

Marisa
Florensa i
Palau

Vicepresidenta del
Comiré Asesor para el
Estudio de la Organización
de la Administración de la
Generalitat

La reforma administrativa en la Comunidad autónoma de Cataluña

La función organizativa en la Administración

1. Introducción

Desde la reinstauración de la Generalitat de Catalunya, esta Administración Autonómica ha demostrado una especial sensibilidad para proveerse de recursos instrumentales dirigidos a facilitar una gestión de la prestación de sus servicios más efectiva y eficaz.

Dentro del modelo estructural de la Generalitat se han ido constituyendo organismos que tienen por función la de dar soporte de infraestructura a toda la Administración en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia se puede decir que en la actualidad existen una serie de unidades que desarrollan funciones de carácter horizontal y que deben ser consideradas como órganos de asistencia y de asesoramiento de los diferentes centros directivos en que se estructuran los Departamentos que componen el entramado orgánico autonómico.

En este sentido la Dirección General de Política Lingüística, la Dirección General de Patrimonio, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la Dirección General de la Función Pública, la Escuela de Administración Pública, el Gabinete Jurídico Central, la Dirección General del Diario Oficial y de Publicaciones, la empresa pública "Centre Infomàtic de la Generalitat SA", son organismos que bajo diferentes fórmulas jurídicas y adscritos a los diversos departamentos de la Generalitat vienen ejerciendo, entre otras, actividades de apoyo al resto de la estructura prestacional.

Todos estos organismos coadyuvan a la labor de desarrollo de la organización administrativa desde perspectivas sectoriales, mediante la ejecución de funciones de carácter horizontal propias de cada materia, de manera que este complejo organizativo responde plenamente al modelo propio de aquellas administraciones públicas que disponen de un nivel competencial elevado, pudiendo ser considerado el ordinario de cualquier organización pública compleja.

No obstante, el carácter sectorial de las actividades que lleva a cabo cada uno de los órganos citados, evidenció, en su día, la necesidad de dotarse de un instrumento que, de manera monográfica y omnicomprendensiva, dedicase su atención al desarrollo de la función organizativa entendida como el ejercicio de aquellas actividades que van dirigidas a la adopción de medidas que faciliten, cuando así proceda, nuevos modelos de comportamiento que modifiquen la cultura administrativa en beneficio de una organización más moderna y cercana al ciudadano.

La voluntad de avanzar en esta línea de actuaciones fue expresada por el Presidente de la Generalitat en la sesión plenaria del Parlamento de Catalunya celebrada el 8 de octubre de 1985 con motivo del debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo.

En dicha sesión se puso de manifiesto la necesidad de contener la tendencia a incrementar la burocracia que parece propia de todas las administraciones mediante la constitución de un órgano dirigido específicamente a estudiar la forma de agilizar el proceso burocrático.

Con esta finalidad se creó el Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración de la Ge-

neralitat, de modo que su génesis se inserta en el marco programático de la acción del gobierno de la Generalitat de Catalunya. con lo cual, esta especial característica de su nacimiento ilustra el grado de asunción institucional que envuelve el tema de la organización administrativa de la Generalitat.

Después de cinco años de funcionamiento, este organismo se ha constituido en el elemento dinamizador de una serie de iniciativas dirigidas a favorecer la consolidación de modelos organizativos que sintonicen con las necesidades planteadas por la sociedad civil a la que presta servicios la Administración de la Generalitat.

Por la vía de la coordinación con aquellos centros directivos que de una forma más clara desarrollan funciones de asistencia a toda la Administración se han impulsado una serie de medidas que, de manera sumaria seguidamente se expondrán, dirigidas a formular recomendaciones de mejora en materia de racionalización de las estructuras organizativas, de análisis y agilización de los procedimientos administrativos y de optimización de los recursos materiales y humanos.

De todo lo dicho se desprende que el actual modelo de desarrollo de la función organizativa dentro de la Administración de la Generalitat se asienta básicamente sobre tres pilares.

La Dirección General de la Función Pública como centro directivo que tiene por función primordial la de fijación de políticas en materia de personal al servicio de la institución autonómica.

El Centro Informático de la Generalitat, como empresa pública cuya finalidad social es prestar servicios informáticos a la Administración de la Generalitat.

Y finalmente, el Comité Asesor para el estudio de la organización de la administración que fue concebido como un foro de debate y de formulación de nuevas estrategias y propuestas dirigidas a consolidar el ejercicio de la función organizativa como una actividad ordinaria y continuada de nuestra Administración.

El Comité Asesor, debido a su composición y funciones, actúa pues, como órgano catalizador de las iniciativas que, en materia de organización administrativa, genera la Administración de la Generalitat, con la finalidad

de dar debida respuesta a las necesidades que se planteen mediante la colaboración de los diferentes organismos que participan en actividades propias de esta materia.

El Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración de la Generalitat fue creado el año 1986, mediante el Decreto 23/1986, de 30 de Enero, con el objetivo, tal como se expresa en el preámbulo de la mencionada disposición, de profundizar en el estudio y el conocimiento de la administración pública catalana actual y de los modelos organizativos ya experimentados por otras administraciones con el fin de asentar las bases de una administración moderna.

