



**ESTUDIOS**

# **LAS OFICINAS DE REGISTRO DE LOS MINISTERIOS Y SU SIGNIFICACION PARA LA ORGANIZACION Y GESTION ADMINISTRATIVA**

Por ENRIQUE SERRANO GUIRADO

651.53:354

*Sumario:* 1. Introducción.—2. La ordenación de las oficinas de registro.—3. La organización y funcionamiento de las oficinas de registro.—4. Las oficinas de registro como centros de información y documentación de la gestión administrativa.

## **1. Introducción**

**L**AS oficinas de registro de entrada y salida de documentos en los departamentos ministeriales, en sus delegaciones y en las entidades estatales autónomas, así como en las grandes corporaciones locales, han sido siempre consideradas como dependencias de acusado carácter subalterno. La estructura de estas oficinas, los medios afectos a las mismas y las tareas funcionales a su cargo, limitadas a la simple y material recepción y despacho de documentos, acusan también su limitada participación en la gestión administrativa, no obstante sus extensas posibilidades para contribuir activamente a la ordenación de estructuras, catalogación de puestos

de trabajo, de necesidades de personal y sus clases, de productividad individual o de grupos, de análisis de procesos y de plazos de tramitación de los expedientes, y otras más que, en su momento, aludiremos.

Con las oficinas de registro se ha satisfecho sucesivamente la pretensión de garantía de los administrados, y también de la Administración, de acreditar la recepción y despacho de documentación y de la fecha de la respectiva operación, facilitando al propio tiempo la unidad orgánica para la gestión de estas actuaciones, tanto por economía de medios como por exigencias de esa formal garantía atribuida al establecimiento de las oficinas.

La consideración elemental de las funciones posibles y convenientes de las oficinas de registro, como hemos apreciado en nuestras experiencias y necesidades de servicio en la Administración central e institucional (1), nos sirve de estímulo decisivo en la tarea de suscitar una ordenación de las citadas oficinas que contribuya a la resolución de problemas que hoy tiene planteados con urgencia la Administración pública, utilizando los procedimientos y medios que estudia y recomienda la que viene denominándose técnica administrativa (2).

(1) En el ejercicio de cargos directivos en el Instituto Nacional de Previsión, organismo autónomo del Ministerio de Trabajo, con más de un millón anual de documentos de «entrada» y «salida», en el registro central se inició en el año 1958, a nuestra instancia, una revisión de las actuaciones de dicha sección y de las que le afectaban de las demás unidades. En una primera experiencia, y con la asistencia de un reducidísimo número de colaboradores —a los que fué preciso adiestrar en la compulsión y catalogación de la información elemental de los registros—, formulamos diversos análisis e informes de conjunto. De uno de éstos se ofreció una breve crónica en la revista *Documentación Administrativa* número 29, de 1960, pp. 38-42, por F. ANSÓN. En un reducido periodo de tiempo realizamos análisis e informes de muy diversa significación, que evidenciaron la necesidad de revisión de actuaciones de los servicios en los aspectos examinados. En los informes, en número próximo a treinta, de carácter general y sobre la documentación de algunos servicios, nos ocupamos sobre la situación de los escritos de entrada (contestados, pendientes, archivados); plazos consumidos en el despacho de los asuntos; procedencia de las operaciones de los procesos examinados; idoneidad del modelo en cuanto a los fines de la gestión y de la información requerida; proporcionalidad de escritos de oficio o a instancia de terceros (de otras unidades, de las delegaciones, de particulares); análisis de procesos con particular examen y valoración de las actuaciones, con propuesta fundada de revisión; normalización de documentos; mecanización de operaciones; etc. La trascendencia en la economía de la gestión, y de su eficacia, material y formal, a la vista del número de actuaciones de la misma naturaleza, facilitó la colaboración de las mismas «ciudadelas» interesadas sobre la «dogmatización» informal de sus propias prácticas.

(2) En la *Tecnificación de la Administración Pública*, de FERNÁNDEZ DE LA VEGA, col. «Estudios Administrativos», Madrid, 1962, se refiere y explica el

La revisión del sistema de las oficinas de registro es más necesaria cuando la progresiva ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, a pesar de su propósito limita el ámbito funcional de las oficinas de registro, como se aprecia con la sola lectura del texto que sobre las mismas contiene su exposición de motivos.

En nuestro examen hemos de ocuparnos de las disposiciones generales sobre las oficinas de registro, de su organización y procedimiento más usuales y de las funciones que convendría atribuir a las mismas—o mejor, a las Secretarías Generales Técnicas en relación con aquéllas—, ofreciéndose en anexo un proyecto de circular, en el marco de los textos legales vigentes, que de aplicarse podría facilitar la información básica para los estudios de reformas orgánicas, de personal y de los procedimientos de gestión de la respectiva Administración (3).

ámbito de esta disciplina (la técnica administrativa), en su relación con el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración. El momento no parece el más oportuno para ocuparse del problema de principio que suscita la calificación, pero sí resulta obvio que esa *técnica* tiene enormes posibilidades en la mejora de la gestión de la Administración pública, mas sobre todo si se considera la actitud de la nueva Administración frente a las necesidades de los administrados y la demanda por éstos de efectivas prestaciones más que de formales garantías de legalidad de una administración recortada en sus funciones respecto de los fenómenos y necesidades colectivas. El tema, muy debatido en los últimos años, sobre todo por la difusión en Europa de los procedimientos y de las técnicas organizativas de la Administración de Estados Unidos, ha sido objeto de particular consideración por la doctrina científica. *Vid.*, por ejemplo, como exposiciones generales y posiciones contrarias, los siguientes: F. GARRIDO FALLA, «La Administración pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas», rev. de *Administración Pública* núm. 23, mayo-agosto 1957, pp. 40 y ss.; A. MOLITOR, «Nota para la reunión de profesores de Derecho administrativo y de Ciencias administrativas», en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias administrativas, Madrid, 1956, pub. en rev. de *Administración Pública* núm. 21, septiembre-diciembre 1956, pp. 531 y ss., y, sobre todo, en la extensa exposición que ofrece en «Las ciencias sociales en la enseñanza superior: Administración pública», Ed. UNESCO, OSIC, Madrid, 1961; A. DE VALLES, «El problema teórico y didáctico de las Ciencias administrativas», en rev. de *Administración Pública* núm. 22, enero-abril, 1957, páginas 99 y siguientes; y los estudios del profesor CATALDI, «Il potere discrezionale della pubblica Amministrazione e la tecnica organizzativa» (en el núm. 3, de 1954, de *L'Organizzazione Tecnica della Pubblica Amministrazione*) y «Gli studi non giuridici sull'attività della Pubblica Amministrazione» (comunicación al Congreso de Profesores de DA, Roma, octubre 1954); G. LANGRÖD, «Science et enseignement de l'Administration publique», en *Rev. Int. de Sciences Administratives* núm. 3, de 1954.

(3) El registro, ciertamente, sólo podrá ofrecer una información directa sobre determinados problemas de la gestión, pero también le ha de ser posible evidenciar limitaciones de la misma por consecuencia de una defectuosa estructura orgánica, de complejidad de los procedimientos y de insuficiencia

## 2. La ordenación de las oficinas de registro.

En la ordenación de las oficinas de registro hemos de distinguir, de una parte, los textos legales a los que han de ajustar su organización y funcionamiento y, de otra, las orientaciones que han inspirado el sistema vigente.

