- Cuando en un escrito dirigido al exterior se citen disposiciones administrativas, se deberá expresar su número, denominación y fecha, así como la indicación expresa del BOE en que aparezcan publicadas.
- Se evita la utilización de fórmulas de tratamiento.

Pocos años después, con la aparición de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vuelve la preocupación para que se preste una mayor atención doctrinal sobre el problema del lenguaje y del estilo administrativo.

Por último, en esta línea de preocupación por mejorar y simplificar el lenguaje administrativo, se encuentran las *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE del 29), en las que se recogen las necesidades derivadas del Estado de las Autonomías, que deberían conocer todos los empleados de cualquier Administración Pública española, aunque en materia lingüística son del todo incompletas, a la espera de que sea la RAE la que se pronuncie al respecto.

EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO ACTUAL

De cada diez españoles, ocho consideran que el lenguaje jurídico-administrativo es oscuro. Los ciudadanos tienen el derecho democrático de entender lo que le pide su Administración Pública (Local, Autonómica o Central) y ustedes, sus dignos representantes, tienen el deber democrático de hacerse entender.

En el art. 148 del Reglamento Notarial se puede leer que el lenguaje [de los notarios o de cualquier empleado público] ha de ser

claro, puro, preciso, sin frases ni términos alguno oscuros o ambiguos, conservando, de acuerdo con la Ley, como reglas imprescindibles, la verdad en el concepto, la propiedad en el lenguaje y la severidad en la forma.

Hago notar a ustedes que esto no lo decimos los filólogos sino los Notarios y que mejor y con más claridad es imposible expresarlo. El problema es que este artículo no se pone en práctica casi nunca.

Pero no se asusten ustedes: aunque no es bueno citar males ajenos, por aquel refrán español que espeta “Mal de muchos...”, me veo obligado a recordarles una de las citas más famosas del canciller Bismarck:

Si los alemanes supieran cómo se hacen las leyes y las salchichas, no dormirían tranquilos.

¿Y cuáles son los problemas básicos que impiden que nuestro lenguaje administrativo sea comprensible por la ciudadanía en general? Esta es, señoras y señores, la pregunta del millón que llevan haciéndose en estos últimos años las Administraciones Públicas de los países occidentales con un sistema democrático en vigor.

A mi juicio, cinco son los problemas fundamentales que tiene en la actualidad el lenguaje de las Administraciones Públicas españolas:

- 1. Una estructura comunicativa deficiente**
- 2. Unas expresiones y un léxico difíciles de entender**

A distancia, le siguen las modas lingüísticas tales como:

- 3. La incorporación de neologismos y extranjerismos (especialmente del inglés)**
- 4. El estiramiento de palabras y**
- 5. Los arcaísmos propios de un lenguaje que hunde sus raíces tres siglos más atrás.**

1. Una estructura comunicativa deficiente

Vayamos, pues, por partes. El fin primordial de un empleado público es comunicar a los ciudadanos asuntos de interés general o particular, que pueden afectar gravemente al desempeño de su vida ciudadana en democracia. Y, para realizar esta labor comunicativa, es imprescindible que se tenga claro en la cabeza lo que se quiere y se debe decir. Cuando un superior nos encarga que escribamos una instrucción, carta u oficio destinado a la ciudadanía, no debemos abandonar la conversación hasta que no tengamos absolutamente claro qué es lo que se nos pide. En palabras coloquiales, “más vale pasar un minuto por torpe, que toda la vida por ignorante”.

Lo que no se expresa bien es porque está mal pensado o confusamente concebido; y, a la inversa, lo confuso no admite ser bien expresado. ‘Solo quien piensa bien puede hablar bien’, decía el filósofo francés Condillac (1715-1780). Por tanto, la premisa fundamental para realizar cualquier escrito que dirigimos a la ciudadanía es tener nosotros meridianamente claro lo que queremos que esta entienda.

Veamos el siguiente texto:

COMUNICADO DE LA COMISIÓN DE SALUD PÚBLICA SOBRE EL SUMINISTRO DE VACUNAS DE GRIPE ESTACIONAL

7 de septiembre de 2006. Ante la situación planteada por las compañías farmacéuticas productoras de vacunas de gripe estacional de retraso en el abastecimiento de estas vacunas a las Comunidades Autónomas por problemas técnicos en la producción de las mismas...

Lo que se retrasaba era, obviamente, el abastecimiento de vacunas, no la gripe estacional, que todos los años nos llega puntual.

