

«Proyecto para un sistema de número único de entrada y salida de documentos en las oficinas públicas, para simplificar estas operaciones de Registro e imprimir a las mismas la máxima celeridad.»

La lamentable pérdida de tiempo que el actual y arcaico sistema de registro de documentos origina, así como las perturbaciones que causa la premiosidad con que estos documentos llegan a su destino, bien sea éste un particular u otro organismo, en los escritos que se originan en un Centro oficial o los que procedentes de particulares o entidades se reciben a veces con seis o siete días de retraso, han inspirado la idea de simplificar algo este sistema, que, creado a principios de siglo, creo se nos ha quedado estrecho y lento.

Un Registro de salida y entrada de documentos en la sección o negociado donde se origina un escrito o donde llega procedente del exterior para su tramitación o resolución; otro Registro de salida y entrada en la Dirección General o Gran Departamento; y luego, otro Registro general de entrada y salida en la Gran Unidad Administrativa, o Ministerio, además de emplear buena cantidad de funcionarios en la poco estimulante tarea de leer, extraer y copiar en pesados libros de Registro *tres veces* todo documento que entra y sale de un Centro oficial, produce en el público en general, por la tardanza en la tramitación de los documentos, una idea muy poco beneficiosa sobre la agilidad y eficacia de la Administración, idea no muy desarcertada, estando además esta lentitud en contraposición con la tendencia actualmente imperante de dotar al Estado de una maquinaria eficaz, rápida y de acuerdo con el ritmo ágil en que se vive ahora.

El proyecto consiste en la radical desaparición de los *libros de Registro de Salida* en todo los organismos, y supresión en parte de los *libros de Registro de Entrada*, con el fin de imprimir a la entrada y a la salida de documentos y escritos una rapidez semejante a la que existe en la mayoría de las oficinas particulares.

La organización de esta reforma podría ser así:

#### Sección o negociado

**SALIDAS DE ESCRITOS.**—El escrito o documento realizado por la sección o negociado, una vez firmado por el Director general o Autoridad administrativa a quien corresponda, es *numerado* inmediatamente en el *original* y en

sus tres copias, metiendo dicho original en su sobre y enviándolo en el momento a la Estafeta del Ministerio para su estampillado y remisión a su punto de destino.

El número asignado a este escrito y a sus copias ha sido tomado de un denominado *listín* (modelo «A», v. pág. 83), previamente facilitado a las secciones o negociados por el Registro Oficial del Ministerio.

Las tres copias del escrito se distribuyen archivando la primera de ellas en la carpeta o expediente del asunto que origina el escrito, y las copias segunda y tercera se unen al duplicado y al triplicado del *listín* mencionado.

El *listín* (modelo «A») se compone de una hoja tamaño folio (o del tamaño adecuado, una vez normalizados los impresos oficiales), numerada verticalmente al margen izquierdo, con treinta números correlativos. En los extremos superior e inferior derecho figurarán los números con que comienza y finaliza el folio, respectivamente, así como al margen derecho una línea para anotar las fechas del primer escrito y la del último que figure en dicho *listín*.

Estos listines, como ya se ha indicado, son facilitados por el Registro General del Ministerio, constando de original, duplicado y triplicado, todos ellos numerados y con los demás datos que se indican para el original. El duplicado y el triplicado pueden ser de color diferente, rosa y azulado. En el encabezamiento de todos ellos se hace constar la sección o negociado de donde proceden los escritos que llevan anejos.

La mecánica a seguir con estos listines es la siguiente: escrito y firmado el oficio, como ya se dijo, se numera tomando el número libre del *listín* y tachando éste con lápiz. El escrito ya numerado se envía rápidamente a la Estafeta del Ministerio. Las copias del oficio van: una al expediente del asunto tratado; otra con el original del *listín*, y la otra con el duplicado del *listín*, quedando el triplicado del *listín*, cuyo destino luego se dirá.

