

**LA PRODUCTIVIDAD
EN LA
NUEVA LEY
DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

331.87:35.077.3

Por JOSE M.^o CASALS MARCÉN

Al fijar las normas generales que deben presidir la actividad de la Administración, la Ley de Procedimiento complementa las garantías que el Estado debe a los administrados con una serie de auténticas normas jurídicas que tienden a elevar el rendimiento y productividad de los Servicios públicos.

I. PRINCIPIOS DE ACTUACION ADMINISTRATIVA

El título III de la nueva Ley de Procedimiento administrativo, referente a la actuación administrativa, comienza diciendo que ésta se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. Algo omitió en este punto el legislador, que se aprecia en la lectura de los artículos que siguen, impregnados de un gran sentido humano y de una preocupación constante por los intereses del administrado. Cabría, pues, añadir a esas normas de economía, celeridad y eficacia que la actuación administrativa estará basada en un hondo espíritu de colaboración con los administrados y una preocupación constante por sus propios intereses.

La Ley prevé una simplificación de los trabajos administrativos y deja abierta la puerta para las que puedan producirse con el correr del tiempo. Al mismo tiempo ofrece la novedad de incorporar a la legislación administrativa el aspecto de las relaciones humanas. Pero, al fin y al cabo, la pretensión principal es el aumento de la productividad en la máquina administrativa. La mayor celeridad en los trámites, el evitar molestias a los particulares, el actuar con eficacia y rapidez, proporciona satisfacción a los administrados, hacen que éstos tengan más confianza en la Administración y se mejoran las relaciones entre una y otros. El acudir al administrado para recoger sus iniciativas, el atenderle en todo momento en sus reclamaciones, el mirar por su comodidad y tiempo—tan precioso para el fin común del país como el de los administradores—, el proporcionarle toda clase de facilidades, el procurar por todos los medios que las relaciones entre el público y la Administración sean lo más estrechas posibles, convierten a aquél en un eficaz colaborador de ésta y ello permite aumentar el rendimiento de la máquina burocrática.

En otras palabras: no puede pretenderse un aumento efectivo de la productividad si paralelamente no se fomentan las relaciones públicas. Recíprocamente, la mejora de éstas conducen a la postre al aumento de la productividad.

La Ley entra en vigor en 1.º de noviembre del presente año. Naturalmente que esto sólo puede referirse al aspecto propiamente jurídico de la misma; en cuanto al conjunto de realizaciones de tipo práctico que han de prestar eficacia y celeridad a las actividades burocráticas, se ha de tener en cuenta que no se le puede dar la vuelta a la Administración de la noche a la mañana. No obstante, en pro de dicha celeridad es muy importante que ese reajuste a que nos referimos sea realidad en el plazo más breve de tiempo, conjugando esta prisa con la parsimonia necesaria para toda realización bien meditada.

Exponemos a continuación una serie de ideas reflejadas en varios trabajos realizados por la Sección de O y M de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que ya fueron comentados en la II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa.

Por lo que respecta a procedimientos de mejora de la productividad, nos referimos a la racionalización, mecanización y normalización.

En cuanto al fomento de las Relaciones Humanas, nos fijaremos en las Oficinas de Información y en las de Reclamaciones y Sugerencias.

II. MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1.º RACIONALIZACIÓN DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO

El instrumento primordial de racionalización, las medidas esenciales conducentes a la misma están contenidos en la propia Ley que comentamos. Aunque en el título III (art. 30) se dice tan sólo que se racionalizarán los trabajos administrativos, el resto del articulado establece una serie de normas esenciales de racionalización en lo que respecta al procedimiento en sí. Esto es, la Ley racionaliza, unifica y simplifica el procedimiento, pero de intento sólo se limita a disponer que se racionalicen los métodos de trabajo que conduzcan a aquel fin; establece las normas más conservativas; deja la puerta abierta para establecer y modificar las que son objeto de variación rápida con el transcurso del tiempo y con la incorporación de las conquistas del progreso, y para aquellas peculiares de cada caso particular. La Ley, en

este aspecto, es un buen ejemplo de flexibilidad dentro del criterio de unificación que la preside.

