

DUES OBRES PER A LA DOCUMENTACIÓ ADMINISTRATIVA CATALANA

per Joan R. SOLÉ I DURANY

Professor de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha iniciat la publicació d'una col·lecció de manuals destinats a facilitar a funcionaris i administrats la redacció de documents que afecten les relacions jurídic-administratives.

Fins a la data, i dintre d'aquesta col·lecció, han aparegut les dues obres que seran objecte d'aquest comentari:

1. Jaume SÀNCHEZ i ISAC, *Formulari de Documentació Municipal*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1980¹, 1982².

2. J. E. REBÉS i SOLÉ - V. SALLAS i CAMPANY - C. DUARTE i MONT-SERRAT, *Formulari de Procediment Administratiu*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1982¹, 1983².

1. *El Formulari de Documentació Municipal*

Era lògic que l'àmbit local municipal fos el primer que disposés d'una publicació destinada a orientar sobre la forma de redactar documents en català, no només per l'autorització a utilitzar les pròpies llengües nacionals continguda en el Reial Decret núm. 1111/79 de 10 de maig, sinó perquè en aqueix àmbit administratiu no existeixen els obstacles a la recatalanització que trobem en d'altres zones de l'Administració.

L'autor, prestigiós municipalista, en la seva interessant introducció penssem que vol destacar, sobre qualsevol altra, una important intenció: exhortar els funcionaris a usar el català. «Aquests Formulari —ens diu l'autor—, a més d'oferir unes solucions formals als problemes concrets de la vida municipal, voldria, també, ésser un instrument per portar a l'ànim dels funcionaris locals —Cossos Nacionals i administratius— aquesta actitud bàsica: treballem en català sense por (...).»

Aquesta finalitat primordial creiem que condiciona de manera determinant el desenvolupament de l'obra, la qual deixarà de consistir en una casuística més o menys completa, o en un llibre de consulta, o fins i tot en un for-

mulari de tall clàssic, per esdevenir un conjunt d'exemples prototípics que permetin de mostrar les construccions i el lèxic més usuals perquè el lector —funcionari— retengui un to, un estil, uns trets pròpiament catalans que reflectirà en el seu document a l'hora de decidir-se a fer-lo en català.

L'autor, aportant tot el seu ampli bagatge d'experiència i coneixements, l'aboca dins de cada document perquè hi apareguin al màxim el lèxic i les construccions administratives usuals, de tal manera que el lector, poc avesat a trobar aquesta terminologia i aquestes expressions en un context català, s'hi acostumi.

En la introducció a la primera edició, l'autor també ens adverteix finalment que no s'estarà d'emmarcar els exemples de pràctica administrativa amb observacions sobre punts de dret íntimament units al document de què es tracti.

Després de les introduccions, comença el moll de l'obra amb tres sengles epígrafs destinats als documents tradicionalment més importants de la vida municipal: les actes. El primer dels epígrafs conté unes breus notes de tipus jurídic, i els altres dos enclouen una extensa acta de l'Ajuntament en Ple i de la Comissió Municipal Permanent respectivament.

Tot seguit es passen a mostrar exemples que afecten la contractació. Aquest epígraf té nou subapartats, tres de destinats a observacions sobre punts de dret, i els sis restants a documents paradigmàtics imaginaris. De vegades aquests subapartats no inclouen un sol document sinó un expedient o fragment d'expedient que, per tant, està integrat per diversos documents (per exemple, la resolució de contracte per abandó d'obra pública, etcètera).

El següent epígraf fa referència al camp dels serveis. Dos subapartats aborden aspectes teòrics de normativa relativa a aquest comp. Els altres tres en mostren casos pràctics. El primer reproduïx un fragment d'uns Estatuts d'un Hospital Municipal. Un altre reproduïx uns Estatuts d'un Patronat d'un Museu Municipal. Finalment es recull part d'un expedient de subministrament d'aigües a una ciutat, en règim de monopoli.

El setè epígraf aplega alguns exemples de documentació referents a la vida jurídica municipal. Dels set subapartats de què consta aquest epígraf (titulat *Règim jurídic*), n'hi ha tres que tracten concisament de certes qüestions de dret. Dels altres subapartats que mostren exemples de documents, el primer recull un expedient dels que segueixne la interposició d'un recurs d'alçada. Un altre desenvolupa un model de reglament especial d'honors i distincions. A continuació se'ns mostren alguns documents referents a una petició en via administrativa que fa un Ajuntament a una Confederació Hidrogràfica. Finalment hi figura un exemple concret d'expedient d'advertència d'illegalitat.