Y, una vez que hemos asimilado lo que se nos ha encomendado, trasladarlo a un papel tiene su dificultad añadida. Fray Luis de León decía, con toda razón, que “el bien escribir no es común, sino negocio de particular juicio, así en lo que se dice como en la manera en cómo se dice”; por tanto, no está al alcance de cualquiera, a diferencia de hablar, que lo aprendemos desde pequeños en casa con el solo hecho de oír primero los sonidos, y escuchar después a quienes nos rodean.

Y escribir requiere conocer una serie de reglas fundamentales. Se las enumero:

1.^a **Las reglas de puntuación.** Un escrito mal puntuado puede ser un desastre comunicativo. Ergo, es más importante conocer el buen uso de los signos de puntuación que, si me apuran, las reglas básicas de la ortografía. La Administración española padece la enfermedad de la “comatosis” o exceso de comas, por lo que muchos escritos administrativos son difíciles de digerir.

Veamos un ejemplo real en el que se corrige una coma en un texto legal:

CORRECCIÓN de errores de la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica.

Advertido el error en la Ley 27/2003, de 31 de julio, ...publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 183, de 1 de agosto de 2003, se procede a efectuar la oportuna rectificación:

En la página 29882, segunda columna, en el artículo 7, primer párrafo, tercera línea, donde dice «...o bien por el Ministerio Fiscal, cuando existan hijos... », debe decir: «...o bien por el Ministerio Fiscal cuando existan hijos...»

7. Las medidas de naturaleza civil deberán ser solicitadas por la víctima o su representante legal, o bien por el Ministerio Fiscal cuando existan hijos menores o incapaces, siempre que no hubieran sido previamente acordadas por un órgano del orden jurisdiccional civil, y sin perjuicio de las medidas previstas en el artículo 158 del Código Civil. Estas medidas podrán consistir en la atribución del uso y disfrute de la vivienda familiar, determinar el régimen de custodia, visitas, comunicación y estancia con los hijos, el régimen de prestación de alimentos, así como cualquier disposición que se considere oportuna a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios.

2.^a **La coherencia.** Un texto es coherente si todas sus oraciones se relacionan entre sí (como los hilos de un tejido), sin contradicciones, y ayudan a constituir un mensaje de significado superior al de todas y cada una de ellas.

3.^a **La cohesión.** Un texto es cohesivo si todos sus elementos ayudan a formar un mensaje unitario y completo.

Escuchemos atentamente el texto siguiente:

Maite se compró un helado de chocolate. El chocolate tiene cacao y azúcar. España produce gran cantidad de azúcar. El azúcar se extrae de la remolacha y de otras plantas.

- Es *incoherente* porque sus oraciones no se combinan para constituir un significado unitario y completo en el que se fundan los significados que las cuatro poseen por separado.
- *Carece de cohesión* porque no hay enlace inter-oracional.

En conclusión, diremos que las técnicas de redacción de textos administrativos se reducen a las dos siguientes:

1. Combinación de elementos dentro del esquema oracional para puntuar correctamente.
2. Uso de los procedimientos de relación: coherencia y cohesión.

2. Unas expresiones y un léxico difíciles de entender

Debemos conocer el significado de las palabras que utilizamos y usarlas con una precisión matemática, de ahí que utilicemos términos unívocos y claros, que el ciudadano pueda consultar en el diccionario de la RAE, huyendo de la ambigüedad o de la interpretación subjetiva. Es lo que los filólogos denominamos *La propiedad léxica*.

En español es relativamente fácil hablar con propiedad. Por ello, debemos utilizar palabras que los ciudadanos conozcan o, si tienen una escasa formación lingüística, que puedan consultar sin ayuda profesional con el Diccionario antes mencionado. Un ejemplo de la impropiedad léxica que suelo poner en los cursos sobre lenguaje administrativo es la palabra "*detentar*", que significa en puridad "Retener y ejercer ilegítimamente algún poder o cargo público" y que la mayoría de la gente le otorga el significado (por falsa sinonimia) de "desempeñar".

En otros casos, cuando hemos de emplear tecnicismos jurídico-administrativos absolutamente necesarios como "*litispendencia, sinalagmático, advenir, insaculación, acurado*, etc.", que quien lo ha de interpretar pueda acudir al diccionario antes que al abogado.