### A) DISPOSICIONES COMUNES SOBRE LAS OFICINAS DE REGISTRO

#### a) *Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958*

En primer lugar, por su rango, la ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, declara los principios y contiene las normas sobre organización y funcionamiento de los registros—dada su importancia en el normal desarrollo de los procedimientos—, limitándose a la simple pretensión de *suprimir oficinas innecesarias e inscripciones superfluas*.

En efecto, en el apartado IV de su exposición de motivos, al comentar las innovaciones que la ley introduce, señala la preocupación por evitar que los registros «se conviertan en factor retardatorio de los expedientes»; *anunciando, seguidamente, la supresión de todas las oficinas de registro innecesarias y de toda inscripción superflua en los libros correspondientes*.

Conforme a estos principios, los artículos 65 y 66 de la ley señalan las normas esenciales de organización y funcionamiento de las oficinas de registro, previniendo, además, otras modalidades de presentación de documentos: en los Gobiernos civiles, en las delegaciones de los departamentos y en los servicios de Correos.

---

del número de la formación del personal. De otra parte, la necesidad permanente de estas «reformas», de estas revisiones, por su importancia y trascendencia, se ha constituido en una preocupación común de la doctrina científica, de la política y de la propia Administración pública. En tal sentido, basta la remisión a los textos legales que específicamente responden a esa finalidad, como la bibliografía, de muy distinto rango, que bien pudiera calificarse de colosal por su volumen y por la extensión de sus manifestaciones sobre los diversos aspectos de técnica de la organización o de la técnica administrativa. La revista *Documentación Administrativa*, de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, puede servir de testimonio expresivo, y dadas las características de esa literatura, se estima suficiente la referencia a los estudios, crónicas e informaciones relacionados con la materia de nuestra exposición, que se han recogido en sus páginas desde 1958.

b) *Disposiciones complementarias*

Las normas de la ley se han desarrollado por otras, de vario rango, que matizan e instrumentan las medidas necesarias para su ejecución.

Así, en cuanto a la presentación de documentos, las órdenes del Ministerio de la Gobernación de 20 y 28 de octubre de 1958 contienen instrucciones a las oficinas de Correos para el cumplimiento de la ley de 17 de julio de 1958, tanto por lo que se refiere a la recepción de documentos como a la práctica de las notificaciones.

En otra orden de 22 de octubre del mismo año, de la Presidencia del Gobierno, se estableció que en los recibos de presentación de documentos se ha de hacer constar, por los Gobiernos civiles y oficinas de Correos, la hora y minuto de presentación cuando así se solicite.

En relación con el funcionamiento de las oficinas del registro, la orden de la Presidencia del Gobierno de 8 de noviembre del mismo año 1958 disponía que, como en otros servicios, el horario mínimo de despacho será de diez a una y media de la mañana.

c) *Instrucciones administrativas*

Con carácter general merecen citarse las de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno a los distintos departamentos y organismos autónomos, en el mes de octubre de 1958, sobre normas prácticas a tener en cuenta en la ejecución de las operaciones materiales de registro (4).

B) DIRECTIVAS TÉCNICAS

Del examen de la normativa vigente en la materia se deducen, en nuestra opinión, las directivas esenciales a que han de responder los registros centrales o generales de los departamentos y organismos. Las directivas o principios informantes son:

---

(4) Las instrucciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, fueron cursadas después de celebradas unas reuniones de oficinas mayores y jefes de registro de los ministerios. De estas reuniones se ofreció una breve noticia en *Documentación Administrativa*. Vid. J. M. CASALS MARCÉN: «Reorganización de los registros de documentos», *DA* núm. 14, febrero, 1959, páginas 39-41.

- *Unidad orgánica*, al establecerse un solo registro para todas las dependencias de cada ministerio u organismo.
- *Inmediación*, como consecuencia de limitarse su ámbito a las unidades o dependencias instaladas en un mismo edificio.
- *Territorialidad*, al exceptuarse del principio de inmediación aquellos supuestos de coexistencia en el mismo edificio de órganos de diferente ámbito territorial.
- *Universalidad*, por establecerse el trámite de toda la documentación a través de los citados registros.
- *Celeridad*, en cuanto el trámite ha de realizarse en la misma fecha de recepción de los documentos.
- *Accesibilidad*, al arbitrase un sistema de intermediación de órganos territoriales; y
- *Garantía*, por lo que se refiere a la constancia de las entregas de documentación, tanto por los distintos órganos como por los administrados.

Tales principios otorgan al registro la condición del más completo e idóneo de los instrumentos administrativos de que se dispone para reflejar fácilmente las actividades del correspondiente organismo, permitiendo su consideración y examen, tanto en conjunto, como en sus particulares manifestaciones funcionales.

De ahí que una adecuada utilización del caudal informativo que el registro canaliza ha de permitir alcanzar, independientemente de los fines estrictos sobre constancia del movimiento de documentación, otros no menos trascendentes y que en líneas generales pueden ser:

- Deducir provechosas actuaciones respecto de los plazos invertidos en la contestación de escritos y despacho de los asuntos; proporcionalidad y contenido de la documentación pendiente, de la que se archiva, de la que se tramita a terceros órganos y de la que se produce por propia iniciativa.
- Realizar estudios de simplificación de procesos, a la vista de las actuaciones de desarrollo de los mismos, evidenciadas por el registro.
- Conocer la verdadera adecuación entre el personal y la función, deduciendo tanto la composición apropiada de plantillas, como la valoración de su productividad.
- Vigilar la funcionalidad de los distintos órganos, evitando toda confusión de competencias y asegurando su actuación con arreglo a las normas correspondientes; y

- Proporcionar información de todo orden, no sólo en el aspecto exterior, sino en relación con otros organismos y con los administrados, facilitando la actuación de la línea política conveniente.

Más adelante se exponen sistematizadas y particularizadas las posibilidades de las oficinas de registro, de organizarse funcionalmente conforme al sistema del proyecto de circular citado.

### 3. La organización y funcionamiento de las oficinas de registro

#### A) CONSIDERACIONES PREVIAS

Los límites funcionales de las oficinas de registro y la sencillez de las operaciones en las que concretan su actuación, explican que en la mayoría de los casos no se haya estimado necesaria una reglamentación más detallada, con los principios generales de la ley de Procedimiento (5).

De la amplia información reunida se deduce la casi absoluta igualdad en la organización, funciones, personal afecto, características de las operaciones, impresos utilizados, etc., de las oficinas de registro de los ministerios y de los servicios centrales de los organismos autónomos. En la limitada y sencilla función que tienen encomendada se justifica también la falta de preocupación por una explotación de los medios informativos de que disponen y, sobre todo, de los que pueden alcanzar.

---

(5) Vid. artículos 65 y 66 de LPA, sobre registros de la Administración; se ha informado también en *Documentación Administrativa*, en la que pueden consultarse los siguientes textos: ALVAREZ GENDÍN, SABINO: «Clasificación y registro de documentos en Corporaciones locales», núm. 13 (1959), pp. 84-86; CASALS MARCÉN, JOSÉ MARÍA: «El registro de documentos en la Dirección General de Seguridad», núm. 15 (1959), pp. 47-50; CASALS MARCÉN, JOSÉ MARÍA: «Reorganización de los registros de documentos», núm. 14 (1959), pp. 39-41; PETIT, LUIS ALBERTO: «Un caso de simplificación administrativa del registro de personal», núm. 13 (1959), pp. 47-56; ALFARO Y ALFARO, JUAN: «El registro de funcionarios públicos italianos», núm. 49 (1962), pp. 47-54. Con ocasión del IV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Madrid en 1930, el profesor ALVAREZ GENDÍN, en la preocupación de una mejor organización y gestión administrativa, mediante la clasificación y registro de documentos y expedientes administrativos, con fines de control y de información, presentó al Congreso un trabajo que, con el título *Ensayo de clasificación y registro de documentos y expedientes administrativos*, se publicó por Ediciones Reus, Madrid, 1934, 100 pp.