Una vez agotados los 30 números del *listín*, se cogen éstos; original, duplicado y triplicado y a máquina se anota en ellos los extractos de los escritos cuyos números hayan sido tomados del citado *listín*. En el original de éste y en el duplicado se cosen por orden las copias primera y segunda de los escritos de salida. El original del *listín* queda en la sección, donde archivado por orden numérico constituye un archivo seccional de fácil y rápido manejo; el duplicado con las otras 30 copias de los escritos, asimismo cosidas a él, se remite al Registro General del Ministerio, donde se archiva en carpetas bajo el enunciado de Dirección General de ....., y dentro de esta carpeta por Sección de ....., La copia o triplicado del *listín* que mencionábamos al final del apartado anterior, también se remite al Registro General, donde se archiva por orden numérico correlativo de documentos de salida, existiendo por tanto en dicho Registro General un doble archivo de fácil manejo.

En este Registro General, para la distribución de los listines sin rellenar,

existirán unas hojas de control de entrega de listines (mod. «B», pág. 84) donde constará el número inicial del listín, el departamento donde se entrega, la fecha de esta entrega y la fecha de recuperación del listín con las copias de los escritos cosidas al mismo.

**VENTAJAS DE ESTE SISTEMA.**— La primera de ellas es la máxima rapidez con que un escrito sale a su destino una vez firmado por la autoridad correspondiente, pudiendo y debiendo todo escrito llegar al correo el mismo día en que es firmado. Otra ventaja es la eliminación de la pesada tarea de escribir a mano (después de leído, pensado y extractado el oficio) este extracto en los registros de la sección, en el registro de la Dirección General y en el registro del Ministerio, o sea triplicando toda esta labor, que en el sistema que proponemos queda reducido a una sola anotación, en el lugar de origen del escrito, de un más reducido extracto del texto del escrito, ya que al llevar los listines una copia de cada escrito cosida, este extracto puede quedar reducido a unos simples datos de orientación. Otra posible ventaja es la notable diferencia de precios entre los libros de Registro, rayados, encuadernados y foliados, etc., etc., y la simple impresión de unas hojas tamaño folio (que al poderse hacer para toda la Administración) tendrían un costo mínimo. O sea tres economías: de tiempo, de trabajo y de dinero.

La adopción de estas hojas para la Administración, permitiría la creación del Archivo General de la Administración, donde estos listines, convenientemente archivados (retirados cada cinco años de los Ministerios), permitirían en el futuro asombrarse a nuestros descendientes de la cantidad de papeles que necesitábamos para vivir.

### Entrada de documentos

En éstos hay que distinguir los que hacen su entrada por el Registro General del Ministerio y los que lo hacen por los Registros de las Direcciones Generales o a veces de las secciones (práctica viciosa, debida sin duda al desarrollado instinto de autodefensa del particular contra la lentitud de los trámites de la Administración).

*Entrada en el Registro General del Ministerio.*— No es posible por ahora prescindir de los libros de Registro de Entrada (existen ya máquinas reproductoras de documentos, y en el futuro se utilizará el «microfilms» para estos menesteres) y la anotación en los mismos de un extracto del texto del documento que entra, pero sí es posible simplificar bastante los trámites de remisión de estos escritos hasta la sección u oficina donde tiene que ser resuelto. Para ello, una vez reseñado brevisimamente en el libro de Entrada y *numerado*, se desglosan estos documentos por Direcciones Generales, enviándoseles a las mismas acompañados del modelo «C» (pág. 85), por duplicado, donde se reseñan

sólo los números que han correspondido a los documentos. Una vez recibidos en el Registro de Entrada de la Dirección General, estos documentos se desglosan a su vez por secciones o servicios (sin reseñarlos en ningún libro) y enviados a estas secciones por medio del otro modelo «D» (pág. 86), donde únicamente se reseñan los números ya asignados a los documentos por el Registro General del Ministerio. En la sección final, donde llegan estos documentos, se firma el recibí en el duplicado del modelo «D», archivándose un ejemplar del mismo en cada uno de los Registros de la Dirección General y de la sección o servicio.

*Entrada en el Registro de la Dirección General.* — En este caso hay que utilizar un libro de Registro, donde reseñados de forma usual los documentos con arreglo a la numeración de la Dirección General, son luego enviados a las distintas secciones por medio del modelo «D», en su sección inferior, para no confundirlos con los documentos procedentes del Registro General del Ministerio, devolviéndose y archivándose este modelo como ya se indicó.