Y les daré dos ejemplos para ilustrarles sobre lo que los filólogos llamamos precisión:

Émil Littré era un lexicógrafo francés que vivió en París en el siglo XIX. Un día, su mujer le comunicó que se iba a visitar a su madre enferma que vivía algo alejada de la capital francesa. Así, él calculó que entre el viaje y la estancia estaría fuera no menos de un mes.

Pero, por circunstancias de la vida, su mujer adelantó la vuelta y a los quince días entró de nuevo en su casa y encontró a su marido en una posición comprometida con la cocinera. Como entonces los matrimonios cultos se hablaban de usted, ella le espetó:

-Monsieur, me sorprende usted.

Y él le contestó:

-Perdone, señora, usted me sorprende a mí, y yo a usted la asombro.

Segundo ejemplo:

Un día, dos abogados conocidos se encuentran en el garaje de un hotel, y se dan cuenta inmediatamente que cada uno va con la mujer del otro. Entonces, uno de ellos se acerca y le dice al oído:

-Querido colega, ante esta situación tan embarazosa, yo creo que lo correcto sería que cada uno volviera a casa con su mujer.

El otro abogado le contesta:

-Mi querido colega, no puedo estar más de acuerdo con usted, pero eso sería lo correcto y no lo justo, porque usted se va y yo acabo de llegar.

Para la precisión lingüística, no hay nada como un buen diccionario.

3. La incorporación de neologismos y extranjerismos (especialmente del inglés)

El lenguaje administrativo presenta algunos neologismos necesarios cuya incorporación al DRAE no tardará en llegar y otros, la mayoría, innecesarios, que deberían evitarse. Entre los primeros, podemos destacar “competencial” (en lugar del sintagma ‘de competencias’), “subvencional” (= de subvenciones) e, incluso, en el lenguaje administrativo local, un neologismo como “distrital” (= de distritos) que, dada su profusión, habrán de incorporarse en la próxima edición del Diccionario de la RAE.

Pero muchos están usurpando palabras que ya existen en nuestro idioma desde tiempos inmemoriales. Entre ello, podemos señalar:

Marginalizar
Juridificar
Uniformización
Desconstitucionalización
Soberanismo
Instrumentalización
Dimensionar o
Incuestionabilidad

Todos los aquí citados, salvo el cuarto, tienen en español un vocablo que significa con mayor precisión lo que se quiere decir. Así: marginar, judicializar, uniformidad, independentismo, instrumentación, medir o incuestionable.

En la Administración Pública no se está en calidad de literato, de poeta o de creador de palabras y, además, ningún empleado público debe usar palabras que no estén incluidas en el DRAE.

En cuanto a extranjerismos (clonaciones, que diría Álex Grijelmo), encontramos: agresivo, contemplar, doméstico, implementar, rutinario...).

4. El estiramiento de palabras

Es una moda que, como todas, tenemos la esperanza de que algún día se pase y dejen de utilizarse estos “palabros” que en nada facilitan la buena comprensión del lenguaje administrativo.

Tal parece que, usando las palabras más largas, se da más importancia y realce al mensaje. Y lo único que se logra es, por el contrario, hacerlo más farragoso. El orden de prevalencia a la hora de escoger los vocablos que se utilizan en la Administración Pública debería ser el siguiente:

- Una palabra corta mejor que una larga
- Una palabra concreta mejor que una abstracta
- Una palabra en español mejor que en otro idioma.

La relación de palabras que, a continuación, les enumero tiene una presencia sensible en el lenguaje administrativo actual. La mayoría no aporta nada a la comunicación eficaz del mensaje administrativo. Algunas están confundidas en su significado. No podían faltar tres neologismos. Las hay que responden a un esnobismo mal disimulado. Y muchas son abstractas

Permítanme que me detenga en algunas de estas palabras “estiradas” que, repito, los filólogos esperamos que sea una moda pasajera y que no deje huella alguna en el buen uso del lenguaje administrativo:

●Clima	climatología
●Completar	complementar
●Control	seguimiento
●Definición	posicionamiento
●Disfunción	disfuncionalidad (neologismo)
●Distinto	diferenciado
●Emoción	emotividad (cualidad de emotivo → abstracta)
●Ejercer	ejercitar
●Fin	finalidad
●Impulso	potenciación
●Influir	influenciar
●Instituir	institucionalizar
●Intención	intencionalidad (cualidad de intencional → abst.)
●Límites	limitaciones
●Llevar	vehicular
●Método	metodología
●Motivos	motivaciones
●Necesidad	necesariedad (neologismo)
●Obligación	obligatoriedad (cualidad de obligatorio → abstracta)
●Peligro	peligrosidad (ídem)
●Potencia	potencialidad (ídem)
●Problemas	problemática
●Señalar	señalizar
●Situarse	posicionarse
●Todos	totalidad
●Voluntad	voluntariedad (cualidad de voluntario → abstracta)
●Exceso	¿? xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx (neologismo)

5. Los arcaísmos propios de un lenguaje que hunde sus raíces tres siglos más atrás.

Por arcaísmo se entiende una forma lingüística o construcción anticuada con relación a un momento dado. “El arcaísmo léxico, como señala Luciana Calvo (1980:73), confiere al estilo un matiz de amaneramiento y de énfasis retórico”.

Los arcaísmos del lenguaje administrativo provienen en su mayoría de su estrecho vecino el lenguaje jurídico, pues ambos mantienen un intercambio constante de sus peculiaridades. En algunos casos, lo que unos tildan de arcaísmo otros lo sitúan en el lado de los tecnicismos jurídicos, por ejemplo: *debitorio*, *resultancia*, *pertenecidos*, *considerando*, *resultando*... Alguno, como *debitorio*, no está recogido en el *DRAE*; otros, vienen con su equivalente (*resultancia* = resultado; *pertenecido* = perteneciente).

Muchos son todavía los arcaísmos léxicos de uso habitual en nuestro lenguaje de especialidad: *otrosí* (= además); *pedimento* (= escrito que se presenta ante un juez); *proveído* (= resolución judicial interlocutoria o de trámite).

En la construcción morfosintáctica, en parte por arcaísmo, y en parte por la necesidad y el afán de precisar matices, el que se conserva con alguna frecuencia todavía es el futuro imperfecto de subjuntivo, hoy desaparecido por completo en la lengua común.

Como vuelve a señalar Luciana Calvo (1980:127), “... lo interesante del lenguaje administrativo no es sólo la conservación de estas formas de subjuntivo y su frecuente uso, sino su acumulación dentro de la frase”, y añade los siguientes ejemplos:

- Hasta que se **homologare** el nuevo convenio que viniere a sustituirle, o se **dictare** la decisión arbitral obligatoria
- Apercibiéndole de que si así no lo **hiciera**, se le tendrá por notificado y le parará el perjuicio a que **hubiere** lugar
- Cuando por automatización total **cesare** la explotación en régimen de contrata del centro, central, locutorio o servicio telefónico análogo y se **resolviera**, por tanto, la misma, los trabajadores que **prestaren** servicios en aquélla...

A continuación, y siguiendo a Manuel Martínez Bargeño, uno de nuestros mejores especialistas en lenguaje administrativo, recordamos frases y vocablos presentes en el lenguaje administrativo y que deberían suprimirse:

El abajo firmante: Arcaísmo administrativo. Fórmula muy repetida para referirse a la persona que suscribe un escrito.

El derecho que le asiste: Arcaísmo administrativo. Frase o muletilla propia del lenguaje administrativo tradicional. Mejor sería “su derecho”.

Elevar: Arcaísmo administrativo. Significa “dirigir un escrito a una autoridad”. Se encuentra en fórmulas tradicionales o en la consignación de diligencias administrativas. Debe sustituirse por otros términos o expresiones que no

contengan la idea de jerarquía-subordinación, tales como “remitir”, “enviar”, “poner en conocimiento”.

En virtud de: Arcaísmo administrativo. Locución prepositiva de uso específico en el lenguaje administrativo (*en virtud de lo dispuesto*). Debe decirse más sencillamente “según”, “por”, “a causa de”.

Lo que le comunico, lo que se le comunica: Arcaísmo administrativo. Muletillas propias de este lenguaje similares a otras encabezadas por la locución “lo que” (*lo que se le comunica para su conocimiento*). La primera no debe usarse ya, pues la Administración ha suprimido el “Yo” que encabezaban este tipo de documentos.

Lo que le notifico: Arcaísmo y muletilla propios también del lenguaje administrativo. Como en el caso anterior, debe evitarse su uso.

Para la debida constancia, para su constancia en: Arcaísmos administrativos. Al igual que la anterior, es fraseología propia de esta lengua de especialidad.