## B) LA ACTUACIÓN FUNCIONAL DE LAS OFICINAS DE REGISTRO

A título meramente informativo se ofrece un resumen del procedimiento que se sigue por las oficinas de registro, en forma que pueda apreciarse simultáneamente su estructura organizativa y su funcionalismo operativo. En tal sentido hemos de distinguir: ámbito funcional, procedimiento del registro de entrada de documentación y procedimiento del registro de salida. La exposición, forzosamente prosaica, se considera necesaria para una estimación de las razones que explican nuestro trabajo y de los fines que pueden alcanzarse con otra diversa organización y funcionamiento de las oficinas de registro.

### a) *El ámbito de las oficinas de registro*

El «Registro General» de los ministerios interviene en la recepción y expedición de comunicaciones, escritos, documentos, cuyo destinatario o remitente es el propio departamento o cualquiera de las unidades dependientes del mismo. El ámbito del registro no puede limitarse por la existencia de otros puramente internos, que es frecuente justificar por exigencias de fiscalización, en defecto de un sistema común informativo sobre el despacho de los asuntos. Este principio de unidad del registro ha tenido su sanción legal en el citado artículo 65 de la ley de Procedimiento administrativo, si bien se ha propugnado su modificación en el sentido de autorizar registros interiores, con ocasión de la primera revisión trienal de la ley (6).

---

(6) M. DELGADO IRIBARREN, en el curso de una entrevista en *Documentación Administrativa*, como jefe del Gabinete para la Reforma administrativa, señaló que en la revisión de la LPA podría pensarse en la modificación del artículo 65 de la misma, autorizando, con el registro central o único de cada departamento, la existencia de registros internos en las diferentes secciones para facilitar el control del movimiento de documentos en el interior de la Administración. Vid. *Documentación Administrativa* núm. 51, marzo, 1962, pp. 9-12. La propuesta, como puede deducirse de nuestro examen, no responde, propiamente, ni a la información objetivada de las unidades orgánicas superiores, ni con ello a las exigencias de economía de actuaciones, de análisis conjuntos, ni incluso de rapidez en los trámites, en cuanto exigiría una duplicación de operaciones. Es verdad, sin embargo, que las limitaciones funcionales del registro imponen a las unidades gestoras bien organizadas y con un importante volumen de documentación, el establecimiento de procedimientos propios de información y de fiscalización. La sugerencia es demostrativa, por otra parte, de la necesidad de análisis y estudios como los que en el texto se suscitan al examinar las posibilidades de las oficinas de registro, como centros de información y documentación de la gestión administrativa.



## b) *El registro de entrada*

En las «hojas» o «libro» de este registro sólo se inscriben las comunicaciones que se reciben del exterior, excluyéndose ordinariamente de este trámite las que se cursan de una dependencia a otra del propio ministerio. De estas comunicaciones interiores, sólo excepcionalmente queda constancia registral (7).

Las operaciones más normales relacionadas con este registro son las siguientes:

a') *Recepción de documentos en el registro.*—La recepción puede tener lugar en mano, o por Correo, no rechazándose documento alguno por defecto de requisitos, con la salvedad de los que corresponden a otros ministerios u organismos. En el caso de recibir por Correo documentos erróneamente dirigidos a la oficina de registro, por ésta se reexpiden a sus verdaderos destinatarios.

b') *La expedición de recibo de entrega de documentos.*—Cuando la persona que realiza la entrega de un documento en el registro solicita la devolución de una copia sellada y con expresión de la fecha de recepción, dicha copia ha de facilitarse, reintegrada, por el interesado. Si se interesa la expedición de recibo, éste se extiende utilizando un talonario, normalizado y numerado, para evitar la anarquía derivada de la existencia de diversos modelos de recibos, muchos de los cuales carecen de numeración.

c') *La clasificación de documentos.*—En algunos casos, por ejemplo, en los que se omite en los escritos la unidad secundaria destinataria, omisión que se extiende a la referencia del número del escrito a que, en su caso, contestan, han de ser examinados sus respectivos textos para determinar la unidad a que deben entregarse, previa clasificación y registro. Así, pues, media una labor de clasificación por unidades de destino y, dentro de éstas, por provincia o asuntos, para alcanzar la mayor agrupación posible de comunicaciones de la misma índole, operación que podría facilitarse mediante la adopción de normas sobre consignación del órgano de destino por las delegaciones provinciales y organismos autónomos, como complemento del destino consignado en sus comunicaciones, cuya divulgación entre los administrados correspondería a las oficinas de información en el momento de evacuación de consultas, de redacción de breves notas de orientación de los administrados, etc.

---

(7) *Vid.* sobre formas y problemas de las informaciones y comunicaciones entre órganos, L. BLANCO DE TELLA: «Las comunicaciones transversales y el artículo 78 de la ley de Procedimiento administrativo», en *DA* núm. 37 (1961), páginas 19-29.

d') *Las operaciones de sellado y numeración.*—La preparación de la documentación recibida en la carpeta de las distintas unidades requiere el sellado de los documentos independientes, con el establecido para consignar la fecha y número de entrada del documento en el registro. Como operación previa a la confección de las «hojas» de registro, son numerados correlativa y sucesivamente los documentos de todas las carpetas, en el espacio destinado al efecto, siendo indistinto a tales fines el orden de las carpetas entre sí, operación que exige, en defecto de volumen de operaciones necesario para el desglose en registros de numeración independiente de cada órgano, el mantenimiento de un orden entre los mismos, respondiendo a la prelación que entre ellos se establezca con arreglo a la organización del departamento.

e') *La confección de hojas de registro de entrada.*—La última operación de la jornada o la primera de la siguiente, pero en este caso siempre con referencia de la fecha del día en que realmente se recibieron los documentos, consiste en relacionarlos mecanográficamente en unas «hojas» impresas del registro, confeccionando dos (o tres) ejemplares y cumplimentando sus columnas, salvo la destinada a «Observaciones», que se reserva en blanco a los efectos que más adelante se expresan.

f') *La confección de fichas de referencia.*—Es también una operación usual la de confección por cada asiento o documento de una ficha de referencia, en cuyo dorso se anota el asunto de la comunicación. Estas fichas se ordenan por orden alfabético de remitentes o interesados a que se refieren las comunicaciones, lo que en ocasiones origina la consulta de series de ellas para determinar la tramitación de un asunto sobre el que se han producido diversas comunicaciones. En otros registros se omite toda confección de fichas, reservándose para consulta únicamente las «hojas» (o relaciones diarias) o más acertadamente se anotan en una misma ficha la referencia de todos los documentos que se cursan, de entrada o salida, a través del registro.

g') *La distribución de la documentación.*—El original y una copia de las hojas de registro, una vez selladas, se remiten, con los respectivos documentos, a las unidades correspondientes (en general, la distribución se realiza por las unidades superiores—subsecretaría, direcciones generales—y las de régimen particular—asesorías, intervención-contabilidad, inspección de servicios, etc.).