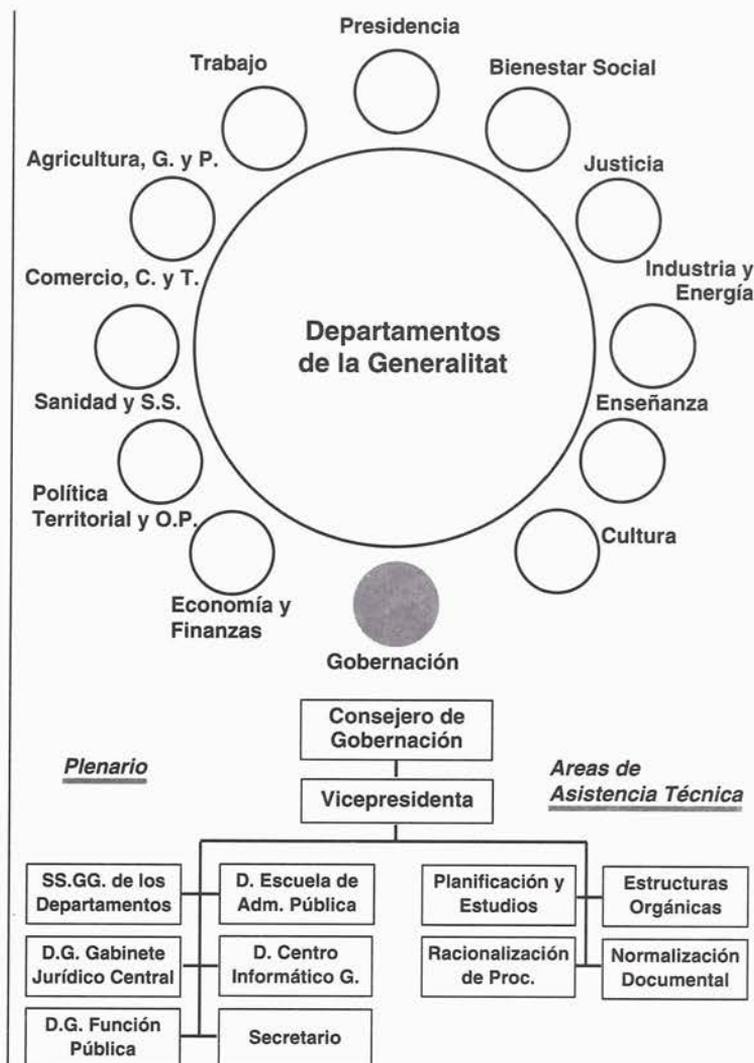
Con esta finalidad se le asignaron las funciones de estudio de las distintas técnicas administrativas de organización y también de las relaciones de la Administración de la Generalitat con los administrados y la elaboración y ejecución de propuestas de organización.

Desde su creación hasta el mes de abril de 1989 el Comité Asesor ha estado adscrito al Departamento de la Presidencia donde ha desarrollado la organización administrativa que ha dado como resultado la identificación de unos ámbitos de actuación específicos que han obligado a considerar la necesidad de adecuar su estructura a estos nuevos requerimientos.

Es por esta razón que, mediante Decreto 69/1989, de 4 de abril, se procedió a una reestructuración que ha supuesto, entre otras modificaciones, su adscripción al Departamento de Gobernación. Así como el fortalecimiento de las distintas áreas de soporte técnico que dependen de la vice-presidencia.

El Comité Asesor es pues un órgano compuesto por todos los Departamentos de la Generalitat, representados por el secretario general de cada departamento, segunda autoridad después del Conseller, también forman parte del mismo el Director General de la Función Pública, el Director del Gabinete Jurídico Central, el Director de la Escuela de Administración Pública y el Director del Centro Informático. El Comité está presidido por el Conseller de Gobernación y tiene una vice-presidenta ejecutiva, con categoría de Secretaria General, que es la que propone los planes de actuación y es la responsable de su realización a través de su oficina técnica y de los distintos departamentos.

**Comité Asesor
para el estudio de
la organización de
la Administración.**



2. Objetivos

En el ejercicio de sus funciones la tarea desarrollada por el Comité Asesor ha servido para favorecer el proceso de consolidación de la función organizativa dentro de la actividad ordinaria de la Administración de la Generalitat, de manera que el despliegue de actividades

de carácter organizativo sean consideradas para la cultura administrativa tan inherentes al sistema como el resto de actuaciones tradicionales de las administraciones públicas.

Con el fin de alcanzar los objetivos señalados se ha trabajado en distintos frentes de actividades que son los que conforman el grueso de las actividades del Comité y de los cuales son destacables, por su trascendencia, los siguientes:

■ Racionalización de las estructuras orgánicas de la Administración.

■ Simplificación de los procedimientos administrativos.

■ Acercamiento de la administración al ciudadano.

Otro aspecto que cabe destacar dentro de este apartado son las consecuencias directas, que sobre los hábitos y la cultura de la Administración de la Generalitat, han tenido los trabajos y estudios llevados a cabo en las áreas de actuación mencionadas.

En este sentido se puede decir que la elaboración de estudios sobre las estructuras orgánicas de la administración y sobre los circuitos administrativos que utiliza en su gestión ordinaria han permitido proponer un conjunto de medidas de mejora que, con su implementación, han revertido en beneficio de un modelo organizativo más racional y coherente.

En este sentido, el ámbito de aplicación de las actuaciones del Comité Asesor alcanza a toda la Administración de la Generalitat, lo cual supone la ejecución de trabajos de organización no tan sólo en los departamentos sino también en las entidades autónomas, las entidades gestoras y otros organismos que conforman el entramado organizativo público.

Por otra parte, la tipología de las actuaciones del Comité ha comportado que sea reclamado su concurso en la resolución de problemáticas de carácter organizativo que afectan a otros organismos públicos que sobrepasen el estricto marco de lo que se puede considerar como administración ordinaria como son las instituciones universitarias.

3. Actuaciones

3.1. Asesoramiento a los Departamentos de la Generalitat sobre la racionalización de su organización y funcionamiento

Las actividades que se han realizado en este campo se inscriben en el ámbito de la actuación ordinaria del Comité, ya que son el resultado de la ejecución de una parte de las funciones que tiene asignadas. Estas actividades de asesoramiento podrían ser agrupadas en dos bloques.

Por una parte, aquellos trabajos de análisis organizativo que se han realizado a requerimiento de los responsables de los Departamentos sobre centros directivos concretos, y por otra los informes que, de manera preceptiva, viene emitiendo el Comité en cumplimiento de un acuerdo del Consejo Ejecutivo de 4 de Abril de 1989, mediante el cual se facultaba a este órgano para que formulara informes preceptivos sobre las disposiciones de carácter general que impliquen creación, modificación, refundición o supresión de órganos de los diversos Departamentos de la Generalitat.