La racionalización del trabajo debe descansar en los siguientes principios:

- Reducir gastos materiales.
- Reducir el trabajo del personal.
- Evitar pérdidas inútiles de tiempo.

Ello se logra mediante la organización, simplificación y el control del trabajo, a cuyos fines contribuyen la normalización y la mecanización.

La Ley no da normas concretas sobre estas cuestiones; únicamente dice en el artículo 31 que las medidas de racionalización serán propuestas por las Secretarías Técnicas de los Ministerios. Implícitamente crea, pues, dentro de estos organismos las Oficinas de Organización y Métodos de Trabajo, que habrán de existir en todos los Departamentos. Porque la simplificación del trabajo no puede hacerse por medio de disposiciones legales, sino estudiando y analizando caso por caso y proponiendo las soluciones más sencillas y razonables. Y esto sólo lo pueden realizar equipos de especialistas en organización cuya misión sea exclusivamente la de estudiar todos los procesos burocráticos, empezando naturalmente por los más urgentes. Esta tarea es ilimitada; la perfección no existe; los sistemas e instrumentos de trabajo evolucionan y siempre podrá hallarse un método mejor.

Los detalles al parecer más insignificantes tienen importancia: el diseño de un impreso, su tamaño, la supresión de alguna firma, la colocación de determinado mueble, pequeñas modificaciones en la realización del trabajo, supresión de alguna copia, etc., pueden, en ocasiones, reducir el gasto de material y tiempo en forma insospechada. Y no digamos nada si se introducen máquinas, se distribuyen adecuadamente los servicios, se organiza racionalmente el horario de trabajo, se instalan aparatos transportadores y de comunicación, etc.

Pero todas las medidas de racionalización, sobre todo estas últimas de mayor cuantía y transcendencia, sólo deben proponerlas quienes sean especialistas en organización, y adoptarse después de un meditado estudio.

Es conveniente que las distintas unidades de O. y M. no actúen aisladamente, sino que mantengan un enlace continuo e intenso con las de los restantes Ministerios para establecer un continuo cambio de ideas entre ellos y que los procedimientos a emplear tengan siempre un denominador común.

En el mismo artículo 31 se previene que las normas comunes a varios Ministerios serán dadas por la Presidencia del Gobierno. Una de las primeras tareas a realizar por la Secretaría General Técnica de este último organismo ha de ser la formación de especialistas y la difusión de las técnicas de orga-

nización entre los funcionarios. Para este fin ya se ha creado dentro de ella el Secretariado de Cursos, que prepara para fecha próxima la iniciación de varias series sobre formación básica de organización administrativa, mejora de métodos de trabajo, relaciones humanas, dirección de reuniones e instructores en organización administrativa.

De éstos se han desarrollado varios desde noviembre del pasado año hasta julio del presente, de cuyo desarrollo y resultados ya se ha dado cuenta en las páginas de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

Por otra parte, la Sección de Organización y Métodos de dicha Secretaría General estudiará y preparará las normas comunes, así como fomentará y mantendrá un enlace vivo y constante con las unidades de O. y M. de los distintos Departamentos.

2.º LA NORMALIZACIÓN

Tres artículos—el 29, el 30 y el 31—hablan de la normalización de documentos y expedientes administrativos. La normalización, el establecimiento de normas concretas para la confección de determinado objeto o cosa es una faceta de la simplificación.

Todos los instrumentos de trabajo pueden normalizarse. Así, por ejemplo, podría disponerse que todas las oficinas públicas utilizaran una misma clase de mobiliario, las mismas máquinas, etc. Pero ello, por ahora, es difícil de lograr mientras la Administración no disponga de la Central de Suministros, cuya posibilidad y conveniencia de instauración se halla en vías de estudio.

Más interesante y mucho más factible es la normalización de esos otros instrumentos de trabajo más sencillos que diariamente se utilizan en cantidades fabulosas en toda la Administración del Estado. Debido a esta utilización en gran escala es por lo que tiene extraordinaria importancia la racionalización y normalización de impresos, documentos y expedientes administrativos, que es precisamente lo que recoge explícitamente la nueva Ley en su artículo 31.