Un vuitè epígraf és dividit en sis subapartats. Els tres que fan referència a qüestions de dret (sobre llicències d'obres, suspensió d'efectes de llicències d'obres i sancions urbanístiques) alternen amb exemples que hi tenen relació directa (expedients referents a una llicència d'obres particulars, a una suspensió d'obres particulars i a una sanció urbanística).

En un novè epígraf dedicat als funcionaris, s'hi plasma un procediment hipotètic que va des de les bases d'una convocatòria d'oposicions per a cobrir

places d'Auxiliar d'Administració General, fins a la proposta de nomenament dels qui les han guanyades.

Per acabar, el desè epígraf fa referència a expedients que afecten qüestions relatives al patrimoni municipal. Els exemples tracten de vendes de terrenys del Municipi. El primer alludeix a una venda directa, i l'altre a una venda en pública subhasta.

Finalment, un índex analític facilita al lector interessat en uns exemples concrets el ràpid trobament de l'apartat en què està interessat.

Pel que fa al fons de les qüestions de dret que l'autor intercala en els epígrafs, i també pel que fa al contingut dels documents expressats, creiem, des d'un coneixement del tema molt considerablement inferior al de l'autor, que són força correctes tant en l'aspecte jurídic com en el didàctic. Quant als aspectes gramatical i lèxic, hi trobem també una gran correcció, i considerem que els comentaris crítics que farem més avall no enerven aquesta afirmació.

Abans de comentar alguns aspectes d'aquesta obra, passo a presentar l'altre Formulari.

2. *El Formulari de Procediment Administratiu*

Ja hem dit que el camp municipal, si més no per la mateixa imperiositat dels esdeveniments cronològics, era el que sentia més aviat la necessitat d'una guia que servís d'orientació i d'encoratjament perquè els nostres municipis comencessin de funcionar en català. Tot seguit, un cop restablerta la nostra Primera Institució Jurídico-pública, apareixia la necessitat de tenir manuals pràctics perquè la documentació que surt dels diferents Departaments de la Generalitat, i també, òbviament, la que hi entra, tingui la màxima correcció possible. Com sigui que el procediment administratiu de les Entitats Autònòmiques està sotmès, en les seves línies bàsiques, a l'Estat (article 149.1.18è. de la Constitució), era urgent l'aparició d'un recull de documents que constituïssin un buidat de la Llei de Procediment Administratiu de 17 de juliol de 1958 (en endavant, L.P.A.).

La publicació de l'obra que vull comentar respon, com també ho feia la de l'anterior, a la voluntat de l'Escola d'Administració Pública d'estendre l'ús del català com a llengua oficial, i que aquest ús es faci d'acord amb els principis d'eficàcia, de celeritat i d'economia que ens marca la L.P.A. i, tal com se'ns diu en la presentació de l'obra, amb una ferma voluntat de servei als ciutadans.

El Formulari de Procediment Administratiu, com el *Formulari de Documentació Municipal*, vol tenir un caire eminentment pràctic per facilitar que l'obra esdevingui una eina útil per a l'activitat quotidiana del funcionari, però ambdues obres, com comentarem més endavant, són ben diferents en la forma de tractar la matèria respectiva.

Pel que fa a l'estructura i contingut, el Formulari que ara comentem es compon, com diu la presentació, d'una interessant introducció, que correspon

a una exposició de la doctrina sobre el llenguatge administratiu que l'Escola d'Administració Pública defensa, i d'un formulari, iniciat per una explicació del procés de disseny de documents, el nucli del qual és un recull de models de textos administratius que pretenen de cobrir de manera completa la documentació bàsica que sorgeix de l'aplicació de la L.P.A.

La introducció, sota l'epígraf «El llenguatge administratiu català», consta de set apartats. El primer, titulat «Llengua i context», apunta breument la situació del llenguatge administratiu dins l'àmbit de la llengua en general. El segon dóna una visió general de l'expedient administratiu: els passos de què consta, i la definició i els criteris que ens en donen els textos legals. El tercer apartat ens detalla les fonts que ens proporcionen les normes internacionals del llenguatge administratiu. Aquestes normes són citades al final de l'apartat de manera molt concisa perquè ja hi ha altres obres que en parlen més extensament (v. Carles DUARTE, *El català llengua de l'Administració*). Aquesta mateixa obra citada dedica també força pàgines a la història del llenguatge administratiu català. Amb tot i això, els autors han inclòs un apartat dedicat a resumir la tradició del nostre llenguatge administratiu, i conclouen aquest apartat amb un breu paràgraf que dóna alguns exemples de com hem d'aprofitar aquesta tradició. Un cinquè apartat reproduïx i comenta el marc legal bàsic que regula l'ús oficial del català, i fa una petita anàlisi del marc legal dels documents, de la qual treu unes conclusions força interessants. El sisè apartat analitza els problemes que comporta la influència castellana. La introducció es clou amb un resum dels apartats vistos.