3.1.1 Los estudios organizativos

Estos estudios son los que están en la base de un proyecto más ambicioso que tiene por objetivo dar una respuesta organizativa adecuada para el desarrollo de cada una de las prestaciones públicas.

En consecuencia, mediante estos estudios, que cada vez alcanzan un número más heterogéneo de modelos estructurales de gestión, se han ido formulando recomendaciones de mejora que han avanzado en el campo de la búsqueda de fórmulas alternativas de arquitectura organizativa que se adecuen plenamente a los objetivos que tienen impuestos los centros directivos que han sido objeto de análisis.

Organizar quiere decir adecuar los recursos humanos, materiales y formales a las necesidades productivas para alcanzar unos objetivos.

Los estudios organizativos tienen como objetivo re-

alzar un diagnóstico puntual sobre el estado de la organización, entendiendo como tal una unidad administrativa o un conjunto de ellas, así como de sus relaciones con el entorno, con la finalidad de formular recomendaciones y realizar propuestas tendentes a mejorar el funcionamiento de la misma.

El concepto fundamental que subyace tras los estudios organizativos en particular y en todas las actuaciones emprendidas por el Comité Asesor en general es el de considerar la Administración Pública como una empresa destinada a suministrar servicios, cuyos beneficiarios o clientes son los ciudadanos.

Este enfoque relativamente novedoso permite analizar el funcionamiento de las organizaciones utilizando criterios de uso generalizado como son la eficacia, la eficiencia, la calidad del servicio, etc.

El objeto de la Administración Pública no es obtener un beneficio por la prestación de sus servicios sino ofrecer el máximo posible de estos servicios, con una calidad determinada, mediante los recursos disponibles. Por tanto, los estudios organizativos deberán contribuir a mejorar la oferta de servicios, sea incrementando la calidad de los mismos, aumentando su extensión o haciendo más eficiente su prestación.

Asimismo, los estudios organizativos son el embrión de las futuras auditorías de gestión, también llamadas auditorías operativas. Estas actuaciones de carácter periódico consistirán en una revisión sistemática de los puntos vitales de la organización, a modo de chequeo, con la finalidad de mantenerla en unas condiciones óptimas para su prestación de servicios. De este modo se introducirá la dimensión temporal, puesto que será posible comparar la evolución de las organizaciones entre dos actuaciones de auditoría.

Metodología de un estudio organizativo

Antes de empezar a enumerar las partes de que se compone un estudio organizativo es conveniente esbozar a grandes rasgos cual es su metodología.

Se trata simplemente de dividir la organización en un conjunto de subsistemas diferenciados: recursos humanos, materiales, procedimientos, etc. para analizarlos por

separado con los medios adecuados. A continuación se procede a integrar de nuevo los subsistemas tomando como referente el modelo de un sistema de producción de servicios ("sistema de servucción", si seguimos una terminología rigurosa). Del análisis individualizado de cada subsistema y del análisis conjunto se desprenden las recomendaciones y propuestas que son el resultado del estudio.

Las bases teóricas en que se apoya esta metodología son la Teoría General de Sistemas, los métodos cuantitativos propios de la Investigación Operativa y la Organización de la Producción así como los datos empíricos acumulados de actuaciones pasadas.

Contenido de un estudio organizativo

Los estudios organizativos desarrollados por el Comité Asesor se estructuran en cuatro partes:

— una introducción, en la cual se exponen las motivaciones que han impulsado la realización del estudio, se definen sus contenidos y alcance, la metodología empleada y el trabajo realizado.

— un análisis de la situación actual de la organización, en el cual se estudian individualmente cada uno de los subsistemas en que se ha dividido la organización.

— una propuesta organizativa pormenorizada, referida a cada subsistema, con acciones y recomendaciones específicas.

— un resumen de las conclusiones.

El análisis detallado de la organización se realiza, como ya hemos dicho antes, fragmentando el objeto de estudio en subsistemas diferenciados. Actualmente utilizamos la siguiente división:

- La organización y su entorno
- Estructura orgánica y funciones
- Procedimientos administrativos y servicios asociados
- Recursos humanos
- Recursos de conocimiento ("know-how")
- Recursos materiales
- Otros factores

El análisis de la organización y su entorno es la aproximación a la organización desde la perspectiva de los servicios que ofrece y teniendo en cuenta la imagen que, presumiblemente, tienen los ciudadanos de ella. Este análisis permite acotar con más precisión los apartados subsiguientes.

El análisis de la estructura orgánica y de las funciones consiste en una descripción de la estructura vigente, de sus relaciones con otras estructuras y las funciones asignadas a cada unidad orgánica para confrontar esta realidad con las necesidades organizativas y las disposiciones legales que las fundamentan.

El análisis de procedimientos administrativos y servicios constituye tan solo un acercamiento a aquellos procedimientos más relevantes, con la finalidad de detectar problemas existentes o potenciales. Es la fase previa a un estudio específico de procedimientos. Según el nivel de detalle requerido se complementa con un análisis de las actividades (dedicación, coste) mediante una aplicación informática diseñada a tal efecto.

El análisis de recursos humanos es una evaluación de factores como el número, el nivel de formación, la experiencia, la catalogación laboral, etc. de la dotación de personal.

El análisis de los recursos de conocimiento hace referencia al potencial de conocimiento de la organización, a partir de la evaluación de datos como el nivel de formación, el grado de experiencia o el reciclaje.

El análisis de recursos materiales contempla todos los recursos empleados para la prestación de los servicios, haciendo un especial énfasis en aspectos como el espacio de trabajo o el equipamiento informático.

Otros factores es el término que empleamos para definir el "cajón de sastre" en el cual damos cabida a aquellos datos de naturaleza heterogénea no incluíbles en las anteriores categorías.

Cada uno de estos análisis se traduce, siempre que es posible, en términos cuantitativos, mediante unos indicadores diseñados para cada subsistema en particular.

