

# Inspección Operativa de Servicios sobre «Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos»

El Ministerio para las Administraciones Públicas, a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP), dependiente de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, ha venido desarrollando desde 1986 un programa anual de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo administrativos y de normalización y racionalización de la gestión burocrática.

Entre las aplicaciones de este programa ocupan un lugar principal las denominadas Inspecciones Operativas de Servicios (IOS) que suponen, partiendo de la experiencia de consultoría del sector privado, la instrumentación de una metodología propia.

Esta técnica podría definirse como el «conjunto sistemático de estudios y análisis que tienen por finalidad mejorar el funcionamiento de una unidad o servicio de la Administración» y se extiende a lo largo de las fases de «Estudio Preliminar», que me-

dianete entrevistas y el acopio de datos generales pretende identificar las áreas susceptibles potencialmente de mejora; «Análisis Detallado», en el que se encuadra el trabajo de campo y en el que se utilizan las más diversas técnicas; «Conclusiones y Recomendaciones», y, por último, y ello constituye una novedad frente al sector privado, «Implantación y seguimiento», que contiene un plan de actuación y un programa de seguimiento.

Las Inspecciones Operativas de Servicios, a lo largo de 1987 y 1988 han abarcado los más diversos campos incidiendo en servicios sociales (viudedad, jubilación), educativos (becas, titulación), gestión de inversiones públicas, incentivos a la actividad económica, expropiación forzosa, incapacidades laborales, recursos administrativos, etc.

De los resultados de la IOS referente a «Procedimientos de resolución de recursos administrativos» nos ocupamos a continuación.

De tres fuentes principales proceden las instancias que han promovido la realización de la Inspección Operativa de Servicios sobre «Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos»: una, absolutamente externa a la Administración, la opinión muy extendida en el hombre de la calle de que los recursos administrativos tardan excesivo tiempo en resolverse e incluso permanecen indefinidamente sin resolver; otra, interna, derivada de la experiencia de las Inspecciones Generales de Servicios de varios Departamentos, que atribuyen defectos de funcionamiento a los Servicios de Recursos; y, por último, la constancia en informes del Defensor del Pueblo de que se da una excesiva aplicación del silencio administrativo, en materia de recursos.

Estos motivos constituyeron las hipótesis de trabajo del Estudio Preliminar con que se inició la IOS. De ellas las concernientes al silencio administrativo y los tiempos de demora quedaron plenamente demostradas en dicho estudio. Los defectos de funcionamiento de los Servicios de Recursos se mostraron, más que propiamente tales, como carencias significativas de estructura, organización, medios personales y medios materiales.

La selección de los organismos objeto de la IOS se realizó con un criterio puramente cuantitativo teniendo en cuenta el número de recursos entrados en los Servicios de Recursos durante el año 1987, que es el que se tomó como base del estudio y recayó sobre las Subdirecciones Generales de Recursos de dos departamentos ministeriales y sobre las áreas de recursos de otro departamento y de un organismo autónomo, respectivamente.

La Inspección Operativa de Servicios sobre «Procedimientos de Reso-

lución de Recursos Administrativos» ha durado siete meses y ha estado a cargo de un equipo de trabajo integrado por Inspectores de Servicios adscritos a los Departamentos afectados y ha sido coordinado por un Inspector General de Servicios de la Administración Pública.

El trabajo de campo se ha realizado en cuatro Subdirecciones Generales, seis Gobiernos Civiles y dieciséis Direcciones Provinciales y ha exigido el examen de 3.326 expedientes, la realización de 97 entrevistas y 75 reuniones de equipo y la diagramación de 38 procedimientos.

Como resultado de la Inspección Operativa de Servicios se han realizado cinco informes, uno de carácter general y cuatro correspondientes a cada uno de los organismos afectados. Creemos que, a los efectos de este trabajo, basta incluir el informe general que es el que se transcribe a continuación. Es importante advertir que el referido informe sólo contiene lo que en la metodología IOS se conoce como conclusiones, recomendaciones e implicaciones y no hace mención al proceso de análisis que ha llevado a la obtención de las mismas, los denominados análisis detallados que se han realizado de manera paralela en los cuatro organismos afectados por la IOS.

## I. INTRODUCCION

Aunque la garantía final de los derechos del administrado hay que buscarla en los Tribunales de Justicia, no cabe desconocer la importancia que, para su protección, implica la revisión de actos en vía administrativa.