Las unidades destinatarias, en el acto de su recepción, devuelven el original de la «hoja-relación», una vez sellada, al registro ge-

neral, que en su caso reserva el tercer ejemplar como resguardo del envío, finalidad para la que ha de estimarse excesiva la existencia del tercero de los ejemplares.

h') *Encuadernación.* — Los ejemplares originales, por periodos completos, se disponen para su encuadernación (con lomo de color distinto, para diferenciar los volúmenes de «Entrada» de los de «Salida»). Una vez realizado este trabajo, se destruye el tercer ejemplar del registro que, entre tanto, se había conservado como supletorio del original, función que aun acumulada a la del resguardo a que se refiere el párrafo anterior, no justifica la necesidad de confección de dicho ejemplar.

La exigencia del tercer ejemplar, o de otro documento con finalidad idéntica, está muy generalizada y es una secuela del exagerado formalismo de la mecánica registral.

i') *Modificación del destino de un documento.*—Cuando se observa que entre la documentación recibida, algún escrito no corresponde a la unidad a que hubiera sido destinado, se devuelve por ésta, descargándose de la «hoja» en que fué registrada mediante la anotación de una llamada en la columna de «Observaciones» y a la altura de la línea correspondiente, con explicación en la de «Observaciones», prevista al dorso de la «hoja», de la unidad a que se reexpide el documento, amparado ya exclusivamente en un índice, al conservar el número con el que fué inicialmente registrado.

j') *Las excepciones al procedimiento ordinario.*—En realidad no se ha establecido un procedimiento de excepción en las operaciones del registro de entrada, pues en el supuesto de urgencia es costumbre confeccionar un «hoja» triplicada para el documento, con distribución inmediata, sin perjuicio de que los restantes documentos que hubieran de remitirse a la misma unidad se envíen amparados en otra «hoja», procedimiento que por obligar a una duplicidad de «hojas» de registro en la misma fecha podría sustituirse con ventaja por la utilización de un índice para la comunicación urgente en la forma que se expresará, teniendo en cuenta que la excepción no comprende la inclusión del documento en la relación de comunicaciones que en la misma fecha se cursa a la respectiva unidad.

### c) *El registro de salida*

El proceso de operaciones del «registro de salida» es el siguiente:

a') *Recepción de escritos y hojas de registro de salida.*—Las hojas de «registro de salida» son confeccionadas por las mismas unidades que produjeron las comunicaciones que relacionan y de cuyas

unidades no existe un censo determinado, al poder facturar escritos, cualquiera de las que de diverso rango existan. El primer trámite en que interviene el registro general es el de la recepción de tales envíos, integrados por el original y una copia de la hoja, y el original y las copias de los oficios que se estime conveniente producir por la unidad remitente, la cual se reserva el número de copias, tanto de la hoja como de los oficios, que estima necesario, lo que en ocasiones exige la facturación de toda la documentación por la unidad encargada del registro, existente con anterioridad en los distintos órganos (8).

Con las comunicaciones es costumbre acompañar el sobre correspondiente, en cuyo interior figura la documentación anexa, en su caso, sin haberse establecido un procedimiento de refundición de los envíos por cada destino común, en el propio registro general, previsión que sin duda alguna se traduciría en una importante economía.

La confección de las hojas del registro responde al encasillado del modelo que en cada uno se utiliza, excepto por lo que se refiere a la columna de numeración, que en esta fase es utilizada, reservando los espacios destinados a «Observaciones» para expresar si de algún documento se solicita la devolución una vez numerado por la unidad emisora, para su entrega personal o por el procedimiento especial que resulte aconsejable por urgencia u otra causa.

Las «hojas» habrán de aparecer, finalmente, con la respectiva firma o sello de la unidad que las expide.

b') *La comprobación de la documentación.*—El registro general comprueba si la documentación coincide con la relacionada en las «hojas», operación que, de ejecutarse simultáneamente a la recepción de la documentación, permitiría realizar todas las restantes en la misma jornada, con ahorro de una fecha, como mínimo, en el trámite de la correspondencia a sus respectivos destinos.

c') *La numeración por el registro.*—De modo mecánico se numeran a continuación, por orden correlativo general, los asientos en las hojas, arrastrándose la numeración de días anteriores y las de todas las unidades al igual que en la «entrada», previo sellado del documento o documentos que relacionen (original y todas sus copias), operación que ha de realizarse en la jornada caso de recibirse la documentación antes de las doce y media horas, pues en otro caso se difiere hasta el comienzo de la siguiente.

---

(8) *Vid.*, nota 7.

d') *Devolución de minutas a las unidades de origen.*—Una vez realizadas las anteriores operaciones, el registro devuelve a las respectivas unidades la documentación que se relaciona seguidamente:

- Copia sellada, con los asientos numerados, de la hoja de registro.
- Las copias selladas y numeradas de los escritos; y
- El original del oficio, cuando así se hubiera expresado en «Observaciones» de la hoja de registro.

De cada una de las comunicaciones se confecciona, en la forma indicada, una fecha de referencia, cuya refundición en un modelo *ad hoc*, con las extendidas sobre un mismo asunto, incluso de las comunicaciones de entrada, ahorraría esfuerzo y material, aumentando extraordinariamente su eficacia desde el punto de vista de consultas, estudios, etc.

e') *El curso de la documentación a sus destinos.*—Los sobres, debidamente cerrados, son cursados a sus destinatarios, utilizándose, en los casos en que se estime necesario, un volante de entrega en el que consten los datos de identificación del escrito (número, etc.).

f') *Encuadernación de las hojas del registro de salida.*—Los originales de las hojas, periódicamente, son encuadernados (utilizando un color distinto al del registro de entrada); no se aconseja reservar otro ejemplar para consulta.

g') *Excepciones al trámite ordinario.*—Como en el registro de entrada, tan sólo se halla prevista la excepción de urgencia, que se practica mediante el trámite anticipado de la «hoja», en que se incluye exclusivamente el escrito a cursar con dicho carácter, que por las razones señaladas al referirnos a los documentos de «entrada», podría suplirse en forma análoga a la allí expuesta.

h') *Numeración única de documentos de múltiple destino.*—Ha de recogerse únicamente la particularidad de que en los casos de envíos de circulares a todas las delegaciones o de un mismo escrito a varios destinatarios, se asigna un solo número de salida, común. De ello resulta que la numeración del registro no refleja el verdadero número de comunicaciones cursadas, falseando así la información sobre las actuaciones reales de las distintas unidades.

#### 4. Las oficinas de registro como centros de información y documentación de la gestión administrativa

##### A) INTRODUCCIÓN

Los numerosos problemas organizativos, en su más amplia consideración, que a la propia Administración pública origina su extensa y compleja actividad, tienen repercusiones de importancia extraordinaria en el normal funcionamiento de los servicios; en la eficacia de la gestión, y en la idoneidad, economía y congruencia de los medios utilizados para la consecución de sus objetivos. La función de conformación social, como fenómeno y tarea propia de la Administración de nuestro tiempo, se acentúa y extiende en la sucesiva pretensión de acomodar las estructuras sociales y económicas a un orden de justicia material.

En los propios condicionamientos internos de esa función conformadora, tienen su fundamento las tendencias, programas y actuaciones dirigidas al mejoramiento de las estructuras, de los medios y de las técnicas de la Administración pública. Las experiencias del sector privado en la resolución de sus problemas organizativos y de gestión, han influido también en el estudio de las técnicas utilizadas para su extensión al sector público en aquellos procesos que, por su naturaleza y por las operaciones necesarias para su actuación, se presentan dotados de muy análogas características.

Con la misma preocupación hemos considerado las posibilidades de las oficinas de registro para reunir y catalogar una información básica para los estudios de reforma y de mejora de la gestión administrativa, como justifica, en nuestra opinión, el siguiente cuadro temático.