Técnicas aplicadas en un estudio organizativo

Destacaremos las técnicas que, a nuestro parecer, son las que caracterizan un estudio organizativo:

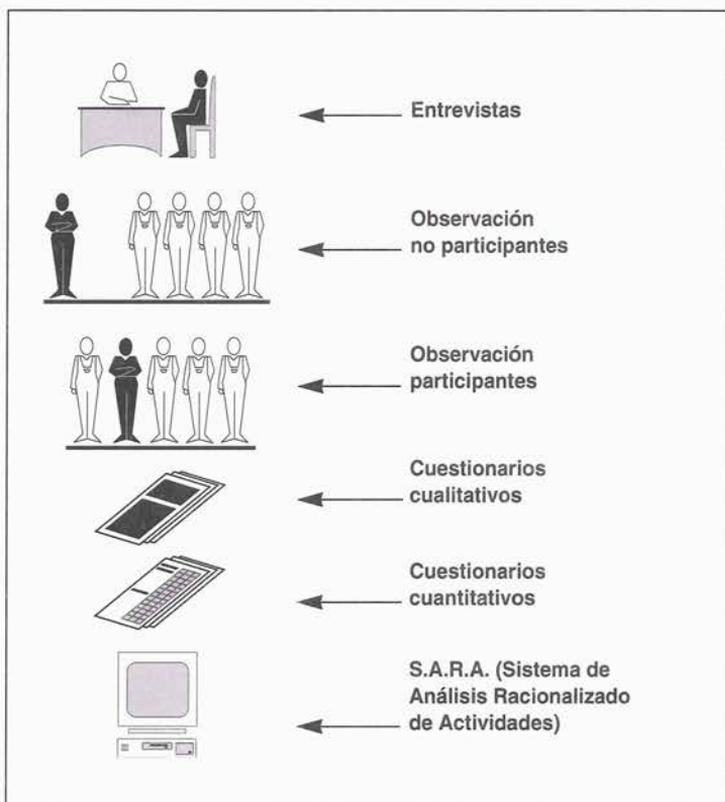
- Entrevistas
- Observación participante y no participante
- Cuestionarios cualitativos y cuantitativos
- Proceso de datos con aplicaciones informáticas específicas (SARA= Sistema de Análisis Racionalizado de Actividades)

Cada una de las técnicas se aplica en una fase concreta del estudio organizativo.

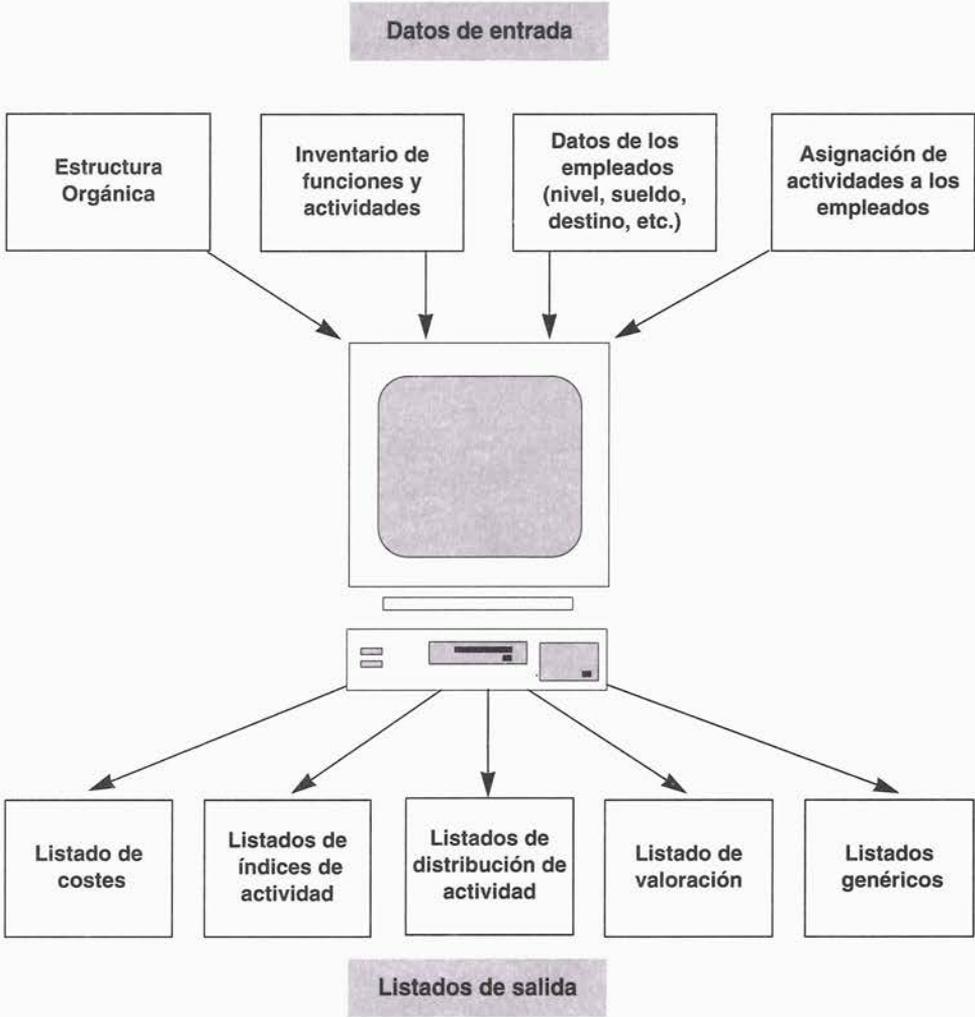
Los estudios organizativos

Técnicas aplicadas a los estudios organizativos

Para la recogida de datos para la realización de un estudio organizativo se utilizan diferentes técnicas complementarias