Sin embargo, la actuación de la Administración en materia de gestión de recursos está atravesando en los

últimos años una profunda crisis manifestada en la existencia de demoras, a veces extremadamente acusadas, en la resolución de aquéllos; en la aplicación de hecho del silencio por el transcurso, prácticamente en todos los supuestos, de los plazos legales, sin que se haya realizado la notificación al recurrente; en las dificultades, casi insalvables, de efectuar estas notificaciones por el mal funcionamiento de los servicios de comunicaciones; y en el debilitamiento de la potestad ejecutiva que convierte en estériles muchas de las actuaciones sancionadoras ya tan diezgadas por las limitaciones que obstaculizan su tramitación.

La solución de estos problemas no está en la desaparición de los recursos administrativos, porque se suprimiría una vía rápida y económica de satisfacción de los derechos e intereses de los particulares y un medio de la Administración para volver sobre sus propios actos, sino en encontrar caminos para revitalizarlos.

En esta línea no bastará, aunque sea imprescindible, potenciar los servicios de recursos tanto en sus medios personales como en los materiales, sino que habrá que incidir en medidas de carácter estructural que se aproximen más a la raíz de los problemas que afectan a esta faceta de la gestión administrativa.

## II. OBJETIVOS

El enfoque inicial de la Inspección Operativa de Servicios estaba orientado al análisis de procedimientos, estudio de tiempos, y, de manera tangencial, al examen de organización y cargas de trabajo.

A lo largo de la tarea, ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia el estudio de los tiempos de tramitación de los recursos, tanto en las unidades centrales, como en los servicios periféricos, que ha confirmado plenamente la hipótesis de partida de que se trata del principal problema, muy grave por cierto, que presenta la gestión administrativa en materia de recursos.

El conocimiento de los procedimientos, aunque ha dado lugar a una minuciosa labor de disección, ha pasado a un segundo plano, dada su simplicidad y las posibilidades de mejora que para los mismos supone la aplicación de la informática.

La organización sólo ha sido objeto de una atención somera, la imprescindible para situarla en el contexto general del funcionamiento del sistema.

De las cargas de trabajo no ha sido posible ocuparse, pero tampoco se ha considerado necesario para el cumplimiento del objetivo previsto, que no ha sido otro, en definitiva, que el de someter a los órganos de gestión objeto de la IOS y a la Administración en general, una cadena de propuestas destinadas a acortar los plazos de tramitación de los recursos administrativos aproximándolos lo más posible a su resolución dentro del plazo legal.

## III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación de los recursos administrativos en los cuatro organismos objeto de la IOS es consecuencia de la evolución que resulta de los cuadros que se incluyen a continuación y que corresponden a la serie histórica 1983-1987:

## CASO A: EVOLUCION DE LOS RECURSOS

<i>Años</i>	<i>Entrados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Pendientes</i>
1983.....	7.352		
1984.....	17.839	2.036	
1985.....	6.814	4.205	
1986.....	8.356	3.021	
1987.....	8.327	8.131	31.295

## CASO B: EVOLUCION DE LOS RECURSOS

<i>Años</i>	<i>Entrados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Pendientes</i>
1983.....	7.891	8.107	
1984.....	9.202	7.610	
1985.....	8.085	7.116	
1986.....	8.492	9.431	
1987.....	8.653	7.581	4.507

## CASO C: EVOLUCION DE LOS RECURSOS

<i>Años</i>	<i>Entrados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Pendientes</i>
1983.....	8.174	9.586	
1984.....	10.056	14.586	
1985.....	15.176	11.636	
1986.....	20.452	19.415	
1987.....	18.334	18.387	4.494

## CASO D: EVOLUCION DE LOS RECURSOS

<i>Años</i>	<i>Entrados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Pendientes</i>
1983.....	27.953	26.846	
1984.....	26.064	26.011	
1985.....	32.313	17.722	
1986.....	35.271	17.246	
1987.....	27.956	18.502	43.230

La tendencia, como podemos observar, tiene carácter creciente, con alguna inflexión, debida a causas coyunturales como pueden ser, en el caso A, ciertas pruebas de idoneidad que originaron muchos recursos y, en el caso C, la potenciación de la actuación inspectora en un determinado ejercicio.

La evolución comparada en los cuatro organismos dentro del período

examinado pone de manifiesto que se ha llegado en 1987, en dos casos (A y C), prácticamente al equilibrio entre recursos entrados y resueltos. Sin embargo, en otros dos (B y D) el desfase es respectivamente de 1.000 y 9.000 unidades (gráfico 1).