##### B) EN RELACIÓN CON EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS

La información de las oficinas de registro, conforme al sistema de las instrucciones que se acompañan, es extraordinariamente rica y de muy fácil explotación, de forma que sus resultados permiten la adopción de «reformas» sin implicaciones de fondo por razón de los objetivos de la Administración.

En cuanto al despacho de los asuntos, la información registral ofrece, entre otras, las siguientes posibilidades:

- a) *De determinación y conocimiento del tiempo y plazos consumidos en las operaciones y en la resolución de los expedientes (9).*

Es de importancia extraordinaria conocer el periodo total y los plazos consumidos en el despacho de la documentación, dada la significación, tanto interior (de creación de hábitos positivos o negativos) como exterior (por sus beneficiosos resultados en las relaciones públicas), de este dato de duración del procedimiento.

La fiscalización de la diligencia o morosidad podrá ejercerse de forma sencilla, consignándose en el escrito de contestación la referencia del número de «registro de entrada» (R. E.) de la comunicación que se contesta o despacha, facilitando así la anotación de la fecha en la columna reservada al efecto en las relaciones del «R. E.».

La simple revisión periódica del «R. E.» permitirá deducir las oportunas conclusiones en cuanto al periodo transcurrido o tiempo invertido en la contestación de cada escrito, facilitándose la emisión de informes sobre la actuación de las distintas unidades (servicios, secciones, etc.).

- b) *De determinación del número y clase de escritos pendientes de despacho*

Es también una operación casi automática la de determinación de las comunicaciones, sin contestar en los términos y plazos que una correcta actuación administrativa exige y, como máximo, dentro de los que se señalan por las disposiciones vigentes, sobre todo cuando por el contenido del documento es obligatoria la contestación.

Las necesarias referencias de esta operación fiscalizadora se han de obtener de la práctica compulsiva del «R. E.», extendiendo la comprobación al texto extractado de los asuntos en los que no aparezca anotada la fecha de contestación.

Con la misma finalidad, las oficinas de registro, en vista de las operaciones señaladas, deben formular los oportunos requerimientos a las unidades afectadas.

---

(9) F. LIÑAN y ZOFTO: «La medida del trabajo por muestreo», en *DA* número 39 (1961), pp. 27-42; A. DE ORTEGA COSTA: «Revisión de pérdidas de tiempo», *DA* núm. 50 (1962), pp. 35-44; *Vid.* también las referencias bibliográficas de las siguientes notas, pues con independencia de algunos estudios sobre problemas específicamente determinados y analizados, en casi todos ellos se ofrecen consideraciones de interés o indicativos de ésta y de las demás posibilidades que anotamos.

c) *De determinación de los escritos o documentos archivados*

Con esta información se pretende conocer en qué medida las diversas unidades traducen en propias y sustantivas actuaciones los escritos o documentos que reciben o, por el contrario, limitan su intervención a la simple tarea de pasivos destinatarios de la documentación. Con el cuadro de resultados se suscita la posibilidad de la supresión o de la simplificación de trámites (por ejemplo, la exigencia, tantas veces rutinaria, de acuses de recibo) y también de adopción de un procedimiento acumulado y automático (en la información de la respectiva unidad o de los acuses de recibo a la misma).

La revisión del «R. E.» también asegura una información sobre la proporcionalidad que entre sí mantienen las distintas actuaciones del servicio correspondiente, respecto a:

- Número de escritos recibidos.
- Número de escritos contestados o tramitados.
- Número de escritos archivados; y
- Número de escritos producidos.

d) *De determinación de asuntos tramitados a terceros*

En este caso resulta necesaria una investigación sobre si las actuaciones correspondientes a los escritos o documentos recibidos en cada una de las unidades orgánicas, exigen de éstas una efectiva gestión o, por el contrario, la unidad concreta su tarea a la simple operación de transcripción del texto de los documentos.

La práctica viciosa, retardataria, de las «transmisiones» entre unidades, constituye una de las causas que han rutinizado la gestión administrativa y han neutralizado la actuación creadora de los funcionarios, máxime por las ventajas «expeditivas» de sus tareas. De ahí también la necesidad urgente de los estudios de reducción de trámites en las distintas reglamentaciones internas de los expedientes. Sobre este importante extremo de la simplificación de procesos existe una copiosa literatura reveladora de las posibilidades de mejora insitas en esta vía de reforma, menos espectacular que la revisión estructural, pero no menos efectiva e incluso base para esta obra.

La investigación puede realizarse con facilidad mediante la compulsión de la copia (minuta) en la que conste la referencia del escrito tramitado, con el asunto que figura registrado en el documento de entrada, debiéndose anotar en el mismo la fecha de trámite,



e) *De determinación de las actuaciones de oficio*

Es un resultado de las investigaciones mencionadas y permite conocer la medida en que cada unidad actúa por iniciativa propia o en virtud de requerimientos de otras o de terceros. La catalogación de actuaciones puede servir, como se expone más adelante, a otros varios fines.

C) EN RELACIÓN CON LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS

Las posibilidades de información de las oficinas de registro son de particular interés para la revisión de las actuaciones preceptivas o no del trámite de la diversidad múltiple de expedientes administrativos, no obstante el régimen común, establecido por la ley de 17 de julio de 1958, para las clases de procedimiento de que se ocupa.

El sistema de «registro» que formulamos en el proyecto de circular ofrece un extenso campo a la investigación. El registro puede ofrecer antecedentes relacionados con (10):

a) *La simplificación de los procedimientos*

Los «R. E.» y «R. S.» facilitan el análisis de tareas mediante la revisión sucesiva de las que demandan una mayor atención, si se considera el carácter y frecuencia de las distintas clases de comunicaciones. Dicho análisis ha de dirigirse a la normalización de operaciones y supresión de las inadecuadas y superfluas, por su efecto multiplicador de las mismas al proyectarse en cientos o millares de expedientes.

Con el examen de los textos reflejados en las hojas de los registros, la investigación ha de extenderse, asimismo, al estudio de la normativa vigente en la materia de los distintos expedientes y también a la posibilidad de aplicación de las técnicas de simplificación y normalización de tareas.

---

(10) S. MORO SERRANO: «Mecanización y simplificación administrativa», en *DA* núm. 13 (1959), pp. 103-105; L. E. DE LA VILLA: «Simplificación del trabajo administrativo», en *DA* núm. 19 (1959), pp. 88-91; F. LACALLE LELOUP: «La simplificación de procesos administrativos: el diagrama Planus», en *DA* número 36 (1960), pp. 26-34; «Dos casos de simplificación de trámites en la Caja General de Depósitos», en *DA* núms. 32-33 (1960), pp. 67-72; F. MERLO CALVO: «La productividad y la mecanización en el transporte de documentos», en *DA* núm. 11 (1958), pp. 23-25; CONTRERAS MADRAZO: «Los equipos de fichas perforadas como instrumento de administración», en *DA* núm. 51 (1962), páginas 35-45.

b) *De reducción de plazos de despacho de los asuntos*

La información que puede obtenerse de las «hojas» de los registros, como hemos señalado anteriormente, puede sugerir las medidas más idóneas para la reducción de los plazos normales de despacho de los asuntos, arbitrándose, incluso, sistemas cíclicos de horario de circulación de documentos, si lo exigiera la duración habitual del trámite de los asuntos y su carácter repetitivo.

c) *El archivo de las oficinas de registro*

Un auxiliar básico de las oficinas de registro ha de constituir su plan de archivo de documentación (11). El plan ha de desarrollarse mediante la ordenación de la documentación, conforme a normas de aplicación automática y sencilla para facilitar, en todo caso, la inmediata localización de antecedentes, incluso por personas no habituadas a las tareas de archivo.