El primer problema que se presenta común a los tres útiles de trabajo que acabamos de mencionar es la normalización del tamaño o formato de los papeles, sobres, carpetas, etc. Sobre este punto nosotros nos inclinamos por la adopción en principio de las normas UNE, adoptadas oficialmente en España (véase nuestro trabajo titulado "Normalización de tamaños de papel de documentos e impresos", DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 1, enero 1958). Insistimos sobre esta necesidad de igualar todos los papeles que

se utilizan en la Administración por la gran ventaja que supone para quienes los manejan. Además, el día que esto se logre se conseguirá como una consecuencia inmediata la normalización de los archivos y ficheros.

Respecto a los impresos, es preciso racionalizarlos y, en cierto modo, normalizarlos.

Conviene dar normas sobre los formatos, calidad del papel, color del papel, tintas de imprenta, procedimientos de impresión y diseño de los impresos.

Por lo que se refiere a la racionalización de los mismos, es muy interesante que en todos los organismos se proceda a su clasificación y ordenación, análisis detallado de los pormenores que contiene, supresión de los no necesarios y correcta ordenación de su contenido. Estas tareas deben llevarlas a cabo funcionarios de los organismos centrales especializados en esta cuestión y siempre asesorados por quienes a diario han de manejarlos.

En cuanto a los documentos, se debe emprender una clasificación y una revisión a fondo de los mismos, suprimiendo formulismos innecesarios y anticuados y estableciendo normas comunes para su redacción y la colocación de los textos dentro de los formatos normalizados.

Y por lo que se refiere a los expedientes, es absolutamente necesario unificar la forma de presentarlos. En la actualidad se da el caso de que cada organismo emplea procedimientos distintos: unos, modernos y racionales; otros, siguiendo los criterios establecidos por nuestros abuelos, sin olvidar los cosidos con hilo o cordoncillo y los irremediables balduques.

3.º LA MECANIZACIÓN

En el artículo 31, párrafo 2.º, se prevé una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas. Pero sabiamente se condiciona esta mecanización a que el volumen de trabajo haga económico estos procedimientos.

La mecanización de las oficinas es una faceta de la organización científica y racional del trabajo administrativo. La adquisición de las máquinas debe justificarse por alguna de las siguientes condiciones:

- Simplificar el trabajo.
- Mejorar el trabajo.
- Eliminar errores.
- Hacer más efectivo el control.
- Economizar tiempo.

- Reducir gastos materiales.
- Reducir y facilitar el trabajo del personal.

La mecanización sólo debe emprenderse después de estudiar las posibilidades de mejorar los métodos de trabajo y siempre como una consecuencia de este estudio racional y científico. Debe tenerse presente que una mala política de adquisición de maquinaria puede significar que el exceso de material sea incluso contraproducente.

Como posibilidades de mecanización, vamos a citar las siguientes:

Entrada de documentos: Selladoras, numeradoras, cosedoras y encuadernadoras.

Manipulación del correo: Abridoras de sobres, máquinas de franquear la correspondencia y máquinas para imprimir direcciones.

Clasificación: Se emplean distintos tipos, desde dispositivos sencillos a base de perforaciones en las fichas, que permiten sacar de una vez un grupo de ellas con algún dato común, hasta las grandes clasificadoras que forman parte de los equipos de tarjetas perforadas.

Comunicación: Teléfonos, generales e interiores, con amplificador o sin él, intercomunicadores telefónicos, aparatos radiotelegráficos y radiotelefónicos, teletipos y teleimpresores.

Señalización: Señalizadores de llamada (ocupado, ausente, etc.); timbres de llamada; indicativos luminosos o con número (apropiados para llamar al público que espera en las ventanillas).

Circulación y transporte de documentos: Montapapeles por elevación, cintas transportadoras, aparatos helicoidales de descenso, canales de envío de documentos, canastillas o pinzas transportadoras, tubos neumáticos.