En cuanto a la situación de los recursos, referida a 1987, queda reflejada en el cuadro siguiente:

	<i>Recursos entrados</i>	<i>Recursos resueltos</i>	<i>Recursos pendientes acumulados</i>
Caso A.....	8.327	8.131	31.295
Caso B.....	8.653	7.581	4.507
Caso C.....	18.334	18.387	4.494
Caso D.....	27.956	18.502	43.230

La cifra de recursos pendientes en el caso A hay que matizarla en el sentido de que en el montante total se incluyen 17.000 recursos, que se consideran resueltos de hecho al haber fallado el Tribunal Supremo (gráfico 2).

Resulta interesante extraer de los datos de estos cuadros algunas deducciones relativas al ritmo de trabajo de las Unidades de Recursos.

Para conocer los recursos resueltos por funcionario y día en cada Departamento, tomamos en consideración el personal perteneciente al grupo A o que realiza funciones del mismo, incluyendo Jefes y Subjefes de la Unidad, y establecemos como días hábiles por año 214, todo ello con cantidades del año 1987. Así resulta:

	<i>Recursos resueltos</i>	<i>Recursos que habría que resolver para equilibrar entradas y salidas</i>	<i>Recursos que habría que resolver para absorber los pendientes</i>
Caso A.....	2,53	2,59	8,53
Caso B.....	2,95	3,37	4,71
Caso C.....	4,77	4,76	5,94
Caso D.....	9	13	29,20

En el caso D, que es el más espectacular, lograr el equilibrio anual supondría un aumento del rendimiento del 40 por 100 y la absorción de los recursos acumulados pendientes una mayor productividad de un 200 por 100 (gráfico 3).

Por lo que se refiere a los tiempos medios de tramitación de los recursos, es imprescindible subrayar que la práctica totalidad de los mismos se resuelven no sólo fuera del plazo establecido por la normativa vigente, para dar virtualidad al silencio administrativo, un mes para el de reposición y tres meses para el de alzada, sino en tiempos medios que multiplican estos 90 días por 2,36 (caso A), 2,20 (caso C), 3,25 (caso B) y 5,67 (caso D).

Destacamos como cifras más significativas que en el caso D los recursos interpuestos contra sanciones recaídas por un determinado tipo de infracción, a los que no se puede dar tratamiento prioritario, pueden tardar hasta ochocientos cincuenta días y que en los demás departamentos los períodos medios de duración giran alrededor de los 300 días (gráfico 4).

El orden de presentación de las Conclusiones y el número de las mismas, por razón de la materia a que se refieren, es el siguiente:

- Estructura: cinco.
- Medios personales: dos.
- Medios informáticos: dos.
- Marco legal: una.
- Estimación de costes: una.

- Situación y evolución de los recursos: una.
- Recursos pendientes: una.
- Tiempos medios de tramitación: dos.
- Control y seguimiento: una.
- Procedimiento: tres.

Esta enumeración responde a criterios puramente sistemáticos y no viene determinada, en absoluto, por una escala de prioridades.

Hay que destacar sobre todas, por su importancia, las Conclusiones relativas a «Situación y evolución de los recursos» y a «Tiempos medios de tramitación».

El segundo lugar lo ocupan las Conclusiones referentes a medios informáticos y medios personales, cuyas recomendaciones se consideran básicas para lograr la calidad y agilidad que ha de imprimirse a la tramitación de los recursos.

El resto de las Conclusiones, aunque también son importantes, pueden considerarse como complementarias para optimizar el resultado perseguido por las IOS.

#### A. Estructura

1. Existe diversidad en los niveles orgánicos de las Unidades Centrales de Recursos, así como disparidad en la adscripción de las mismas.

Las Unidades Centrales de Recursos, encuadradas directamente en los Departamentos ministeriales, deberán tener el nivel orgánico de Subdirección.

2. La estructura orgánica, en general, ha sido modificada, de hecho, por los catálogos.

Deberá actualizarse la normativa orgánica vigente, con el fin de adaptarla a la realidad que se deriva de los catálogos y relaciones de puestos de

trabajo. Ello supondría el establecimiento de una estructura horizontal, que disminuya la jerarquización actual, por ser la más idónea para las funciones de estudio propias de los servicios de recursos.

3. La estructura de las unidades de recursos se considera insuficiente en unos casos e inadecuada en otros, dada la inexistencia de determinadas unidades orgánicas o la duplicidad de las mismas.