Las operaciones consistirán en la clasificación de la documentación por asuntos, aparte las referencias que las particularidades de los escritos aconsejen, de la totalidad de las comunicaciones registradas con carácter sucesivo a la normalización de su trámite y de los procedimientos o expedientes a que se refieran. De esta forma han de ser limitadas las modificaciones del plan de archivo.

d) *La fiscalización e información de actuaciones*

El registro, en la ordenación que se sugiere, ha de reunir tan completa información sobre las distintas comunicaciones o asuntos, que convertirá en innecesaria, cualquiera que sea la finalidad, la utilización por las diversas unidades de cualquier otro sistema de conocimiento o de fiscalización del estado de trámite de los documentos y expedientes. En otro caso, y a pesar de lo dispuesto por la ley de Procedimiento administrativo, continuarán confeccionándose registros varios y para los mismos fines por las distintas unidades, hasta por las más subalternas, y siempre con criterios particularistas y con un alcance limitado en cuanto a su información. La expe-

---

(11) J. ALFARO Y ALFARO: «La ordenación de los archivos de documentos en Italia», en *DA* núm. 14 (1959), pp. 106-108; MATILLA TASCÓN: «Problemas de los archivos administrativos. Valor, selección y conservación de documentos. Espacio del archivo», en *DA* núm. 22 (1959), pp. 37-42; C. CAVERO VÁZQUEZ DEL CASTILLO: «El espacio en los archivos administrativos», en *DA* núm. 18 (1959), páginas 23-30; L. E. DE LA VILLA: «Racionalización de la correspondencia», en *DA* núm. 20 (1959), pp. 117-119, y referencias nota 6.

riencia posterior a la vigencia de nuestra ley de Procedimiento corrobora esta afirmación.

Las oficinas de registro en desarrollo de las funciones y operaciones expresadas han de garantizar también la cobertura de futuras necesidades de información y de fiscalización de actuaciones.

e) *De normalización de comunicaciones*

Las ventajas de la normalización y sistematización de comunicaciones, de frecuente uso y de idéntico o análogo contenido, son numerosas. Es extraordinario el ahorro posible derivado de una homologación y edición de impresos normalizados, con la reducción de las operaciones singulares de redacción, teniendo en cuenta el número de escritos de igual contenido y para la misma finalidad que se cursan a lo largo del mes o del año por cada unidad orgánica o funcional (12).

f) *De supresión de comunicaciones innecesarias*

Del mismo modo, las informaciones que pueden contener las «hojas» de los registros, han de permitir, fundadamente, la supresión de comunicaciones con un carácter ritual, sin efecto jurídico o práctico alguno en la mayoría de los supuestos. Así, por ejemplo, las de acuse de recibo; las de envío de documentación periódica o susceptible de remisión numerada o simultánea; etc.

Con la misma finalidad deben considerarse las ventajosas posibilidades que ofrece la adopción de un sistema de documento múltiple, cuando son varias las unidades receptoras de la documentación en un mismo periodo o plazo, lo que también puede alcanzarse mediante la revisión y análisis de las «hojas» de los registros.

---

(12) J. M. CASALS MARCÉN : «Normalización de tamaños de papel en documentos e impresos», en *DA* núm. 1 (1958), pp. 31-39; F. MERLO CALVO : «Caso de racionalización de un impreso de giro postal», en *DA* núm. 5 (1958), páginas 43-49; J. M. CASALS MARCÉN : «Estudios de las características de los impresos», en *DA* núm. 18 (1959), pp. 13-22; J. M. CASALS MARCÉN : «Propuesta de oficios normalizados para toda la Administración», en *DA* núm. 23 (1959), páginas 52-55; J. GÓMEZ FONS : «Normalización de documentos para las reuniones del Gobierno», en *DA* núm. 17 (1959), pp. 54-56; J. M. CASALS MARCÉN : «Normalización y racionalización de los documentos originales de las leyes y decretos», en *DA* núm. 16 (1959), pp. 47-53; A. MANTILLA AGUIRRE : «Síntesis de ideas sobre racionalización de impresos», en *DA* núm. 15 (1959), pp. 17-30; J. M. CASALS MARCÉN : «Servicios de control y estudio de impresos», en *DA* números 32-33 (1960), pp. 45-46.

g) *La ordenación formal de los escritos oficiales*

La extensión funcional de las oficinas de registro puede facilitar la adecuada estructura de las comunicaciones que, con independencia de que el texto sea o no original, tienen unas características comunes por su referencia a una sola unidad u órgano. Con ello se contribuiría también a la uniformidad y normalización de escritos y documentos.

D). EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES, CLASES, PLANTILLAS  
Y RENDIMIENTO DEL PERSONAL DE LAS UNIDADES

De singular trascendencia son las informaciones de los «R. E.» y «R. S.» para la determinación de plantillas, clasificación funcional del personal necesario, fomento de la productividad y promoción formativa del personal del departamento u organismo (13).

En la exposición nos hemos de limitar, como en los aspectos anteriores, a un breve resumen de las posibilidades de la información catalogada por las oficinas de registro.

a) *De determinación de plantillas*

La información sobre la naturaleza y número de las operaciones que se realizan por cada dependencia, es un índice importante para la determinación de la dotación de personal necesario, así como del grado de calificación funcional más conveniente, teniendo en cuenta los mismos factores característicos de la documentación emitida o recibida por la respectiva unidad.

---

(13) L. LÓPEZ RODÓ: «Hacia un incremento de la productividad en la Administración pública», en *DA* núm. 3 (1958), pp. 5-16; J. M. CASALS MARCÉN: «La productividad en la nueva ley de Procedimiento administrativo», en *DA* números 8-9 (1958), pp. 57-68; L. LÓPEZ RODÓ: «Directrices de la ley de Procedimiento administrativo», en *DA* núms. 8-9 (1958), pp. 17-25; M. PÉREZ OLEA: «Reagrupación de funciones y productividad», en *DA* núm. 17 (1959), pp. 103-104; L. E. DE LA VILLA: «La productividad en la Administración pública», en *DA* núm. 29 (1960), pp. 89-92; S. MORO SERRANO: «La productividad en la Administración pública italiana», en *DA* núm. 5 (1958), pp. 60-61, y núms. 8-9 (1958), pp. 106-109 (notas informativas); J. GIMÉNEZ ARRIBAS: «La Administración pública y la productividad en Francia», en *DA* núm. 6 (1958), pp. 61-62; J. L. DE LA VALLINA: «Centro francés de productividad», en *DA* núm. 5 (1959), páginas 51-54.

b) *De fomento de la productividad*

El mismo examen de la documentación ha de permitir el establecimiento de un auténtico sistema de estímulos y recompensas, en el que por valoración de la productividad se reconozca a los grupos de trabajo, o a los funcionarios en particular por su destacado mérito, el derecho a percibir emolumentos proporcionales a su diligencia y dedicación.

c) *De promoción formativa del personal*

El fomento del sentido de responsabilidad, en todos y cada uno de los funcionarios del departamento, podrá desarrollarse por el efecto psicológico del convencimiento de que su actividad es valorada permanentemente en particular y en cuanto se integra en la del respectivo grupo de trabajo. La información es otro de los resultados beneficiosos y simultáneos de los análisis de las «hojas» de los registros.