S.A.R.A. Sistema de Análisis Racionalizado de Actividades



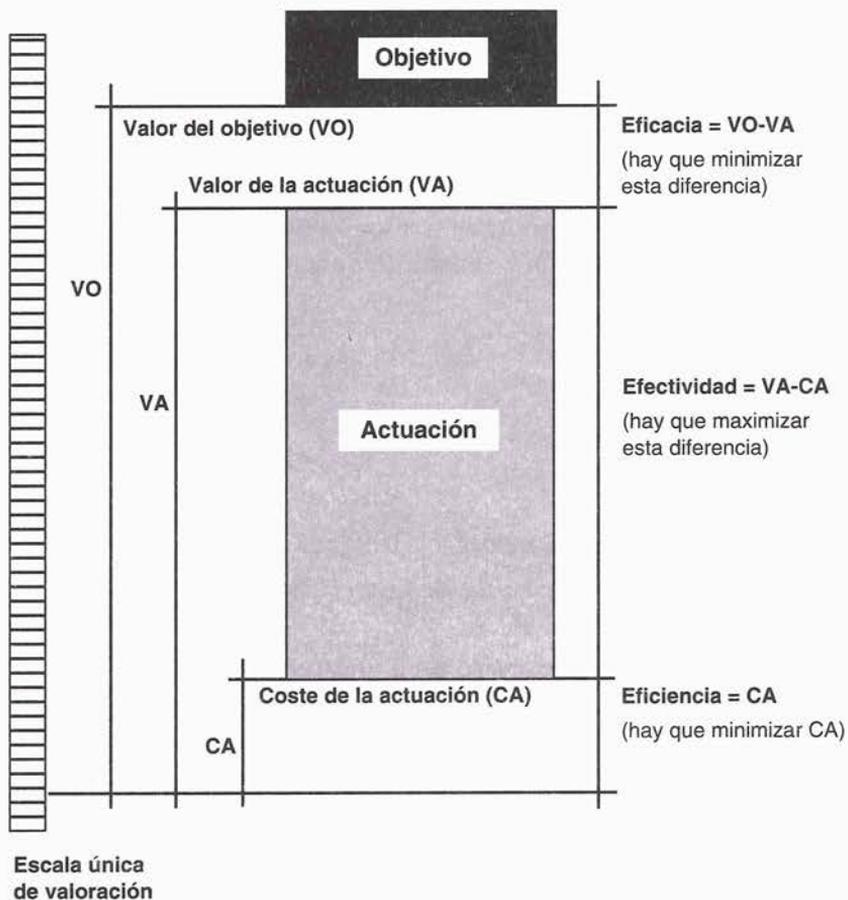
S.A.R.A. es una aplicación informática realizada en DBase IV

Los resultados que se obtienen con ella permiten:

- ! Reasignar actividades
- ! Evaluar los costes de las actividades y su contribución al total
- ! Eliminar actividades superfluas

COMENTARIOS

- El objetivo es introducir, siempre que sea posible, las técnicas del Análisis Costo-Beneficio (ACB) para la ayuda en las tomas de decisión.
- La principal dificultad consiste, posiblemente, en evaluar objetivamente el valor del objetivo a alcanzar y el de la actuación



Fases de un estudio organizativo

Pueden establecerse 5 fases en la realización de un estudio organizativo:

— Recopilación de información y diseño de un plan de actuaciones

— Estudio de la situación vigente, en la cual se realizan las entrevistas, se lanzan los cuestionarios y se aplican las técnicas cuantitativas como SARA.

— Análisis de la situación actual, en la cual, con un conocimiento de funcionamiento teórico y real de la organización se procede a evaluar cada unidad y el conjunto.

— Elaboración de las propuestas y recomendaciones

— Edición del estudio, que incluye una separata con una síntesis del mismo, para facilitar su presentación

Así mismo, como ya se ha dicho, es de estos estudios de donde se está extrayendo un volumen de información y de experiencia necesarios para la realización de las auditorías de gestión.

Los trabajos que se han iniciado durante los años 1989 y 1990 se han centrado en el análisis y el estudio de los centros directivos siguientes:

Estudios de organización

1988

- ▮ Departamento de Comercio, Consumo y Turismo
- ▮ Secretaría General del Departamento de Gobernación
- ▮ Secretaría General del Departamento de Bienestar Social

1989

- ▮ Dirección General de Ocupación
- ▮ Junta de Saneamiento
- ▮ Dirección General de Urbanismo
- ▮ Dirección General de Transportes

- | Secretaría general del Departamento de Agricultura, Gandería y Pesca
- | Dirección General de Puertos y Costas
- | Comisión de Puertos de Catalunya
- | Delegación Territorial del Gobierno de Tarragona
- | Dirección General de Asuntos Interdepartamentales
- | Gerencia de Seguridad Vial

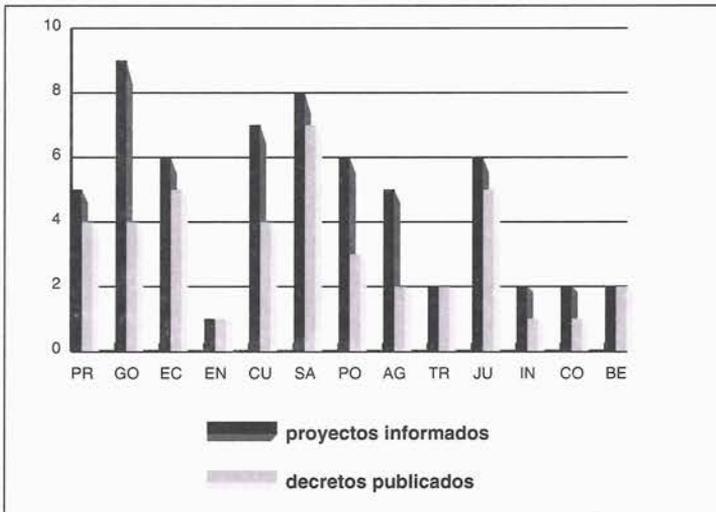
1990

- | Instituto Catalán de la Mujer
- | Delegación Territorial del Gobierno en Barcelona
- | Delegación Territorial del Gobierno en Girona
- | Delegación Territorial del Gobierno en Lleida
- | Secretaría General de Cooperativas de Política Territorial y Obras Públicas
- | Dirección General de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales
- | Dirección General de Política Lingüística
- | Instituto de Estudios de la Salud
- | Servicios Territoriales del Departamento de Enseñanza
- | Universidad Autónoma de Barcelona
- | Complejo Educativo de Tarragona del Departamento de Enseñanza
- | Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación

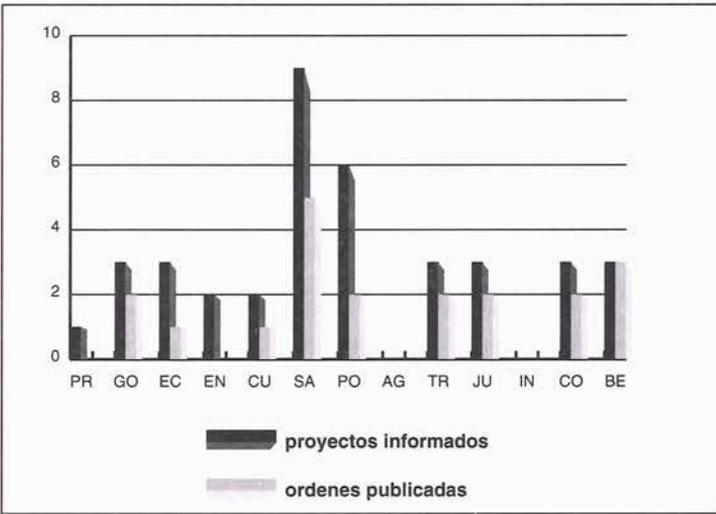
3.1.2. Los informes sobre propuestas de nueva estructuración

La segunda área de actividades que forma parte de la actuación de asesoría a los departamentos en materia de estructuras orgánicas, la constituyen los informes preceptivos que se han venido emitiendo en cumplimiento del Acuerdo del Consejo Ejecutivo antes mencionado.

Informes emitidos por el
Comité Asesor
sobre anteproyectos de
Decretos



Informes emitidos por el
Comité Asesor
sobre anteproyectos de
Ordenes



		Decretos	Ordenes
PR	Presidencia	5	1
GO	Gobernación	9	3
EC	Economía y Finanzas	6	3
EN	Enseñanza	1	2
CU	Cultura	7	2
SA	Sanidad y Seguridad Social	8	9
PO	Política Territorial y Obras Públicas	6	6
AG	Agricultura, Ganadería y Pesca	5	0
TR	Trabajo	2	3
JU	Justicia	6	3
IN	Industria y Energía	2	0
CO	Comercio, Consumo y Turismo	2	3
BE	Bienestar Social	2	3
Abril 1989-Diciembre 1990. Total:		61	38

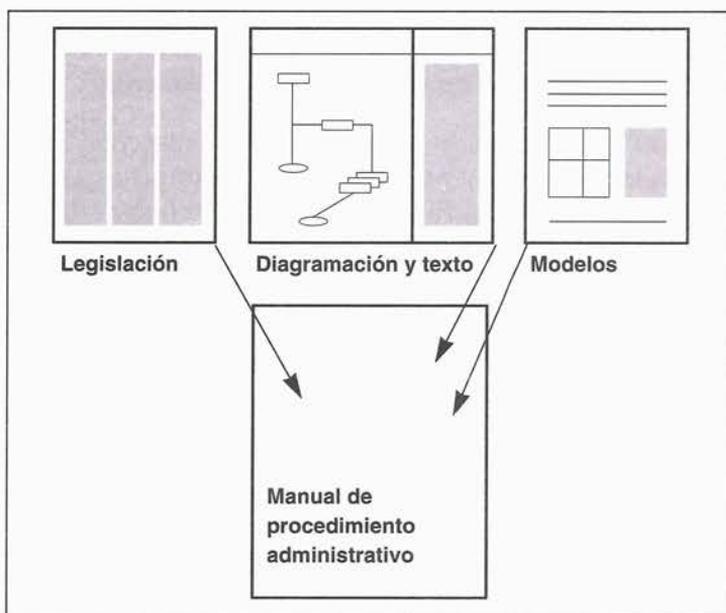
3.2. Racionalización de procedimientos administrativos

Como es sabido, el Comité tiene encargada la función de elaborar propuestas destinadas a modificar aquellos aspectos de los procedimientos utilizados en la práctica diaria de la Administración que son susceptibles de mejora. Con este objetivo, los análisis que se han realizado tienen como resultado final la simplificación de procedimientos y si es pertinente la publicación de un manual de normas y procedimientos en el cual se recogen todos los aspectos que son propios del procedimiento analizado para ofrecer al gestor un instrumento de referencia que le permita actuar con plena seguridad jurídica y, si es necesario, con un nivel de eficacia superior.

Los manuales de procedimiento administrativo

Los manuales de procedimiento administrativo son una herramienta de gran utilidad en el proceso de racionalización debido a que:

- ▮ Facilitan el adiestramiento del personal actual.
- ▮ Sirven de adiestramiento previo normalizado al personal que se incorporará en el futuro (ya que se utiliza en la preparación de las oposiciones).
- ▮ Constituyen una referencia para la correcta ejecución de los trámites administrativos y contribuyen a homogeneizar dicha tramitación.
- ▮ Actúan de catalizadores para posteriores actuaciones, como por ejemplo, la racionalización de circuitos.



3.2.1. El manual de actuación de los tribunales de selección

Este manual, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo Ejecutivo de fecha 28 de mayo de 1990, es un instrumento de referencia y aprendizaje que va dirigida fundamentalmente a todas aquellas personas que, por su condición de funcionarios o asesores específicos para valorar determinadas pruebas, hayan de actuar como miembros de los tribunales u órganos seleccionadores en los sistemas de selección por oposición o por concurso-oposición de los procedimientos de selección convocados por el Conseller competente en materia de función pública, es decir, en aquellos en que el Reglamento de selección de personal actúa como base reglamentaria.

La finalidad del manual es orientarlos en los trámites más fundamentales del procedimiento seleccionador o evaluador, mejorar su eficacia y evitar que la ausencia o incumplimiento de trámites esenciales puedan determinar la impugnación o la anulación del procedimiento.

La edición de este manual ha supuesto un paso hacia delante en la vía de facilitar instrumentos de ayuda a la gestión, ya que, por primera vez los modelos de documentos que se recogen en el manual se han editado, según sean impresos o documentos, en soporte magnético o en papel.