La celeridad y la simplificación que esto supone, permitiría que los documentos entregados en un Registro de un Organismo oficial, llegaran el mismo día de su presentación a la sección o negociado que tiende a su resolución.

#### Observaciones sobre los diferentes modelos

**MODELO «A».** — La separación vertical entre los números del margen izquierdo debe ser de cinco milímetros, ya que ésta es la distancia entre líneas a doble espacio de la mayoría de las máquinas de escribir que se utilizan por la Administración.

**MODELO «C».** — Debe ser apaisado, para que la anotación de los números de los documentos que se reseñen obligue lo menos posible a cambiar de línea, separando estos números por un simple guión (-).

**MODELO «D».** — Igual que el anterior. Deben realizarse en papel normalizado de tamaño folio.

Todos ellos deben llevar en el centro del margen izquierdo una pequeña raya o señal, para que coincida con la flecha de las máquinas de perforar marca «El Casco», a fin de que el archivo de estos modelos sea perfecto, sin desarreglos en la colocación.

(*Hoja de Sugerencia número 2 2280, de don MANUEL DELGADO ARANDA.*)

MINISTERIO DE .....

DIRECCION GENERAL DE .....

SECCIÓN DE .....

1

Núm.	EXTRACTO
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	
13	
—	
—	
—	
—	
—	
—	
29	
30	



Fechas del primero y del último escrito



MINISTERIO DE .....



REGISTRO GENERAL

Con esta fecha se remiten a la Dirección General de ..... los escritos de entrada con los números siguientes: 527, 528, 536, 560, 561, 564, 570, etc., etc. ... ..

Madrid, ..... de ..... de 195 ...

Por el Registro de la Dirección General,

RECIBI :

(Modelo «C».—Folio normalizado, apaisado.)



MINISTERIO DE .....

DIRECCION GENERAL DE .....

REGISTRO

Con esta fecha se remiten a la Sección de ..... los escritos de entrada procedentes del REGISTRO GENERAL, con los números siguientes: 527, 536, 561, etc., etc. ... ..

DOCUMENTOS PRESENTADOS EN ESTE REGISTRO

123, 127, 138, 140, 142, etc., etc.

Madrid, ..... de ..... de 195 ...

Por el Registro de la Sección,  
RECIBI :

ATRIBUCIONES DE FUNCIONES  
ADMINISTRATIVAS A LOS SUBALTERNOS

10-59

La función que los subalternos realizan no suele tener casi nunca entidad suficiente para que constituya actividad permanente e incompatible con la realización de trabajos manual-administrativos (fichas, citaciones, etc.) que se les podían señalar, lográndose con ello dignificarlos y, al mismo tiempo, una economía de personal auxiliar en la Administración. La gratificación que se les otorgase supondría también algún beneficio para mejorar su situación.

(*Hoja de Sugerencia* número 3, de don CARLOS VIZCAINO COLOMA.)

DETERMINACIÓN DE COMPETENCIAS  
FUNCIONALES PARA LOS NEGOCIADOS

11-59

Hacen falta más verdaderos y capacitados Jefes de Negociado, y que el Negociado se defina, no tan sólo desde el punto de vista jerárquico, sino también desde él su aspecto funcional, fijando su ámbito y concretándolo con igual criterio que se hizo al crearse las Juntas Clasificadoras de Destinos civiles del Estado en la Presidencia del Gobierno.

Actualmente se titula Negociado y Jefe de Negociado a lo que funcionalmente no lo es. Y se llama Sección y Jefe de Sección a lo que es un Negociado y Jefe de Negociado, a lo sumo, si no es más bien una función de auxiliares con un Jefe de los mismos, dada la sencillez y mecanización del Servicio de algunas secciones actuales. Las categorías y clases de funcionarios públicos de la Ley de 1918, la considero correcta, vista funcionalmente, aunque por razones de mejoras retributivas se desvirtuaron, y de ahí que los escalafones sean macrocéfalos.

Una vez realmente concretados, por disposición ministerial, los diversos Negociados centrales y provinciales, que son alma máter de la Administración, se observará que *nominalmente* sobran técnicos en la actual organización, pero, por otro lado, se deducirá que hacen falta *realmente* técnicos, es decir, personal con conocimientos especiales, adquiridos por el estudio y la experiencia de las actividades administrativas.