Ha de contribuir también a esa finalidad de estímulo al perfeccionamiento y desarrollo del sentido de responsabilidad de los funcionarios, el envío a las distintas unidades de resúmenes de comunicaciones relacionadas con su actuación, según los antecedentes del registro.

**E) EN CUANTO A LA ESTRUCTURA, COMPETENCIAS  
Y FUNCIONES DE LAS UNIDADES**

Los problemas organizativos y, en particular, los de la división funcional y atribución de competencias entre las unidades de un mismo departamento, son siempre particularmente delicados y muy onerosos para la gestión administrativa.

En la exposición que sigue nos ocupamos de algunos de los problemas de organización, competencias y funciones, según la información que para resolverlos pueden ofrecer las oficinas de registro.

a) *De delimitación permanente de competencias*

El sistema de organización y funcionamiento de los registros puede facilitar la ordenación de competencias y funciones entre las distintas unidades administrativas, por la información definitiva sobre las actuaciones, interferencias, operaciones de mera transcripción, etc.

Dicha posibilidad aparece unida a la considerada en el apartado B), *d)*, por el previo examen de la tramitación de cada asunto con las de las «fichas» de archivo.

b) *De información de actuaciones de las Unidades subordinadas a las superiores.*

Es difícil a los cuadros directivos de la Administración conocer sistemáticamente la situación de los expedientes en las distintas unidades de su dependencia. La atención preferente que demandan ciertos asuntos, las particulares obligaciones del personal de mando superior, las excepcionales tareas a las que han de hacer frente, así como cierta consideración subalterna de los «asuntos corrientes» de la Administración, de que hablara el gran maestro Hauriou, causan una cierta distorsión en la gestión, un cierto efectivo «trasvase» de las competencias de mando y fiscalizadoras, un despacho de los expedientes, un tanto a remolque de requerimientos, quejas, visitas, etc. De otra parte, por el volumen de actuaciones del conjunto de las unidades subordinadas, no siempre resulta fácil, ni se dispone de los medios necesarios, para que el superior pueda ejercer las competencias y funciones más irreversiblemente vinculadas a su cargo. Todas son razones que justifican la existencia de una unidad, común a toda la organización, encargada de rendir periódicas informaciones sobre la actuación de todas las que integran cada uno de los organismos superiores del departamento.

La emisión de informes periódicos y sistemáticos sobre las condiciones todas que distinguen la actuación de las unidades puede alcanzar un valor incalculable; los superiores órganos jerárquicos podrán ejercer sus altas funciones con un fundamento documental indiscutible.

c) *De información y estadística*

La sistemática catalogación de las referencias de los escritos y documentos de «Entrada» y «Salida» en el registro permitirá asimismo la elaboración de estadísticas de cuantos factores intervienen en el sistema, desde índices de los plazos mínimos, medios y máximos invertidos en el despacho o contestación de escritos y de proporcionalidad de clases de comunicaciones de cada unidad, hasta informaciones de conjunto sobre la evolución de la gestión del departamento.

d) *De valoración de actuaciones orgánicas*

El desarrollo del sistema ofrecería también la posibilidad de valoración de las condiciones de la gestión y actividad de las distintas unidades y sobre el conjunto que las mismas en cuanto tuvieran su cauce documental en el registro.

e) *De clasificación de funciones*

Es otra base decisiva de una buena organización, pues la clasificación de funciones atendiendo a su naturaleza y al número de sus operaciones facilitaría la redacción de un «manual de instrucciones», una vez revisadas y normalizadas. Con dicha finalidad habrían de realizarse estudios sobre el conjunto de frecuencias de las comunicaciones de cada clase reflejadas en las «hojas» de los registros.

f) *De cumplimiento de funciones y competencias*

Es otra de las informaciones más necesarias. Día a día ha de conocerse el nivel de cumplimiento de las previsiones funcionales de la organización, del desarrollo de actuaciones de las distintas unidades, de las limitaciones que en cada momento es oportuno establecer, etc.

Las unidades tienen asignadas formalmente unas competencias para el ejercicio de unas determinadas funciones; otras veces, la insuficiencia normativa, la pasividad de otras unidades, la exigencia misma de la «naturaleza de las cosas», promueve en una unidad ciertas actuaciones con pretensión, cuando menos psicológica, de continuidad, permanencia, atribución exclusiva. En todos los casos es aconsejable disponer de una información suficientemente expresiva de esas diversas manifestaciones funcionales de las unidades, de modo que puedan evitarse contradictorias o duplicadas actuaciones; organizaciones complejas y concurrentes en la gestión de unos mismos asuntos; desgaste de energías en la «defensa» de la propia esfera de actividad; confusión en los administrados; multiplicación de trámites, y otras consecuencias más desfavorable al prestigio, a la economía y a la eficacia de la acción pública. Todo ello es un fundamento más de un sistema de información general, objetiva y sistemática.

g) *De información por órganos y materias de antecedentes de la gestión*

Con las referencias de las «hojas» y «fichas» del registro pueden evacuarse informes y memorias sobre las actividades del departamento. Igualmente, también puede realizarse una información-resumen para la memoria anual, por la que se obtiene de las diferentes columnas de las «hojas» de los registros con los análisis de su contenido. En concreto, es posible así enviar las notas que caracterizan la actividad del organismo. La información puede ser ofrecida en forma permanentemente actualizada.

h) *De economía de medios*

En resumen, de la simplificación de los procedimientos, de la desconcentración de funciones, de la normalización de comunicaciones y de la supresión de las innecesarias resultarán unas importantes economías de personal, de material y de tiempos en el despacho de los asuntos (14).

La elaboración de las informaciones, que debe realizarse por un grupo o equipo de trabajo formado con personal familiarizado con las técnicas de «organización y métodos», sólo precisará de una parte proporcional mínima de esas economías de personal y de material.

F) EN RELACIÓN CON LA DIRECCIÓN DE LA GESTIÓN DEL DEPARTAMENTO

Finalmente, un último grupo de ventajas se ofrece por un sistema de información sistemática extensiva de la gestión del departamento, en general, y de sus distintos organismos, en particular. En este grupo nos limitaremos también a unas cuantas muy características y de diversa aplicación:

a) *Información y relaciones públicas*

De los antecedentes del registro se puede llegar al conocimiento de la opinión pública sobre la actuación del departamento. En efecto,

---

(14) J. ALFARO Y ALFARO: «El coste y rendimiento de los órganos administrativos», en *DA* núm. 24 (1959), pp. 27-34; M. CONTRERAS MADRAZO: «Comité central de investigación del coste y rendimiento de los servicios públicos en Francia», en *DA* núm. 41 (1961), pp. 43-46; F. DE LIÑÁN: «La determinación de costes administrativos», en *DA* núms. 44-45 (1961), pp. 37-44; C. GUZMÁN BERTRÁN DE LIS: «Se puede medir el trabajo administrativo», en *DA* núms. 44-45 (1961), pp. 45-52.



la información sobre las reclamaciones reiteradas de los administrados, de sus consultas y recursos, así como de las que formulen por sí o a instancia de terceros las delegaciones provinciales y otros organismos públicos, atendiendo a su contenido y valor representativo, ha de facilitar una actuación dirigida a satisfacer las demandas, si fueran procedentes; la corrección de las actuaciones erróneas o defectuosas; la orientación de la opinión sobre los medios, fines y política del departamento, etc.