Máquinas reproductoras: Máquinas de escribir, multicopistas, fotocopiadoras, reproductoras por microfilm, copiadoras de planos, dibujos, etc.

Máquinas de dictar: Máquinas taquigráficas, dictáfonos de cinta, de discos y de banda.

Máquinas de calcular: Sumadoras y calculadoras.

Máquinas de Contabilidad: Para todas las operaciones relativas a la contabilidad hay numerosos tipos, combinando las máquinas de escribir con calculadoras o bien máquinas de calcular con dispositivos especiales.

Contabilidad y Estadística: Para los trabajos de gran volumen de confección de recibos, contabilidad y estadística se emplean los equipos de tarjetas perforadas constituidos por perforadoras de tarjetas, clasificadoras, tabuladoras, interpretadoras e intercaladoras.

Calculadores electrónicos: Equipos que combinan el sistema de tarjetas perforadas con la conservación de los datos en cintas magnéticas, constitu-

yendo memorias electrónicas con una capacidad y velocidad de cálculo asombrosas.

Aparatos de control: Relojes o aparatos que registran la entrada, la salida y la estancia del personal.

Mobiliario: Existen ficheros sobre raíles, archivadores deslizantes, ficheros rotatorios y otros muchos enseres que facilitan extraordinariamente el trabajo del personal.

Hemos examinado las posibilidades de mecanización que existen en los trabajos burocráticos. Pero volvemos a repetir que aquélla debe implantarse después de un detenido estudio y siempre con posterioridad a la mejora de métodos de trabajo.

Los programas de adquisiciones de máquinas deben ser informados por un servicio competente que examine los diseños, utilización y necesidad de acuerdo con el trabajo a realizar, y que conozca a fondo las distintas fábricas, clases y marcas de material de oficina y los principios de organización económica moderna.

III. FOMENTO DE LAS RELACIONES HUMANAS

Toca ahora examinar el aspecto más humano de las normas generales de la actuación administrativa. Nos referimos al contenido de los artículos 33 y 34, relativos al establecimiento de las Oficinas de Información y de las de Iniciativas y Reclamaciones. Por primera vez se establece de una manera oficial un contacto franco y abierto con el público, hasta el punto de convertir a los administrados en colaboradores de la Administración.

1.º LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN

Sobre la creación de las mismas existe un precedente legal en el Decreto de 13 de noviembre de 1944 (desarrollado por Orden del día 25), que dispuso que en todos los Ministerios se establecieran Oficinas de Información al público. Pero la verdad es que dicha disposición sólo se cumplió en muy contados casos, y aquellas Oficinas que existen no constituyen el instrumento ágil y eficaz que exige la concepción moderna de la Administración.

La urgente puesta en práctica del total contenido de la Ley a que nos referimos exige que se constituya rápidamente una Comisión interministerial para que las nuevas Oficinas de Información estén presididas por un criterio de uniformidad, respetando las peculiaridades propias de cada orga-

nismo. Otro tanto podríamos decir de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones.

Las Oficinas de Información tienen como misión principal informar al público sobre todos aquellos aspectos que conciernen al Departamento en cuestión en las relaciones que pueden existir entre él y los administrados.

En aras de los principios de economía, celeridad y eficacia ya aludidos deben contar con los elementos precisos para que la información sea siempre fidedigna y rápida. Por otra parte, las buenas Relaciones Públicas y la necesidad de acortar ese distanciamiento que existe entre la Administración y el administrado exigen que éste encuentre en ellas calor humano, amabilidad y la veracidad y celeridad en las informaciones que haga adquirir la confianza en los particulares y evite que éstos vayan a buscar la información en los propios negociados, dificultando el trabajo de los funcionarios.

La visita debe tener una sala de recibo digna, donde encuentre toda clase de atenciones y facilidades, sin necesidad de penetrar en las habitaciones interiores.

CLASES DE INFORMACIÓN

La información puede ser de dos clases: general y particular.

a) *Información general*

Entendemos por tal aquella que no afecta a una persona en particular, es decir, cuanto se refiera a localización de dependencias, trámites y documentos que se precisen en los diversos asuntos, etc.