Para su conocimiento y demás efectos, para su conocimiento y efectos procedentes: Arcaísmos, también, del lenguaje administrativo tradicional cuya repetición a modo de muletillas las hace superfluas.

Por conducto de: Arcaísmo administrativo. Locución prepositiva específica del lenguaje administrativo. Significa “vía” o “medio”.

Suplicar: Arcaísmo administrativo. Término que durante mucho tiempo ha expresado una situación de dependencia de los particulares en sus relaciones con la Administración Pública. El término más adecuado es “solicitar”.

Con el bosquejo que hemos realizado hasta aquí, podemos intuir –al menos– por qué les cuesta a los ciudadanos de a pie entender el lenguaje de las distintas administraciones públicas. Echemos ahora un cuarto a espadas para tratar de solucionar esta falta de claridad de nuestro lenguaje de especialidad.

ACERCAMIENTO DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO AL CIUDADANO: UN DERECHO DEMOCRÁTICO

El acercamiento del lenguaje administrativo al ciudadano es un derecho democrático, dado que la Administración se encuentra al servicio de la comunidad políticamente organizada a partir de la Constitución. De ahí que la idea de Administración remita a la existencia de una comunidad soberana.

La Administración gestiona intereses públicos. La naturaleza de estos es materia contingente y variable que depende en gran parte del espíritu que anima la Constitución o la sociedad. Los intereses que deba tutelar la Administración son materia de decisión fundamentalmente política.

La gestión de la Administración está sometida al **principio de legalidad**. Por eso, existen posibilidades de control del ejercicio de sus poderes. Los particulares tienen acceso a los Tribunales para pedir el sometimiento de la Administración a la *Ley*. Además de estos controles de naturaleza jurídica, existen otros de índole política que ejercen los órganos soberanos, como los Parlamentos o, en el caso de las corporaciones locales, el Pleno.

En el proceso de renovación del lenguaje jurídico y administrativo, han influido diversos factores. Así, en Estados Unidos, en la década de los setenta, los movimientos de defensa de los consumidores ya se habían movilizado en favor de una mayor comprensión de los documentos jurídicos.

Los altos costes de la documentación jurídica y administrativa han producido una cierta preocupación que, a su vez, ha originado un esfuerzo tendente a la reducción del exceso de documentación con vistas a hacerla más funcional. La modernización de la imagen institucional de la Administración Pública ha encontrado una eficaz vía de manifestación en la implantación de programas de identidad gráfica que alcanzan también al diseño de los documentos empleados en sus comunicaciones internas y externas.

En los países de habla inglesa, el *Plain English*, caracterizado por su tendencia al uso de un lenguaje sencillo e inteligible en la documentación oficial, ha cumplido una función relevante y ha alcanzado una notable expansión en Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, Austria y Nueva Zelanda.

También en otros países del mundo occidental como Canadá, Francia (que ha creado el “Comité de Simplification du Langage Administratif”, *COSLA*), Alemania, Dinamarca, o en otros de cultura hispánica como México, se han puesto manos a la obra para simplificar el a veces muy complicado lenguaje de la Administración, por dos razones:

1. Porque es un derecho democrático del ciudadano
2. Porque “*Un lenguaje claro te simplifica la vida*”

Simplificar el lenguaje administrativo

La cuestión es: **¿en qué consiste simplificar el lenguaje administrativo?**

- En primer lugar, en buscar el uso de un lenguaje simple, claro y directo que permita a la ciudadanía concentrarse en el mensaje que quiere transmitir la Institución que lo emite y comprenderlo de manera efectiva. La simplificación del lenguaje administrativo en toda comunicación oral o escrita fomenta la transparencia y la eficacia de los organismos de cualquier Administración Pública.
- Con la simplificación de este lenguaje, en segundo lugar, se comunica al ciudadano lo que necesita saber en una forma clara, directa y sencilla porque usa una estructura gramatical correcta y las palabras apropiadas.
- Por último, la simplificación del lenguaje administrativo tiene como propósito principal formular mensajes claros y concretos para que el

ciudadano al que va dirigido obtenga, sin especiales dificultades, la información que necesita.