Del mismo modo, los antecedentes del registro pueden facilitar a las oficinas de información el mejor cumplimiento de las funciones que han sido asignadas a las mismas. De modo inmediato, se hace posible conocer si un determinado escrito ha sido objeto de contestación o de trámite, fecha de las actuaciones, unidad destinataria, etcétera. La operación consistirá en la consulta de la «hoja» en la que fué registrado el escrito, de aportarse por el interesado el justificante de la presentación del documento o mediante consulta del fichero de referencias.

#### b) *Desconcentración de funciones*

La sistematización de los antecedentes del registro determinará una clasificación de resoluciones, cuyo examen puede evidenciar la conveniencia de una desconcentración en favor de órganos centrales inferiores y de los periféricos, considerando la naturaleza de las competencias, el interés en la mayor inmediación entre la Administración y los administrados, la economía de actuaciones y la diligencia que debe presidir la gestión. Las mismas razones pueden aconsejar el proceso iniciándolo mediante la delegación de funciones (15).

El examen de las actuaciones, reflejadas en la documentación del registro, ha de manifestar si determinadas resoluciones son adoptadas mediante una aplicación automática de las normas aplicables y el grado de discrecionalidad y ponderación que, en su caso, éstas autorizan.

Las ventajas de una desconcentración fundada en el examen objetivo del carácter y naturaleza de las resoluciones, garantizadas a su vez por la fiscalización de actuaciones del órgano inferior, serían, sin duda, entre otras, las siguientes:

---

(15) Con el limitado ámbito de su propio título. Vid. J. CARRASCO BELINCHÓN: «La delegación de funciones como técnica de mando», en *DA* núm. 54 (1962), pp. 23-33. Las distintas formas de actuación de las competencias administrativas y el régimen jurídico de las mismas es uno de los problemas más interesantes de la teoría general del Derecho administrativo.

a') Disminución de actuaciones de mero trámite en los órganos inferiores (delegaciones, etc.), por cuanto las de resolución no habrían de superar las actuales de remisión de propuestas u otros trámites habituales.

b') Desarrollo de un mayor sentido de responsabilidad en los órganos subordinados, a los que paralelamente se facilitaría su más eficiente instrucción en materias sobre las que hasta el presente sólo hubieran intervenido para establecer la comunicación entre los administrados y la Administración.

c') Supresión de una importante fuente de posibles quejas o situaciones enojosas de espera, por la demora excesiva a que en ocasiones causa, inevitablemente, la intervención de órganos alejados geográficamente; y

d') Facilitaría la más equitativa resolución de los asuntos, como consecuencia de la mejor información que frecuentemente tienen para los órganos territoriales por razón de su inmediatez respecto de los administrados.

#### c) *Información sobre las relaciones con otros organismos*

Deducir la línea de actuación general respecto de determinado organismo, así como vigilar los términos de celeridad y diligencia que, en especial, hubieran de observarse en determinada índole de comunicaciones (relaciones con la Presidencia del Gobierno, etc.), son también informaciones de interés para la renovación formal del sistema de estas relaciones.

#### d) *De asesoramiento de los órganos*

Facilitar una labor de asesoramiento respecto de cada uno de los órganos, tendente a la unificación de criterios en todas aquellas actuaciones sujetas a un margen de estimación, apreciación o valoración, de acuerdo con las directrices señaladas por la superioridad, es otra posibilidad derivada del examen de los antecedentes del registro.

La premisa necesaria para la consecución de esta posibilidad, así como de la referida en el número anterior, no puede ser otra que el examen sistemático de los «registros», mediante los índices de investigación que se establezcan dentro de la normativa general del sistema

e) *En cuanto a la información sobre problemas que demandan una resolución de carácter general*

Por último, las informaciones de los Registros revelarán aquellas cuestiones de más frecuente consulta y que por los problemas que suscitan acusan la necesidad de una nueva normativa.

Con esta finalidad habrían de establecerse las condiciones de desarrollo de una función preventiva de examen del contenido de los «registros», de forma simultánea a las actuaciones propuestas para la consecución de los restantes objetivos señalados.

f) *Consideraciones finales*

Las posibilidades de información de las oficinas de registro, referidas en el breve resumen de los apartados anteriores, en modo alguno han de estimarse *numerus clausus*, por cuanto son susceptibles de extensión por desglose o por la investigación a realizar sobre cada una de las materias.

De otra parte, ciertamente, no se nos oculta que cualquiera de los citados análisis puede realizarse, con mayor o menor perfección, mediante una serie de trabajos de la unidad de «organización y métodos», que debe establecerse en todos los ministerios y en las administraciones públicas más importantes o complejas (16).

También es evidente, sin embargo, que tal supuesto exigiría una tarea extraordinariamente más difícil y laboriosa en relación con los aspectos o materias que hubieran de investigarse.

Una y otra particularidad de estos estudios aconsejan que a las oficinas de registro se les afecte el personal de cualificada forma-

---

(16) J. GIMÉNEZ-ARRIBAS: «Organización y Métodos», en *DA* núm. 1 (1958), páginas 25-30; J. GIMÉNEZ-ARRIBAS: «Mejora de métodos de trabajo», en *DA* número 5 (1958), pp. 5-16; J. CABELLO GÁMEZ: «Modo de operar en los servicios de Organización y Métodos», en *DA* núm. 3 (1958), pp. 29-36; J. AGUIRRE LOSTAU: «Formación de expertos en materia de Organización y Métodos», en *DA* núm. 3 (1958), pp. 65-67; J. M. CASALS MARCÉN: «Reuniones interministeriales de Organización y Métodos», en *DA* núm. 22, pp. 49-52; L. BLANCO DE TELLA: «La proyección de los servicios de Organización y Métodos en la Administración local», en *DA* núm. 19 (1959), pp. 29-34; A. CARRO MARTÍNEZ: «La Oficina de Organización y Métodos del Banco de Francia», en *DA* núm. 1 (1958), páginas 74-77; J. GIMÉNEZ-ARRIBAS: «Organización y Métodos administrativos en El Salvador», en *DA* núm. 2 (1958), pp. 72-73; M. HEREDERO: «El curso de Organización y Métodos de la Real Tesorería británica», en *DA* núms. 20-21, páginas 67-74; J. M. CASALS MARCÉN: «Los servicios de Organización y Métodos en Gran Bretaña», en *DA* núm. 24 (1959), pp. 84-86.

ción y conocimiento de la Administración interesada y que reúna condiciones de idoneidad para la realización de estudios e informes de análisis y valoración de las actuaciones de las diferentes unidades de la organización; o bien, en relación íntima con las oficinas de registro, constitución de un equipo de trabajo con la específica función de examen y explotación de los antecedentes de que sucesivamente dispongan dichas oficinas, adscrito o dependiente de la Secretaría General Técnica del Departamento, que es el órgano más llamado a estudiar y proponer la resolución de problemas o la mejora de la estructura y procedimientos en toda la diferente tipología de manifestaciones que, enunciativamente, hemos diferenciado.

Si en toda organización, en relación con las diversas actividades, es cada día más necesaria la previsión y la programación, la dirección y la fiscalización de la gestión, la adaptación de las estructuras a las demandas de los fines de la respectiva organización y la selección de los medios, en especial de los personales, conforme a las exigencias de las tareas a realizar y de los objetivos que han de alcanzarse, es obvio que todo ello presenta muy particulares solicitudes y requerimientos cuanto se trata de la Administración pública.

En la esperanza de contribuir, mínimamente, cuando menos, a la preocupación y a la esperanza de la aplicación de los principios y de las técnicas administrativas a la realidad de nuestra Administración, en proceso indiscutible de transformación, hemos redactado el presente trabajo.