Aquesta introducció suposa un pas força important en l'estudi dels aspectes teòrics del llenguatge administratiu, i no solament del català, sinó del llenguatge administratiu com a registre comú a totes les llengües.

El nucli del llibre, sota l'epígraf «Formulari», s'enceta amb un apartat que ens parla del disseny dels documents, i s'hi aprofiten alguns treballs que s'han fet en d'altres institucions en referència a aquest aspecte de la confecció del document que sovint és menys estimat. L'apartat següent comença amb una introducció que ens anuncia que els models que segueixen s'estructuren segons qui sigui l'emissor i el receptor del document. Així el primer subapartat recull, bàsicament ordenats pel moment en què se situen dins l'expedient, els documents que més freqüentment presenten els administrats o ciutadans a l'Administració. D'entre aquests, el més important és la instància, de la qual se'ns donen diversos models i exemples ja que en realitat serveix de model bàsic per a tota la resta de documents que presenta l'administrat a l'Administració. És encertat que s'hagi posat la petició i la denúncia al costat de la instància, malgrat que els efectes jurídics d'aquesta siguin diferents dels d'aquells documents, els quals no inicien *per se* el procediment, sinó que poden fer que l'Administració l'incoï d'ofici si ho creu oportú.

El subapartat següent aplega models dels documents més usuals que l'Administració adreça a l'administrat. El primer punt reuneix tres models de rebuts. Els dos primers són documents pròpiament administratius i, per tant, els podem considerar exemples del document genèric que anomenem *ofici*. El primer d'aquests dos documents és inexistent en les zones geogràfiques i

oficines on hi ha fotocopiadores, a causa de l'autorització continguda en l'article 69.2 de la L.P.A. El tercer model de rebut, encara que no sigui un document pròpiament administratiu (rebut d'una quantitat), és útil que s'hi hagi inclòs. El segon punt recull models de comunicacions que la L.P.A., preveu que s'hauran de fer a l'administrat. Tots ells podem considerar que són oficis (encara que la L.P.A. permeti que es facin per carta, telegrama, etc.) i és per això que, amb les variants corresponents a cada text, creiem que hauria d'haver-se'n unificat l'estructura a l'objecte de fer més senzill l'ús del *Formulari* que comentem, i de facilitar la memorització, en el cas que tal ús sigui sovintejat, si més no de l'organització visual del document. A més, en la majoria dels Departaments l'estructura del document ja ens vindrà donada pel model imprès normalitzat: podrien haver-se adequat, doncs, tots aquests documents que constitueixen comunicacions a l'administrat a un únic model imprès. El tercer punt d'aquest subapartat recull, atesa la importància i freqüència de les certificacions en la vida administrativa, quatre models distints d'aquest document. L'últim punt recull dos models d'edicte d'acord amb els dos casos que preveu la L.P.A. Creiem, però, que el primer model es podria retocar de manera que també servís per al cas que la notificació vagi adreçada a persones conegudes però que se n'ignora l'estatge o, almenys, convindria de posar una nota a peu de pàgina aclarint aquest extrem.

El tercer subapartat es refereix als documents de règim intern en un sentit ampli, és a dir, tant al cas que la comunicació es faci dintre del mateix Departament com dintre de diferents entitats de l'Administració. El primer punt recull diferents models d'oficis de règim intern segons l'article de la L.P.A. a què alludeixin. Efectivament ací els autors parteixen d'un únic model d'imprès imaginari per a tots els oficis que reproduïxen. Quant al punt dos, creiem que és desafortunada la menció de l'article 86 de la L.P.A. com a fonament legal d'aquest document. Aquestes propostes de resolució, tant freqüents en la vida administrativa, pensem que no responen a la voluntat del legislador, si més no per via de l'article citat. Amb tot, és bo que el *Formulari* reculli aquest document en atenció a l'ús que se'n fa. El tercer punt, referent a resolucions administratives, presenta el problema que el model de la resolució de la queixa constitueix, en realitat, un model de la notificació que es trameta a l'administrat. Tal vegada hauria estat millor situar aquest document entre les comunicacions de l'administrat. Els punts quart i cinquè d'aquest subapartat recullen alguns casos en què la L.P.A. preveu que es dictin providències o s'efectuïn diligències. El punt sisè proposa un model d'ofici en què es trasllada el contingut d'altres documents. En el cas que aquest es trameti a través d'una fotocòpia, la part informativa d'aquest ofici se simplificarà enormement. El punt setè reproduïx pràcticament una proposta d'interès per fer notes interiors per escrit.