Esto respondería, *grosso modo*, a la frase comentada al principio de esta conferencia y que ya ha hecho historia en el lenguaje jurídico, pero que puede aplicarse al administrativo si se parafrasea:

“PARA QUE LA CIUDADANÍA CUMPLA CON SUS OBLIGACIONES DEMOCRÁTICAS, ES IMPRESCINDIBLE QUE LAS ENTIENDA”

Una de las prioridades que tiene esta tarea es evitar lo que los franceses llaman “**LAS PALABRAS QUE HACEN SUFRIR**”:

Abrogar, advenir, apremio, coadyuvar, insaculación, litispendencia, sinalagmático...

La **jerga** administrativa es casi siempre incomprensible para la mayoría de los ciudadanos por esta causa:

hay que emplear las palabras sencillas, es decir, las que utilizan los ciudadanos en igualdad. No se puede hablar una lengua administrativa hermética porque, entonces, la ciudadanía no está en igualdad. Hay términos que hay que simplificar.

Porque no hay lugar a dudas de que

las palabras que hacen sufrir son las que puede humillarnos, bien porque no las entendemos, bien porque se pegan a la piel durante mucho tiempo.

Por ello, **LAS PALABRAS DEBEN UNIRNOS, NO SEPARARNOS.**

Para simplificar el lenguaje administrativo, no sólo se debe utilizar un léxico adecuado y transparente, sino también estructuras sintácticas simples que faciliten una redacción bien ordenada de los párrafos, con coherencia interna y cohesión en el sentido comunicativo.

En consecuencia, quienes dirijan los destinos de las diversas Administraciones Públicas deben ser conscientes de que **modernizar el lenguaje administrativo** con el fin de hacer más fácil y comprensible la relación con la ciudadanía debe formar parte de un firme compromiso que se enmarca dentro de uno de los derechos democráticos básicos de los ciudadanos de cualquier democracia moderna: el derecho a entenderse con sus gobernantes.

Pongamos algunos ejemplos que ilustren la necesidad de esa simplificación. Empecemos con algunos textos jurídicos:

Propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía (2004)

Andalucía ha compilado un rico acervo cultural por la confluencia de una multiplicidad de pueblos y de civilizaciones, dando sobrado ejemplo de mestizaje humano a través de los siglos. La interculturalidad de prácticas, hábitos y modos de vida se ha expresado a lo largo del tiempo sobre una unidad de fondo que acrisola una pluralidad histórica, y se manifiesta en un patrimonio cultural tangible e intangible, dinámico y cambiante, popular y culto, único entre las culturas del mundo.

Sobre este texto, Rafael Sánchez Ferlosio decía :

No solo es monstruoso como pieza de literatura jurídica en sí misma, sino por la tremenda inmoralidad que comporta el haberlo aprobado en calidad de documento público para tirárselo a la cara a sus destinatarios, que se supone que son los andaluces.

En cuanto a un texto del Estatuto de Valencia, el académico José Antonio Pascual destacaba ese párrafo en el que se decía “valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos”. Al respecto de la separación por sexos, señalaba que “es un cachondeo. Digo yo que debería decir ‘valencianos y valencianas en su condición de ciudadanos españoles y de ciudadanas españolas y europeos y europeas’, ¿no?”.

Son, pues, textos presuntuosos y que se alejan de la comprensión del ciudadano medio.

Otro académico, Francisco Rico, aducía entonces:

El peligro mortal que afecta a todos los idiomas no está en tiquismiquis de sintaxis, sino en que cada vez son menos quienes pueden expresarse clara y personalmente, porque la mayoría de los hablantes no tiene otras palabras ni ideas que el repertorio prefabricado que les imponen el poder y los medios.

Vayamos ahora con terminología variada del lenguaje juridicoadministrativo:

- Rollo de sala = documentos
- Evacuar = declarar [lenguaje escatológico]
- Deponer = declarar [ídem]
- Confesar = declarar [lenguaje religioso]
- Pruebas de que intente valerse = documentos y testigos para defenderse
- Fallo = sentencia [en el lenguaje común es un vocablo habitual= error]
- Casación = matrimonio o anulación
- Sobreseimiento = archivo

- Auto judicial = resolución judicial [en lenguaje común, el coche del juez]
- Providencia = resolución judicial [la Providencia divina]
- Mandamiento/ oficio = orden
- Juzgado en rebeldía = en ausencia
- Actor = demandante, querellante
- Presunto homicida/ violador/ asesino = sospechoso de... [la Presunción siempre es de 'inocencia', nunca de culpabilidad].
- "El juez Garzón acusa a 17 detenidos..." (El País, 24/10/04) =imputa / procesa/ inculpa
- Exhorto = encargo de un juzgado a otro