Esta información debe darse verbal y telefónicamente a todo el que la solicite, e incluso por vía postal si el peticionario reside fuera de la localidad. Para aquellos tipos de expedientes que se repiten en gran número, puede facilitarse la labor informativa editando impresos donde se especifiquen claramente los trámites, documentos, pólizas, etc., necesarios.

b) *Información particular*

Se refiere a la que afecta a una determinada persona, es decir, al conocimiento por parte de los interesados del estado de su expediente, derecho reconocido en el artículo 62 de la Ley que se cita.

Esta clase de información debe responder a estos principios:

1. Uso de los medios más difundidos de información. Esta puede darse verbal, escrita o por teléfono.

2. El plazo de contestación a la información pedida debe reducirse al mínimo. La verbal y la telefónica puede y debe contestarse en el acto; la escrita, al siguiente día lectivo de solicitarse.

3. Sólo el interesado o persona autorizada tiene derecho a obtener la información. Esta comprobación es fácil por medio del documento nacional de identidad si el interesado hace su presentación en la Oficina de Información.

Si la información se pide por escrito, puede identificarse la personalidad por la firma. Si se solicita por teléfono es imposible comprobar aquélla. Sólo hay un medio: dar únicamente información telefónica a aquellos que así lo soliciten e indiquen su propio número de teléfono. Solicitado el informe, el funcionario rogará colgar el aparato y a continuación llamará a dicho número dando la información pedida.

4. La información es un derecho del administrado. Por tanto, parece ser que debe darse gratuitamente. No obstante, creemos que el tal derecho queda circunscrito a la información en sí. Es decir, que podría ser gratuita la verbal y acaso la telefónica y, en cambio, poner una pequeña tasa a la escrita, ya que esta última modalidad supone una exigencia por parte del administrado y obliga a realizar un trabajo suplementario a la Administración. Por otra parte, la gratuidad de la información escrita podría dar lugar a que los interesados la pidiesen así en la mayor parte de los casos, con necesidad o sin ella.

EMPLAZAMIENTO Y PERSONAL

Deben existir Oficinas de Información en todos los edificios de la Administración pública, sobre todo en aquellos cuyas actividades requieran intensa relación con los particulares.

La información particular debe facilitarse en las unidades en que se tramitan y resuelven expedientes con independencia, aunque sea parcial, de organismos más superiores.

Dichas Oficinas deben localizarse en lugar bien visible, lo más cerca posible de la entrada de los edificios. Debe huirse del sistema de ventanillas, estableciendo la separación de los funcionarios y el público cuando la afluencia de éste sea grande por el sistema de mostradores. Aparte de la incomodidad que supone la ventanilla, el efecto psicológico que produce en el particular es deplorable, pues ve en ella una barrera poco menos que franqueable.

Debe procurarse que sean agradables y acogedoras; se ha de tener en cuenta que en muchos casos será ésta la primera dependencia a que se acuda, y la primera impresión que se recibe es muchas veces definitiva.

Por esta misma razón, el personal que las atienda debe ser escogido con sumo cuidado e incluso debe ser formado a fin de que conozca la técnica de las relaciones humanas. Deben elegirse aquellos funcionarios que reúnan dotes especiales de amabilidad, cortesía, don de gentes y sepan actuar con la soltura precisa. Además es necesario que conozcan al detalle la organización interna del departamento. El trabajo que han de desarrollar no es propio de subalternos, sino de verdaderos especialistas.

Cada una de estas Oficinas deberá estar dirigida por un jefe de Negociado auxiliado por el personal técnico, auxiliar y subalterno, variable según los casos.

Las Oficinas de Información deben situarse lo más cerca posible de los registros por la vinculación que en muchos casos habrán de tener con él.

LA INFORMACIÓN PARTICULAR

No hay ninguna duda que la centralización de la información sobre expedientes ofrece más dificultades que la implantación del servicio de información general. Pero la tarea no es imposible, ni mucho menos, y es preciso acometerla por el gran número de ventajas que puede aportar. Para ello, en la citada Oficina de Información debe existir un fichero en el que se ordenen las referencias de los expedientes que se hallan en tramitación.