Al frente de esos Negociados que se fijen con un criterio cualitativo, deben ponerse a los técnicos que realmente lo sean. Y a los oficiales en sus Oficialías, y a los auxiliares en sus Auxilliarías. Y si hubiere excedencia de técnicos, declarárseles su excedencia forzosa o déseles un retiro sin perjudicarles.

Pero que el técnico no desempeñe funciones auxiliares o de oficial.

La Administración mejoraría en rendimiento y economía.

(*Hoja de Sugerencia* número 5 1162, de don AURELIO L. TEJEDOR.)

TRASLADOS, EXCEDENCIAS, JUBILACIONES, ETC. : CONTINUIDAD  
DEL SERVICIO PÚBLICO

12-59

Ideas base :

1. Los derechos de los funcionarios, en cuanto tales, deben supeditarse al mejor servicio público.

2. Cada funcionario tiene una misión concreta que no puede ser absorbida definitivamente o por largo tiempo, por otro.

3. El sistema actual de concesión de traslados, excedencias, jubilaciones, etc. produce un lapsus, más o menos largo de tiempo, en que las funciones no están servidas convenientemente.

Como consecuencia de ello, desde el momento en que el funcionario trasladado cesa —o el excedente o jubilado—, hasta que se incorpora el nombrado para sustituirle, el servicio se desempeña con mucha menor eficacia.

Para evitarlo, condicionando las situaciones de los funcionarios, debería disponerse que no pudieran causar baja del puesto en que sirven hasta tanto tomara posesión el que viniere a sustituirle. Tampoco debería poderse cesar el mismo día, sino ser obligatorio permanecer, instruyendo y asesorando al nuevo, durante siete días. Ya que, aun procediendo del mismo departamento o de igual servicio, las peculiaridades de los compañeros, máquinas, público, etc. siempre son de tener en cuenta.

A partir de estos siete días, rigurosamente exigidos y bastantes, a nuestro juicio, para la instrucción básica del entrante, comenzarían a contarse los del plazo para la nueva posesión —¿no son muchos treinta?—. En el nuevo destino, de igual modo, simultanearía sus funciones con el anterior.

Con ello entendemos se conseguiría la expresada continuidad del servicio, que puede manifestarse de los siguientes modos :

a) Atención continuada a los administrados, al no producirse bache alguno en la función, evitando esas respuestas de «se ha marchado el que lo llevaba», «hay uno nuevo que no está todavía enterado», «está vacante la plaza».

b) Posibilidad de instrucción y conocimiento de los asuntos normales de la función, así como de los pendientes y sus razones para ello. Evitando dobles estudios, programas, busca de antecedentes, enfoques, que se dan cuando entre el cese de un funcionario y la subsiguiente toma de posesión del siguiente media un lapso de tiempo largo.

c) Mayor esmero del que ha de cesar, por cuanto quedan perfectamente claros los asuntos dejados pendientes o el mal servicio u organización anterior. Elemento muy interesante para la calificación del funcionario si quiere seguirse este sistema para el ascenso o premio. Seguramente se evitarían demoras de muchos asuntos que se dejan «para el que venga detrás».

d) Ahorro del tiempo del superior—de gran valor—que no precisa dedicarse a instruir al recién llegado. Solamente supervisar la instrucción.

e) Inmediata eficacia y rendimiento del nuevo funcionario, que compensa ampliamente la duplicidad de servicios durante una semana.

Para conseguir todo ello, sin perjuicio para los funcionarios, bastarían las siguientes medidas:

1. En las convocatorias de oposiciones—como ya se hace en algunas—señalar como número de plazas a cubrir el de vacantes más el número que se calcule han de producirse hasta la próxima convocatoria.

2. En los traslados, dar continuidad a los mismos, sin que transcurran meses o años sin hacerlo.

No se comprende cómo presentándose, en ocasiones, más de 10 candidatos por plaza, se cubran solamente algunas y se deje desatendido el servicio en manos de temporeros o interinos. Sería preferible, a nuestro entender, abrir algo la mano en el ingreso en las primeras oposiciones para disponer de todos los funcionarios precisos, en condiciones legales de propiedad, escalafón, etc., a repetir indefinidamente oposiciones, teniendo siempre los servicios sin atender. Perjuicio para el servicio, y también para la nación que tiene a una gran porción de hombres, más o menos preparados, pendientes de aprobar una oposición, en tanto cubren los puestos vacantes otros menos preparados.