Es también curiosa la terminología nueva que el lenguaje políticamente correcto, sumado a una corriente en pro de un ecologismo que va más allá de lo razonable, ha propiciado en el lenguaje administrativo de muchos ayuntamientos de España. Veamos alguna:

- BUZÓN → Por medio de la metonimia, se oculta el término "contenedor" y se adopta el de buzón, que es un objeto para depositar de todo... menos basura.
- IGLÚ → Contenedor de basura, envases de vidrio, de plástico o metal que se encuentra instalado sobre la vía pública y cuya forma semiesférica sugiere el aspecto de la vivienda esquimal.
- ISLA ECOLÓGICA → Reunión de varios contenedores en la vía pública para distintos productos y envases ya usados, convertidos en basura seleccionada en los domicilios particulares. Por medio de la sinécdoque, se toma el concepto de grupo aislado de contenedores. El adjetivo "ecológica" es empleado como sinónimo/ hipónimo de natural, limpio, cuidadoso, respetuoso. Por medio del oxímoron [combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido], se logra un salto mental que hace que se formule como agradable un concepto muy desagradable. Y con la metonimia, el adjetivo "ecológica" ha tomado el efecto (la ecología) por la causa (depositar envases y residuos para ser reciclados).
- LIXIVIADOS → Son los líquidos que libera la materia orgánica en las bolsas de basura y en los contenedores al entrar en proceso de descomposición. Se trata de un tecnolecto del medio ambiente. La labor de ocultación se produce aquí por el propio término pseudocientífico, que eleva estos fatuos líquidos a la categoría de respetables residuos.
- PUNTO LIMPIO → ¿Han visto alguna vez un lugar más sucio? Vertedero de recogida de productos de difícil recogida por su extrema capacidad contaminante. Aquí se dan la paradoja y el oxímoron: lo más sucio es catalogado y reescrito con su antónimo, lo más limpio.

Es solamente una muestra de lo que el lenguaje administrativo, en este caso de la Administración local, es capaz de inventar para confundir a la ciudadanía o, al

menos, descargar la conciencia de los políticos.

CONCLUSIÓN

Es necesario que el empleado público de cualquier Administración asuma que su función no se agota cuando resuelve un asunto o establece una regulación normativa, sino que se extiende también a que esa decisión o disposición sea entendible por los afectados y, en su caso, por el público en general directamente.

Habría que superar a estas alturas aquello que dijo nuestro insigne jurista Francisco Silvela: “España goza de un ordenamiento jurídico verdaderamente riguroso, afortunadamente atenuado por su incumplimiento”.

“La oscuridad u opacidad del texto jurídico, señala Bonifacio de la Cuadra (quien fue corresponsal jurídico del diario *El País*), pone en peligro el conocimiento de esa decisión o disposición, aleja a los ciudadanos de la administración pública e impide o dificulta una crítica sobre fundamentos reales o, al menos, reduce esa posibilidad de crítica a los expertos técnico-jurídicos, capaces de descifrar el lenguaje críptico y opaco utilizado”.

De ahí que se diga que, la mayor parte de las veces, se contrata a un abogado para que te traduzca, no para que te defienda.

Es también evidente, por último, que la apelación a un lenguaje administrativo claro e inteligible no debe confundirse nunca con el empobrecimiento de ese lenguaje o con el empleo de vocablos rayanos en lo vulgar o populachero y, en todo caso, erróneo. Hemos de evitar a toda costa expresiones como “el litigante se ha puesto hecho un obelisco = basilisco”; “aguas bifocales = fecales”; “inculcar = conculcar”; o auténticas faltas de ortografía como “preveer = proveer”.

Y ya termino, señoras y señores, con un chascarrillo para dejarles un buen sabor de oídos:

En la consulta de un Centro de salud, un matrimonio le comenta al médico que tienen problemas sexuales. El médico desea entrevistarse con ellos, pero lo quiere hacer por separado.

La mujer se queda fuera, en la sala de espera llena de gente.

Entra, pues, el marido, y le pregunta el doctor:

-Caballero, ¿ustedes tienen orgasmos?

El marido, con cara de duda, abre la puerta y le grita a su mujer, en medio del silencio que suele reinar en estas salas:

-¡María! ¿Nosotros qué tenemos: Orgasmos o Adeslas?

MUCHAS GRACIAS POR SU AMABLE ATENCIÓN.