En los Servicios Centrales de Recursos deberá crearse, donde no exista, una unidad que asuma específicamente las funciones de registro, distribución, control, seguimiento y archivos de los recursos, lo que mejorará sustancialmente el funcionamiento de los servicios de recursos al concentrar toda la tramitación puramente administrativa en un órgano de apoyo.

4. En los servicios periféricos de algunos departamentos no existen órganos específicos encargados de la tramitación, control y seguimiento de los recursos.

En función del mayor o menor número de recursos deberá, o bien crearse una unidad específica, o bien atribuir simplemente la tramitación, el control y el seguimiento a una ya existente, con carácter exclusivo, o exigir el ejercicio efectivo de estas funciones a quienes corresponda. Esta especialización supondrá tanto mejorar la eficacia interna del servicio como la imagen de la Administración ante el administrado y facilitará el control y seguimiento de los recursos.

5. En determinados Ministerios existen excepciones respecto al principio de unidad de gestión de todos los recursos por las unidades específicas encargadas.

Es conveniente atribuir al órgano específico algunas competencias ac-

tualmente dispersas entre distintas unidades de gestión. Con ello se garantizará la homogeneidad de criterios en la aplicación tanto de la normativa sustantiva como procedimental.

## B. Medios personales

1. El personal con que cuentan las Unidades Centrales de Recursos es, en general, insuficiente, sobre todo en el grupo A. Los niveles de dicho grupo son inadecuados a la dificultad que se deriva de la naturaleza de la función y de la carga de trabajo y al grado de cualificación requerido.

Ello determina una escasa motivación, tanto para los aspirantes con preparación como para la permanencia en el puesto, lo que ocasiona un alto porcentaje de movilidad en detrimento de la necesaria especialización.

Todo el personal que tiene encomendadas funciones de estudio y elaboración de propuestas deberá pertenecer al grupo A. Asimismo, dentro del grupo y en identidad de funciones, deberá ostentar el mismo nivel.

Dichos puestos de trabajo deberán estar dotados de complemento específico adecuado y percibir un complemento de productividad proporcional al volumen y dificultad del trabajo desarrollado. Con ello se reducirá la excesiva movilidad de los funcionarios destinados en los servicios de recursos, elevando su nivel de especialización y mejorando la calidad de su tarea.

2. En los servicios periféricos de algunos departamentos es patente la insuficiencia o falta de cualificación en materia de personal, sobre todo en el grupo A, y, señaladamente, en Madrid y Barcelona.

En los servicios periféricos habrá, como mínimo, un funcionario del grupo A que intervenga en la tramitación de los recursos. Esta medida producirá, a nivel periférico, los mismos efectos que los señalados para los servicios centrales.

## C. Medios informáticos

1. Aunque existen proyectos de sistemas integrados de mecanización en tres de los cuatro servicios visitados, y algunas aplicaciones parciales en todos ellos, su implantación se está demorando excesivamente.

Deberán ponerse en marcha, con carácter urgente, los programas de mecanización integral, en materia de recursos, que se encuentran en fase de preparación en todas las Unidades objeto de la IOS. Con ello mejorarán sustancialmente todos los aspectos de la gestión, agilizando la tramitación y potenciando el control y el seguimiento.

2. A pesar de la identidad de las actividades de gestión de recursos, en todos los departamentos, no existe la más mínima conexión ni relación entre las diferentes unidades para la preparación de los proyectos de mecanización.

Deberá crearse, con carácter inmediato, un grupo de trabajo que coordine la implantación y aplicación de los medios informáticos en materia de recursos. Ello servirá para aprovechar las experiencias comunes con el consiguiente ahorro en los gastos de implantación y desarrollo de los programas.

## D. Marco legal

1. Las mayores dificultades que plantea la normativa aplicable en materia de recursos es, por un lado, la

profusión y variedad en el aspecto sustantivo y, por otro, la dispersión en lo que se refiere a la delegación de funciones.

En tanto se dan los pasos necesarios para mejorar la situación actual de profusión y dispersión normativa, se considera conveniente la inclusión en los servicios centrales de recursos de una unidad de documentación que mantenga al día los aspectos legales, doctrinales y jurisprudenciales, relacionados con las materias específicas que puedan ser objeto de recursos. Con ello se facilitará al Letrado encargado de redactar las propuestas de resolución un instrumento fundamental para dotar a su trabajo de mayor rigor y calidad. Por otra parte, la difusión de la jurisprudencia entre los órganos gestores posibilitará una actuación administrativa ajustada a derecho y un descenso de los recursos.