En cuanto a los ceses por jubilación, como quiera que la plaza habría de cubrirse con posterioridad a la declaración de baja, podría continuar en servicio activo el jubilado hasta tanto tomara posesión y se instruyera aquel a quien correspondiera, debiendo percibir, entre tanto, todos los emolumentos. Con lo que conseguiría emplear las energías del jubilado y dar tiempo a que se instruyera el correspondiente expediente de haber pasivo, evitando interrupciones en el percibo de haberes, además de las ventajas generales.

Naturalmente, tampoco debería dejarse sin límite esa expectativa de traslado o excedencia. Podría establecerse que transcurridos seis meses sin la toma de posesión del sustituto, el funcionario tenía pleno derecho a cesar en su puesto y tomar posesión, en su caso, de aquel para que fué nombrado. Se evitaría el anquilosamiento del escalafón. Sin perjuicio de la responsabilidad de los que por incuria o imprevisión dieran lugar a tal situación.

(*Hoja de Sugerencia* número 6 2942, de don JUAN PEDRO PARERA CAMÓS, Interventor del Ayuntamiento de Calahorra.

#### SIMPLIFICACIÓN DEL SERVICIO

**13-59**

*Trámite actual* en el Registro del Ministerio de Educación Nacional:

a) Adquisición de un impreso, y por el que se abona 0,50 pesetas. Presentación de un móvil de 0,50 para su reintegro.

b) Relleno de dicho impreso por el presentante.

c) Presentación de dicho impreso en unión de la instancia, recogiendo un resguardo provisional.

d) Recoger, *al día siguiente*, el resguardo definitivo.

*Trámite que se sugiere:*

Basándose en la letra de la Ley de Procedimiento administrativo—por ejemplo artículo 29 y exposición de motivos—, pero, sobre todo, en su espíritu, sugerimos:

a) Cuando el presentante acompañe copia de la instancia, que se le selle, sin más trámites, en sustitución del recibo, con el consiguiente ahorro de tiempo y trabajo, de modo similar al previsto en el artículo 64-1.

b) Que, en caso de extenderse recibo, se entregue el definitivo en el acto, sin necesidad de volver a recogerlo al día siguiente.

c) Suprimir el gravamen de 0,50 pesetas por la adquisición del recibo, limitándose al reintegro de 0,50 que señala la Ley del Timbre.

*(Hoja de Sugerencia número 7 0173.)*

APLICABILIDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
A LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

14.59

La disposición final tercera de la Ley de Procedimiento administrativo viene a reconocer cierta especialidad en el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, frente a las prescripciones de la citada Ley de 17 de julio de 1958.

Se opina que la especialidad de procedimiento en materia económico-administrativa concluye con la llamada vía de mera gestión, pues cuando la Administración ha determinado en el acto de liquidación fiscal el sujeto pasivo y la cuantía de su prestación tributaria, no debe existir ningún inconveniente en que el ordenamiento de las reclamaciones económico-administrativas se adapte plenamente al régimen de la Ley de Procedimiento administrativo, admitiéndose, como se admite con carácter general (art. 116 de la repetida Ley), la no suspensión de la ejecución de los actos administrativos impugnados.

Por ello, el futuro Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas se cree debe ajustarse incondicionalmente a la Ley de Procedimiento administrativo.

*(Hoja de Sugerencia número 8 3440.)*

EL SISTEMA DE DEROGACIONES DEL ARTÍCULO 129 DE LA LEY  
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

15-59

En el número 3 del artículo 129 de la Ley de Procedimiento administrativo establece el legislador una norma a seguir cuya justificación teórica es manifiesta, según ha puesto de relieve de modo excelente el señor Desantes Guanter en una colaboración en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (v. pág. 51 del número de agosto-septiembre de 1958).

Hablamos, sin embargo, solamente de justificación «teórica», queriendo poner de relieve, al propio tiempo, la «imposibilidad» actual de llevar a la «práctica» de manera eficaz el precepto.