3.2.2. El manual de expropiación forzosa

Con este manual se pretende poner a disposición de todos los departamentos de la Generalitat que, como consecuencia de sus funciones y competencias atribuidas, hayan de realizar algún procedimiento expropiatorio, un instrumento de trabajo que garantiza la utilización de unos criterios homogéneos de interpretación de la normativa existente en materia de expropiación forzosa.

Asimismo, considerando que la legislación que regula esta materia es de carácter básico y los trámites procedimentales son similares, este manual también puede ser de utilidad a las entidades locales en el momento de ejercer su potestad expropiatoria.

Los trabajos que se han realizado han permitido iden-

tificar diferentes fases dentro de la tramitación del procedimiento ya sea el ordinario, el de urgencia o la modificación de servicios afectados dentro de uno de los procedimientos anteriores.

Por otra parte, también se quiere incluir el análisis y la explicación de los procedimientos especiales contenidos en la Ley de expropiación forzosa.

En cualquier caso, se ha trabajado en el soporte magnético de determinados modelos para ofrecer un instrumento que sea operativo desde el primer momento.

3.2.3. Los manuales de gestión de personal y de contratación administrativa

Durante los años 1988 y 1989 el Comité Asesor elaboró y fueron aprobados manuales en materia de registro, archivo, régimen disciplinario de los funcionarios, gestión de personal y contratación administrativa.

No obstante, los manuales de normas y procedimientos se han de entender como guías de referencia y de aprendizaje de la gestión procedimental sobre la que versan, que se deben adaptar plenamente a las circunstancias cambiantes que pueden envolver los procedimientos.

Por lo tanto, se deben considerar como documentos dinámicos y como tales están sometidos a un proceso permanente de revisión.

Es pues, en esta perspectiva donde se inscriben las actuaciones realizadas desde el Comité, durante el pasado ejercicio, sobre los manuales de gestión de personal y de contratación administrativa.

En el primer supuesto, se han concluido una serie de trabajos que se iniciaron en 1989 con la finalidad de poder incluir dentro de este manual todos los modelos de documentos e impresos que se generan en los distintos procedimientos de gestión de personal.

Si se consideran las dimensiones de un manual que alcanza 36 procedimientos de gestión, se entenderán las dificultades que han surgido en el proceso de revisión, racionalización y normalización del alud documental que generan los 13 departamentos de la Generalitat en la gestión de su personal.

De este trabajo de análisis ha surgido la identificación de 55 documentos e impresos tipo, 36 de los cuales se han desarrollado con soporte magnético.

En cuanto al manual de contratación administrativa, se ha procedido en una misma dirección, de manera que con el asesoramiento de la Junta de Contratación Administrativa, que realizó en su momento las enmiendas pertinentes, se ha ido realizando un trabajo de revisión de los procedimientos y de los modelos con la finalidad de adaptarlos a las nuevas necesidades y poder realizar una edición más moderna y racional.

3.2.4. El manual de gestión administrativa de los centros docentes públicos de enseñanza secundaria

Consiste en el análisis y el tratamiento de los procedimientos que utiliza el personal adscrito a las Secretarías administrativas de los centros docentes mencionados para gestionar la tramitación académica, económica y administrativa de los centros.

Esta actuación sectorial que se ha iniciado a petición del departamento de Enseñanza y que se está desarrollando con la colaboración de sus expertos, se inscribe en la política de asesoramiento y normalización de la actividad de análisis con el fin de manualizar los procedimientos que así lo requieran.

En todo caso, un elemento que otorga entidad propia a esta aplicación es que el resultado de los trabajos no tan solo acabará con la edición de un manual sino que existe el proyecto de llevar a cabo un seguimiento programado de su implementación con el fin de poder extraer elementos de análisis que permitan evaluar y, si es necesario, revisar el contenido en orden a potenciar su utilización.

3.2.5. Manual de Régimen disciplinario de los funcionarios

Su finalidad no es otra que la de ofrecer un documento de gran utilidad para aquellos funcionarios que son nombrados instructores y secretarios de los expedientes disciplinarios e incluso para los propios inculpados.

Se consideró conveniente su edición porque, al margen de que el destinatario natural de todos los manuales elaborados por el Comité sea el personal que presta servicios en la Administración de la Generalitat, en este caso el alto nivel de interés que podrá tener el contenido de este manual para el personal de otras administraciones, justificaba su máxima difusión.

Manuales de normas y procedimientos

1987

- ▮ Manual del Sistema de Documentación Administrativa *
- ▮ Manual de procedimientos de la Dirección General de la Función Pública **
- ▮ Manual sobre el procedimiento sancionador de viviendas de protección oficial **
- ▮ Manual sobre explotación de zonas de dominio, servidumbre y afectación de carreteras **

1988

- ▮ Manual de Contratación Administrativa *
- ▮ Manual de Registro *
- ▮ Manual de Gestión de Documentación Administrativa (Archivo) *
- ▮ Manual de Gestión de Personal *

1989

- ▮ Manual de Régimen Disciplinario de los Funcionarios *

1990

- ▮ Manual de Actuación de los Tribunales de Selección de Personal *
- ▮ Manual de Expropiación Forzosa *
- ▮ Manual de gestión administrativa de Centros Docentes Públicos d'Enseñanza Secundaria **

* = Manuales de ámbito interdepartamental

** = Manuales de ámbito sectorial

3.3. Normalización documental

En este último apartado se ha desarrollado un alto volumen de actividades que como ya se ha dicho al hablar de la racionalización de los procedimientos administrativos, están absolutamente relacionadas con la realización de manuales de normas y procedimientos.

En este sentido, el número más elevado de actuaciones de normalización documental derivan del análisis de los impresos y documentos que generan los distintos trámites que conforman los procedimientos.