L'últim plec del *Formulari* s'adreça a proporcionar models dels documents més típics dels òrgans col·legiats. En primer lloc se'ns presenta una Acta de constitució d'un òrgan. A continuació hi ha tres models diferents de convocatòria de reunió, i en el punt titulat «Documents de conclusió de treball», s'hi apleguen un model de dictàmen, un d'informe i un de resolució. Aquests

documents són molt sovint emesos pels òrgans col·legiats però, com hem vist en el cas de la resolució, també en poden fer els unipersonals. Finalment se'ns reproduïx un model d'acta de sessió.

Com hem dit en parlar del *Formulari de Documentació Municipal*, les observacions que farem més avall proposant esmenes a alguns models de documents no enerven la molt positiva valoració que fem del *Formulari*. Aquest epígraf, doncs, el considerem, malgrat les observacions de fons i de forma que apuntarem, un remarcable conjunt de models a seguir per tota l'Administració.

3. Comentari comparat entre els dos Formularis

Tot i que els dos llibres tenen una finalitat similar en els respectius àmbits, els autors han utilitzat mètodes ben diferents per a arribar-hi, ja que han partit d'enfocaments diferents en vista a l'ús futur de les respectives obres. Així, com he dit més amunt, l'autor del *Formulari de Documentació Municipal* no vol fer un llibre de models construïts a partir de la llei, adreçat a funcionaris que fan servir el català i necessiten un manual pràctic, sinó que recull casos de la seva experiència com a municipalista, a més d'algunes observacions de tipus jurídic també basades en l'experiència i coneixements de l'autor, a fi que el funcionari municipal acostumat a usar el castellà pugui escometre més fàcilment l'aprenentatge que demana el canvi de llengua que es pressuposa que vol fer. El *Formulari de Procediment Administratiu*, en canvi, sí que parteix de les previsions de la llei general i, atès que aquesta especifica poc el contingut o estructura dels documents, aboca en cadascun d'ells els principis que es desprenen de l'exposició doctrinària inicial que es fa en el llibre. Òbviament, aquesta doctrina té en compte des de la tradició administrativa catalana més llunyana, que sortosament és força abundant, a l'experiència més recent, tant pel que fa al català com a les altres llengües. Aquest caire, diguem-ne, més científic fa que s'hagi adoptat el sistema de models que teòricament es poden transcriure literalment bo i emplenant els punts suspensius amb les dades concretes del cas de què es tracti. Si més no, en els casos que no es pot traslladar literalment el model, se'n pot aprofitar l'estructura i els nexes i girs que faciliten la redacció més correcta i clara possible.

Els casos en què s'han donat exemples de models emplenats són de documents tan usuals per a l'administrat com ara la instància o la denúncia.

En el cas del *Formulari de Documentació Municipal*, sovint no apareixen els documents presos aïlladament sinó que els subapartats recullen tan aviat aquest cas com el d'un procediment sencer o en part. Això és coherent amb l'objectiu que hem dit que tenia aquest *Formulari*. En canvi per al *Formulari de Procediment Administratiu* trobem encertat, d'acord amb la funció que té aquesta obra, de prendre els documents aïlladament, tot i que en la introducció es deixa clar que aquests textos administratius apareixen en la realitat en el context d'un procediment.

Creiem que totes dues obres poden ser força útils per a totes les persones

relacionades amb el camp de l'Administració Pública: així com un funcionari *municipal* necessita tenir un conjunt de models d'oficis, certificats, providències, diligències, etc., també és bo que el funcionari de l'*Administració no local* faci una lectura dels exemples que proporciona el *Formulari de Documentació Municipal* que s'acostin al tema que l'interessi en aquell moment: de segur que en traurà profit, ja siguin aportacions lèxiques, com de fraseologia i sintaxi pròpiament administrativa.