El procedimiento puede ser, en líneas generales, el siguiente:

1. El registro, al recibir la instancia, rellenará la ficha que pasará a la Oficina de Información. En ella figurarán los datos siguientes: número del expediente, datos del interesado, resumen del asunto, fecha de presentación, trámites y resolución.

2. El registro remitirá la documentación al Negociado que inicia el expediente. Al recibo de ella enviará notificación en impreso adecuado a la Oficina de Información. De igual modo procederá a la salida.

3. Lo mismo efectuarán los distintos Negociados que intervengan en la tramitación. Quien resuelva definitivamente comunicará a la Oficina de Información la resolución adoptada.

4. La ficha pasará al fichero de asuntos resueltos, donde permanecerá un plazo prudencialmente superior al que conceden los reglamentos para interponer recurso. Si se promoviera éste, pasará al fichero de Recursos.

5. Desaparecido su fin informativo, las fichas se agruparán por asuntos o numéricamente, archivándose.

El centralizar la información de expedientes ofrece la ventaja de que sobre los mismos ficheros puede realizarse un minucioso control sobre la marcha de aquéllos, aparte de que pueden servir también para fines estadísticos, análisis de rendimiento y otros estudios sobre organización.

En una palabra, que el gasto que pudiese suponer este servicio se compensaría con creces.

2.° LAS OFICINAS DE INICIATIVAS Y RECLAMACIONES

No es necesario destacar el carácter social y humano que preside la instauración de estas Oficinas. Se trata de encauzar constructivamente dos impulsos: el imaginativo (Oficina de Iniciativas) y el de justicia (Oficina de Reclamaciones).

La Oficina de Iniciativas tendrá como misión recoger, estudiar y proponer ideas procedentes de los particulares o de los propios funcionarios, que tiendan a aumentar la economía, rapidez, eficacia, comodidad y otros factores humanos.

La tarea de la misma es de naturaleza más bien burocrática. Comprende las siguientes fases:

- Recogida de las iniciativas, identificables a voluntad del autor.
- Primer estudio de la misma y tramitación en su caso para informe a los organismos afectados.
- Estudio definitivo a la vista de los informes obtenidos.
- Comunicaciones al autor cualquiera que sea el resultado, explicando siempre las causas si la idea no fuera aplicable.

Es de sumo interés establecer premios en metálico y honoríficos para recompensar a los autores de las iniciativas aceptadas. De la misma manera es interesante difundir los nombres y las ideas premiadas e invitar a presentar sugerencias mediante una hábil propaganda ilustrada.

La Oficina de Reclamaciones habrá de tener un carácter eminentemente humano. Nuestra idea es huir en lo posible de las reclamaciones escritas y en primera instancia atenderlas verbalmente. Muchas veces unas buenas palabras bastan para calmar los ánimos más excitados. El mantener una actitud conciliadora hacia el servicio o funcionario objeto de la queja debe ser norma general, tratando de lograr dar una satisfacción al interesado sin desprestigio para la Administración. El uso del libro o de las hojas de

reclamaciones sólo deberán utilizarse en el caso de haberse agotado los procedimientos persuasorios.

Para este fin deberá disponerse de una salita de recibo apta para mantener una entrevista reservada.

Los funcionarios dedicados a este servicio deberán poseer excelentes cualidades en el trato de gentes. Y en cuanto a su categoría, habrá que buscarlos entre los de nivel relativamente alto para que puedan actuar con independencia respecto de otros jefes de servicios y para que ningún particular, por alto que se crea, desdeñe exponer su queja ante estos funcionarios.

También será muy interesante el que estas Oficinas reseñen las clases de las quejas y los Negociados donde se producen, con objeto de estudiar las causas allí donde más se repiten y felicitar públicamente o premiar a aquellos funcionarios que en el transcurso del año, por ejemplo, no hayan sido objeto de reclamación.