#### E. *Estimación de costes*

1. En el caso A la plantilla está constituida por un nivel 30, tres niveles 28, dos niveles 26, siete niveles 24 y un contratado laboral asimilable a estos últimos. Por grupos, cinco funcionarios pertenecen al A y siete al B.

En el caso B hay un nivel 28, tres niveles 26, y ocho niveles 24. Por grupos seis pertenecen al grupo A dos al B y cuatro al C.

En el caso C existen un nivel 30, cuatro niveles 26, diez niveles 24 y dos niveles 23. Los diecisiete pertenecen al grupo A.

En el caso D hay en la plantilla un funcionario de nivel 28, dos de nivel 26, uno de nivel 24 y diez de nivel 23. Por grupos cuatro pertenecen al grupo A, dos al grupo B, cinco al grupo C y tres son vacantes, adscritos in-

distintamente a los grupos A y B.

Teniendo en cuenta la nómina de personal durante 1987 y el número de recursos resueltos en el mismo período, el coste de personal por expediente, en cada Ministerio, ha sido de 8.744 pesetas en el caso A, 6.790 pesetas en el caso B, 5.583 pesetas en el caso C y 2.898 pesetas en el caso D.

El coste en el caso A es más del triple que en el caso D, mientras que el número de funcionarios es sensiblemente igual a los del caso B y del caso D, y muy inferior a los del caso C.

La diferencia procede de los niveles de los puestos de trabajo y de las dotaciones de complementos específicos y de productividad.

Deberán adoptarse las medidas necesarias para procurar un mayor equilibrio en los costes de personal, en cuanto a niveles, complementos específicos y de productividad, en las unidades de recursos de los distintos departamentos, dada la identidad de la función que realizan.

#### F. *Situación y evolución*

La evolución del volumen de recursos durante los últimos cinco años tiene carácter ascendente, fundamentalmente por la supresión de la exigencia de depósito previo, el incremento de las actuaciones inspectoras y el aumento de la conflictividad en materia de personal funcionario.

La tendencia se dirige hacia un incremento notable, como lo demuestran los datos relativos al primer semestre del año y las previsiones para el final de 1988.

Deberá procederse a efectuar la unificación de los dos tipos de recursos ordinarios actualmente vigentes (alzada y reposición) en un solo tipo de recurso, que deberá tener carácter

potestativo, dejando de constituir su interposición requisito previo para acudir a la vía contencioso-administrativa.

El período hábil para la interposición del recurso unificado deberá ampliarse en relación con los plazos hoy establecidos. Se estima que dicho plazo no deberá ser inferior a un mes ni superior a tres, manteniéndose en tres meses el plazo de aplicación del silencio. Esta propuesta de reforma de la normativa reguladora de los recursos administrativos está en la línea del estudio realizado por el Grupo de Trabajo constituido para la reforma del procedimiento administrativo.

La ampliación del plazo de interposición del recurso unificado redundará en una mejor defensa de los derechos del administrado.

#### G. Recursos pendientes

Como consecuencia del ritmo creciente de interposición de recursos y las limitaciones de los servicios para su absorción, se produce una exagerada acumulación de recursos pendientes que también tiende a incrementarse progresivamente.

Deberá realizarse, de no existir, un inventario de recursos pendientes en cada una de las Unidades Centrales, mediante el que se obtenga el número exacto y la identificación y clasificación individualizada de los mismos, al objeto de establecer un orden prioritario para su estudio y resolución. Dado el volumen de recursos acumulados y la falta de capacidad de las Unidades Centrales para tramitar dentro de plazo los recursos entrados, deberá contratarse la confección del inventario con una organización externa que proceda a la grabación por medios informáticos de los datos necesarios.

#### H. Tiempos medios de tramitación

El tiempo de tramitación supera muy ampliamente en todas las Unidades el plazo de tres meses que se establece para la resolución del recurso de alzada y el de un mes para el recurso de reposición. La escala comprende desde los 511 días en el caso D, a los 198 días del caso C, pasando por 293 días en el caso B y 213 en el caso A.

Las demoras de tramitación de los recursos se producen, sobre todo, en los servicios centrales y en las unidades periféricas de Madrid y Barcelona, aunque existen retrasos en otros servicios provinciales. La fase más afectada por el retraso es la de preparación de las propuestas de resolución.

Deberá iniciarse, previa identificación de las tipologías de recursos, un proceso de desconcentración de las competencias para la resolución de los recursos administrativos, desde la Unidad Central a las Delegaciones del Gobierno o Gobiernos Civiles.