Si pensamos, en efecto, en la enorme cantidad de material legislativo que ha ido acumulándose (y no sólo en los años recientes), sin que, como ya subraya el señor Desantes, se formasen paralelamente, no ya una codificación administrativa, sino, en muchos casos, ni siquiera unas recopilaciones sistemáticas adecuadas, no será exagerado poner en duda la posibilidad efectiva de cumplimentar lo dispuesto en dicho artículo 129. Mira esta disposición a «facilitar gradual e insensiblemente» la deseada codificación, cuando parece, al contrario, que, sólo formada ésta, podría pensarse con seguridad de acierto en la ejecución de aquélla.

¿Es posible, en tanto no se logren la codificación o recopilaciones deseadas, tener a mano, o, simplemente, conocer en muchos casos todo lo que ha de ser total o parcialmente derogado, para tener seguridad de que se cita de modo «exhaustivo»? ¿Hasta dónde habría de retrotraerse el *terminus a quo* exigible en tales citas? ¿Qué sucedería si la disposición que se promulgase no mencionara expresamente, por inadvertencia, todo lo que debiera considerarse derogado? ¿Seguiría vigente (como parece deducirse del texto del art. 129) lo no citado explícitamente?

Yo creo que, al menos de modo transitorio y en tanto no existan las recopilaciones adecuadas, debería desarrollarse el repetido artículo 129 en el sentido de hacer más flexible la aplicación de su texto y menos absoluta la exigencia que contiene.

No parece difícil prever dos casos diversos, según se trate de disposiciones que hayan de regular puntos parciales de una rama legislativa, o que, con mayor ambición, se propongan renovar enteramente la legislación sobre un determinado tema.

Tratándose de la regulación de puntos parciales, debería, a nuestro juicio, mantenerse el actual sistema de derogaciones tácitas a través de fórmulas genéricas, y no exigir la mención expresa más que, acaso, del «mayor número posible» y, en todo caso, de las «principales» disposiciones a derogar. Tal fórmula genérica la emplea, incluso, la propia Ley de Procedimiento administrativo en su Disposición final primera, 1, mencionando, además, algunas

disposiciones que explícitamente deroga, aunque, para casos como éste, valdría el procedimiento que nos permitimos sugerir inmediatamente.

Tratándose, en cambio, de renovaciones totales y radicales de determinados temas legislativos, sería suficiente, desde luego, la sola fórmula genérica derogatoria. Resultaría entonces manifiesto que toda la actividad administrativa habría de quedar regulada de modo exclusivo por la nueva hipotética legislación, sin que fuese ya necesario citar en adelante por la Administración, ni posible ser invocada en el futuro por el administrado ninguna otra norma precedente.

(*Hoja de Sugerencia* número 8 3481, de don SATURNINO CASAS BLANCO.)

PERÍODO DE PRÁCTICAS PREVIAS A LA OPOSICIÓN  
PARA EL INGRESO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

16-59

Selección de funcionarios públicos de los Cuerpos de Administración Civil.

Con independencia de los procedimientos actualmente vigentes, o que se pueden introducir, consideramos que podría ser un gran elemento de juicio para la selección de funcionarios los que denominamos un «período de prácticas previas» en la Administración, equivalente a un período de prueba previo a la oposición.

Esta supondría lo siguiente: En cada capital de provincia se señalaría uno o varios Organismos de la Administración, donde los presuntos opositores realizarían unos determinados meses de prácticas, cuyo resultado habría de reflejarse detalladamente en un informe del Jefe del Organismo (las cuestiones a detallar estarían cuidadosamente estudiadas y prefijadas). Dicho informe, o certificado, sería requisito indispensable para opositar, y sería asimismo un factor importante a tener en cuenta en la calificación.

A nuestro juicio, estimamos que este sistema tan simplemente enunciado, no es complicado en relación con su eficacia.

No entramos en detalles, ni por lo que se refiere a argumentos en favor de esta idea, ni por lo que hace a su organización práctica, porque sería demasiado extenso.

Conocemos casos concretos, prácticamente análogos, que apoyarían la eficacia de la idea expuesta.

(*Hoja de Sugerencia* número 11 2075, de don JOSÉ ANTOLÍN AGUILERA.)