Amb tot, no voldria deixar d'expressar algunes reflexions crítiques. En el cas del *Formulari de Procediment Administratiu* ja hem fet alguns suggeriments en el moment de descriure les diverses parts del llibre. Només per citar els que ens semblen més interessants, afegim els que segueixen. Els recursos d'alçada, reposició, revisió i súplica creiem que es podrien unificar en un sol model i explicar en una nota les diferències que sofriria el model en cada un dels diferents recursos. També creiem que es podrien reduir a un els models de «reproducció de queixa» i l'«escrit reiterant els motius de la queixa davant la Presidència de la Generalitat», i també fer referència, en el model de queixa, a l'article 34 de la L.P.A., que també la preveu. El model d'«execució de la resolució d'avertiment» creiem que hauria d'ésser revisat, ja que en realitat es tracta d'un escrit d'avertència prèvia a la resolució forçosa. També cal dir que s'hauria de canviar l'ordre dels oficis de règim intern, ja que no s'adeqüen a un ordre lògic. En la nostra modesta opinió, creiem que aquestes són les observacions més dignes d'esment.

Pel que fa al *Formulari de Documentació Municipal*, creiem que pot ser il·lustratiu reduir el comentari detallat a un sol document significatiu. Prenguem, doncs, per exemple, l'«Acta de l'Ajuntament en Ple». En principi, l'acta de sessió d'un ajuntament ha de ser un recull molt exhaustiu i detallat de tot el que s'esdevé en l'interior del saló de sessions des que s'obre la sessió fins que s'alça, però creiem que, sense ànim de llevar la transcendència del document, seria millor adequar-lo al model que ens proporciona el *Formulari de Procediment Administratiu* en el sentit que caldria fer més esquemàtiques o estructuralment visibles aquelles parts que en són susceptibles. Podríem, així, fer una llista dels membres assistents —posant-ne un nom sota l'altre—, una altra dels absents que s'han excusat i una altra dels qui no ho han fet. També podríem col·locar verticalment els resultats de les votacions, remarcar els acords, dictàmens, etc., de manera que siguin més fàcilment localitzables. Creiem, insistim, que això no trauria solemnitat al document i en canvi hi guanyaria en claredat. Un altre punt que observem és una certa desconexió en l'ús dels temps verbals: així a la quarta ratlla trobem «es reuniren», cinc ratlles més avall «s'ha obtingut» i tres més avall «el senyor President obre l'acte, i s'entra...». És, certament, un problema delicat que creiem que el *Formulari de Procediment Administratiu* ha resolt satisfactòriament. També volem fer notar que alguns punts de l'ordre del dia tenen tots els articles i preposicions corresponents (p. ex. «Lectura de l'acta de la sessió anterior») i en canvi en d'altres són estalviats totalment o en part (per exemple: «Aprovació línia autobusos Barri de Queralt»). Ens inclinem per mantenir en tot cas tant els articles com les preposicions. D'altra banda, bo i reco-

neixent que la rapidesa amb què s'ha de fer l'acta fa que es puguin escapar incorreccions lèxiques, volem comentar algunes expressions que nosaltres modestament trobem inadéquades. Així, per exemple, en la ratlla novena del punt tres s'utilitza el mot «avenços» amb un significat en què hauria estat més encertat posar *bestretes* o, si més no, *avanços*. En el punt tretze de l'ordre del dia es parla de la «perllongació de la xarxa de clavegueres», i creiem que la paraula idònia és *prolongació*, que cal distingir de *perllongament*, distinció en la qual no trobem oportú d'entrar ara. Quatre ratlles més avall trobem l'expressió «en el possible» que caldria substituir —pensem— per *tant com sigui possible*, per exemple.

Si hem de ser francs, també ens extranya trobar expressions amb connotacions tan literàries com la que apareix al punt sis, ratlles nou i deu («*car* és en els *environs* del "Camí de l'Ermità"»), o construccions sintàctiques com les del punt cinc, paràgraf segon («La reclamació núm. 1, signada per X, impugna l'alineació del Projecte (...). La reclamació següent, núm. 2, que presenta X, es queixa que no s'han tingut en compte (...)»), on creiem que el subjecte de la queixa hauria de ser el reclamant i no el document on s'expressa la reclamació.

Algunes d'aquestes observacions són certament discutibles i, en tot cas, no suposen ni de bon tros una apreciació negativa de les obres que comentem. Ben al contrari, pretenem tan sols de contribuir a millorar uns treballs que constitueixen ja uns encertats elements de referència amb un nivell general molt reeixit. Aquestes obres —insisteixo— crec que haurien de figurar en les oficines de l'Administració perquè les tinguin per model oficial. Concloem manifestant el desig que apareguin aviat nous formularis que cobreixin les necessitats d'altres zones de l'Administració, a fi de facilitar l'ús del català i que, a més, aquest ús sigui al més correcte possible.