Este proceso, que afectará únicamente a aquellas funciones que, como consecuencia del análisis anterior, sean susceptibles actualmente de delegación, tendrá carácter gradual para evitar cualquier vacío en la tramitación de los expedientes.

Esta medida se considera de urgente aplicación en el ámbito de los servicios de recursos del caso D, que es en el que se da la mayor demora.

La experiencia que resulte de la puesta en marcha de este sistema será fundamental para su aplicación a los demás casos. En algún supuesto, dada la complejidad de la normativa legal y el montante económico de los recursos, se estima preciso realizar un estudio previo de viabilidad.

La desconcentración de funciones no llevaría consigo una reducción del

volumen de trabajo en las Unidades Centrales de Recursos, sino solamente una reconversión de sus funciones que potenciaría las facultades de coordinación, dirección, impulso, control y elaboración de criterios uniformes para la aplicación de la normativa e interpretación de la jurisprudencia.

### I. *Control y seguimiento*

El control interno es, en general, insuficiente, no permitiendo el seguimiento individualizado y en tiempo real de los expedientes de recursos y limitándose, casi exclusivamente, a fines estadísticos.

Deberá establecerse un sistema integral de control y seguimiento de expedientes que abarque a todas las fases de la tramitación y se extienda a todos los funcionarios que intervienen en el procedimiento. No es posible un eficaz aprovechamiento de las medidas de control y seguimiento de los recursos, sobre todo en la situación actual de retrasos y acumulación de expedientes, sin la puesta en marcha del sistema integral de informatización.

### J. *Procedimientos*

1. Se refieren, en su práctica totalidad, a los ordinarios de alzada y reposición, cuya tramitación es casi idéntica. Tiene escasa importancia cuantitativa el extraordinario de revisión.

La identidad de procedimientos abona la necesidad ya expuesta de unificar en un solo tipo de recurso los ordinarios de alzada y reposición que, de acuerdo con lo señalado, tendrá carácter potestativo. Ello supondría

una modificación en la normativa reguladora del procedimiento administrativo, pero en la práctica no implicará una incidencia significativa dado que la medida de estimación de recursos no supera el 5 por 100.

2. La tramitación de los procedimientos de recursos es en la práctica diferente no sólo entre diversos Departamentos Ministeriales, sino también entre las distintas unidades del órgano encargado de la gestión de los recursos. Así se refleja en las distintas formas de notificación al interesado y en los sistemas de archivo del expediente original y sus copias.

Se deberá elaborar un Manual Tipo de Procedimiento, común a todas las Unidades de Recursos, que pueda complementarse con las tramitaciones específicas o que requieran las materias objeto de recurso en cada Departamento. Para la confección del Manual se constituirá un Grupo de Trabajo, integrado por funcionarios que presten sus servicios en las Unidades de Recursos, asistidos, en su caso, por expertos en aspectos procedimentales.

3. El número de recursos que se reciben incompletos es elevado, fundamentalmente por la insuficiencia de los informes, lo que obliga a la petición de aclaraciones, siendo frecuente el retraso en su remisión. Sin embargo, en muchas ocasiones se solicitan informes complementarios sin necesidad y por pura rutina.

Sin perjuicio de emitir el informe preceptivo exigido por la Ley de Procedimiento Administrativo, no deberá producirse, con carácter general, ningún otro informe aclaratorio o complementario a no ser que excepcionalmente el órgano competente para la resolución del recurso considere imprescindible el informe adicional para la formulación de la pro-

puesta. Esta medida puede suponer un ahorro de tiempo en los períodos intermedios de la tramitación total de los recursos, fundamentalmente en los servicios periféricos.

#### IV. FICHA TECNICA DE LA IOS

##### 4.1. *Metodología y técnicas utilizadas*

- Entrevistas.
- Diagramación de procesos.
- Promedio de tiempos.

Las entrevistas han sido tanto personales como a través de cuestionarios, y se han realizado en el curso del Informe Preliminar a los Jefes de las Unidades y, durante el Análisis Detallado, a todos los funcionarios implicados en tareas de gestión. En todo caso, el contacto con los responsables de la gestión ha sido muy frecuente y directo.

La diagramación de procedimientos no ha ofrecido dificultades, ya que el procedimiento es bastante simple y prácticamente único para todo tipo de recursos. Más que de distintos procedimientos hay que hablar de varias fases de uno, que en parte tramitan los servicios periféricos y en parte la Unidad Central de Recursos.

Para hallar promedios de tiempos se ha utilizado el muestreo aleatorio simple sobre la base de un número de expedientes definido por una premuestra de 30. Sin embargo, no siempre se ha podido operar de esta manera, bien por tratarse de unidades con poco volumen de expedientes o por no constar los datos de alguna fase determinada del procedimiento.

##### 4.2. *Período de realización*

La duración prevista, en un principio, para el estudio se ha visto superada en alrededor de un 15 por 100, fundamentalmente en el Informe Preliminar, por la necesidad de formación del equipo y en el trabajo de campo por la falta de una unidad de apoyo para las tareas de diagramación y estudio de tiempos.

##### 4.3. *Centro gestor y unidades inspeccionadas*

El trabajo se ha realizado en las Unidades Centrales de Recursos de los Ministerios objeto de las IOS y en algunos servicios periféricos seleccionados en atención a sus diversas categorías y volumen de tareas.

##### 4.4. *Procedimientos examinados*

Recursos dealzada y reposición y extraordinario de revisión.

##### 4.5. *Equipo de trabajo*

Al actuar sobre unidades administrativas correspondientes a distintos departamentos, se ha hecho preciso atender al principio de división del trabajo, encomendándose a cada inspector el estudio de campo de las dependencias de su Ministerio.

En consecuencia, el sistema seguido ha sido el siguiente:

- Elaboración conjunta del Informe Preliminar previa realización también conjunta de entrevistas y operaciones de obtención de datos.

- Actuación individual en la realización del trabajo de campo y el

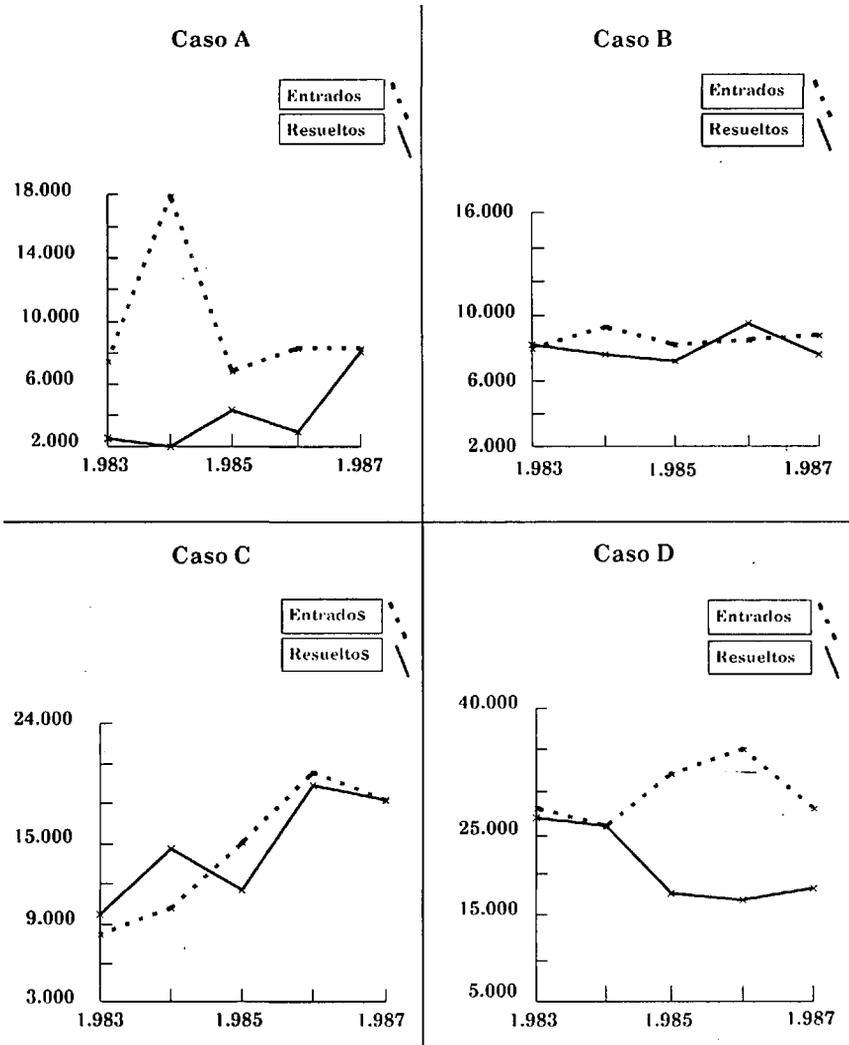
desarrollo del Análisis Detallado.  
Formulación individual de un avance de Conclusiones y Recomendaciones.

— Contraste con los demás miembros del equipo de Conclusiones y Recomendaciones y elaboración de las mismas.

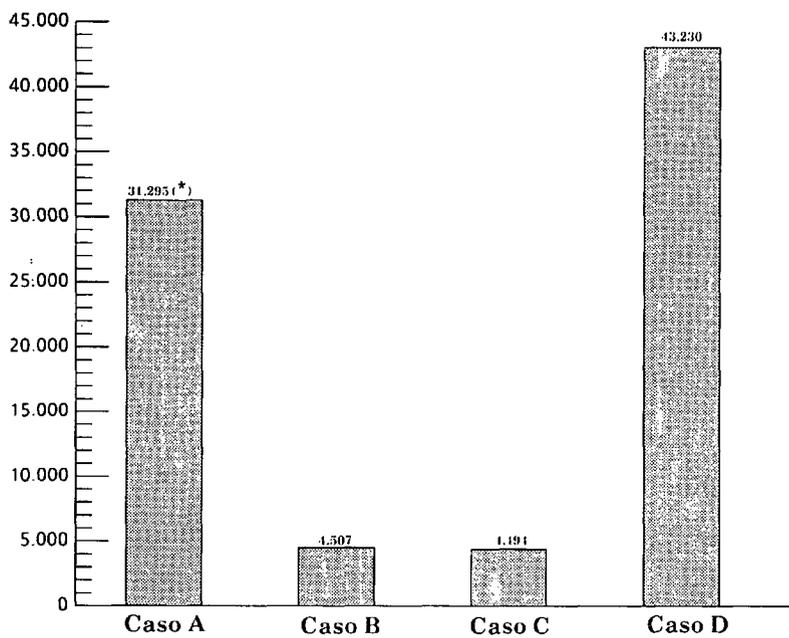
Antonio Urda Alguacil

Gráfico 1

RECURSOS ENTRADOS Y RESUELTOS ENTRE 1983 Y 1987



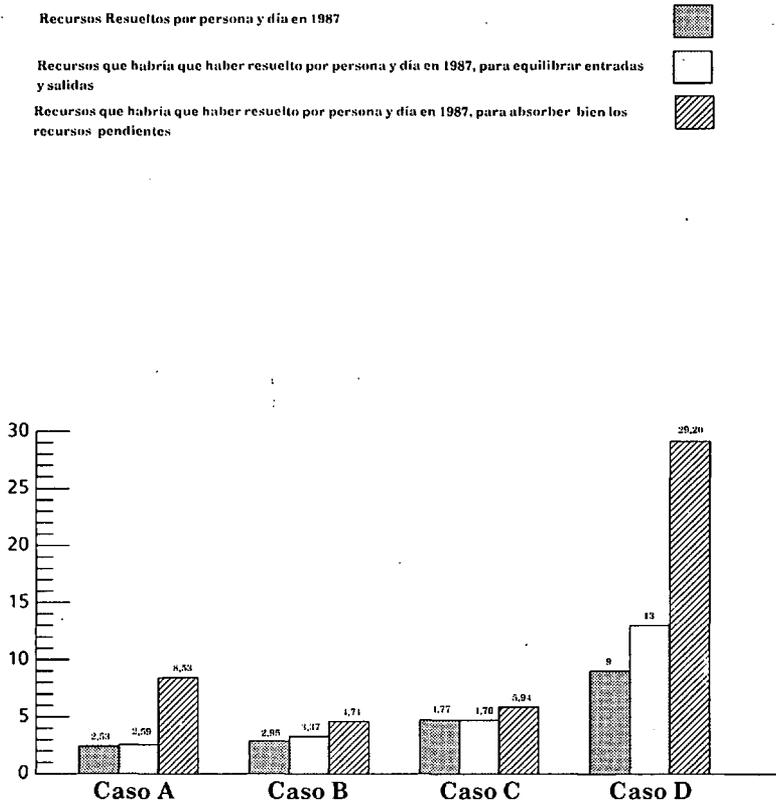
**Gráfico 2**  
**Recursos pendientes al 31 de Diciembre de 1987**



(\*) Caso A 17.000 recursos se consideran resueltos de hecho al haber fallado el Tribunal Supremo.

### Gráfico 3

#### RATIO entre Recursos resueltos y Recursos que deberían resolverse



## Gráfico 4

## Tiempos medios de tramitación en días