De este modo, se puede decir que durante el año 1990, se ha dado un tratamiento racionalizador a 130 documentos relacionados con el procedimiento de expropiación forzosa, 35 documentos e impresos utilizados en la gestión del personal de la Administración, 17 documentos que se generan en los procesos de selección, 30 Impresos y documentos que se utilizan en la gestión administrativa de los centros docentes de enseñanza secundaria y 53 documentos que se generan en los procedimientos de contratación administrativa.

En consecuencia, durante 1990, el Comité Asesor, ha dado un tratamiento específico a un total de 285 documentos e impresos.

En todos estos supuestos las tareas que se han realizado se han dirigido a analizar el contenido del impreso o documento con la finalidad de hacerlo comprensivo, si era necesario, y a efectos de otorgarles una redacción correcta y moderna que los adecue al lenguaje administrativo.

Así mismo, en los supuestos de impresos se irá racionalizado su forma con la finalidad de adaptarla a los criterios establecidos en el programa de identificación visual estableciendo las especificaciones de carácter técnico que han de contemplar, y en el caso de los documentos con un índice elevado de utilización se ha dado un tratamiento que permite su creación mediante el soporte magnético, lo cual los hace operativos para el gestor de una manera inmediata.

Al margen de estas actuaciones el área de normalización documental del Comité Asesor, ha venido actuando como punto de referencia y de asesoramiento delante de los requerimientos de los Departamentos.

3.4. Desarrollo e implementación de las medidas contenidas en la Ley 13/1989, de 14 de Diciembre.

Dentro de su plan de acción, se encargó al Comité Asesor que llevara a cabo las actuaciones que fueran necesarias para inserir en la cultura administrativa, es decir, en la gestión diaria de la Administración de la Generalitat, todas aquellas figuras y principios tendentes a la mejora de la eficacia de la gestión, recogidas en la Ley de organización, procedimiento y régimen jurídico y que, por lo tanto, en aquel momento sólo existían en el ámbito normativo.

Con esta finalidad el Comité formuló un programa de actuaciones que contemplaba las acciones siguientes:

■ Determinación de los criterios o indicadores que deben concurrir para proceder a la creación de:

- Comisionados
- Secretarías sectoriales y secretarías generales adjuntas
- Direcciones generales de servicios
- Delegaciones territoriales
- Subdirecciones generales, servicios, secciones y negociados
- Otras unidades y órganos activos
- Órganos unipersonales sin mando y puestos singulares

■ Creación de un modelo flexible para la elaboración de la memoria anual de cada departamento referida al conjunto de órganos que la integran.

■ Formulación anual de la guía actualizada de la organización de los Departamentos de la Generalitat, de sus competencias y de los tipos de procedimientos administrativos en que actúan.

■ Determinación del contenido de los programas de acción administrativa con propuestas para la identificación de objetivos y actuaciones necesarias para conseguirlos.

■ Determinación de la periodicidad y del contenido de las auditorías de gestión.

■ Estudio para la fijación de criterios y actuaciones

para velar por la calidad y racionalidad de las normas, así como para la verificación de su eficacia.

■ Determinación de los ámbitos y espacios para la situación de los registros comunes y de las oficinas de información de la Generalitat.

■ Creación de oficinas de gestión unificada previa identificación de los procedimientos complejos que pueden dar lugar a su creación.

■ Aplicación del silencio administrativo positivo.

Sobre todas estas actuaciones se ha estado trabajando durante este año formulando, en algunos casos, propuestas tendentes a la consecución de los objetivos prefijados, y en otros desplegando y ejecutando medidas concretas.

3.4.1. Criterios e indicadores para crear órganos y puestos de trabajo

Desde que el Comité fue creado, uno de los campos de actuación donde se han formulado propuestas de manera permanente, ha sido el de la fijación de elementos que deben concurrir para el establecimiento de los modelos de organización administrativa pertinentes según la finalidad para la que se crean los diferentes organismos públicos.

Desde esta perspectiva, se han ido vertebrando una serie de criterios que deben servir de guía y de aplicación en el proceso de provisión de modelos estructurales de organización. Con la promulgación de la Ley 13/1989, esta actividad se ha visto incrementada, ya que con la disposición referida se preve la posibilidad de contar con nuevos órganos como son los comisionados, las secretarías generales sectoriales y las direcciones de servicios.

Por otra parte, el análisis periódico del modelo organizativo que conforma la Administración, ha favorecido la fijación de nuevos indicadores para evaluar la oportunidad de crear puestos de trabajo singular, órganos unipersonales sin mando u otros modelos de unidades que han de permitir una mejor adecuación de las organizaciones a sus objetivos.

La proliferación de nuevas fórmulas de organización administrativa que tienen su soporte en la constitución

de diferentes órganos ha obligado a la realización de un trabajo de amplio alcance consistente en la revisión completa y de manera monográfica de los modelos organizativos subsistentes a cada uno de los departamentos de la Generalitat.

Con la finalidad de desarrollar esta actuación se han concluido los estudios organizativos de los departamentos de la Presidencia, Gobernación, Economía y Finanzas, Comercio, Consumo y Turismo e Industria y Energía.

Ha sido pues, mediante los estudios de organización y la actividad de informar preceptivamente todas las disposiciones de carácter general que afectan las estructuras orgánicas de la administración que el Comité Asesor viene desarrollando acciones puntuales que se inscriben en la línea de consecución de este primer objetivo.

3.4.2. Las memorias de los departamentos

En despliegue del artículo 60 de la Ley de organización, procedimiento y régimen jurídico, se han ido realizando trabajos de organización dirigidos a fijar criterios homogéneos respecto a los contenidos y a las características técnicas que deben adoptar las memorias que anualmente realizan los departamentos.

En estos momentos, la práctica totalidad de los departamentos publican ya una memoria anual de difusión de las actividades que han ejecutado. A pesar de ello, la falta de criterios generales hasta que apareció la Ley 13/1989 ha dado como resultado un tratamiento diferencial de la materia por cada departamento.

Es pues en la línea de ahondamiento y de búsqueda del modelo más racional que debe adoptar un documento de memoria que se viene trabajando por parte del Comité Asesor.

3.4.3. Las guías de los departamentos

Igualmente en el artículo 26.3 de la Ley 13/1989, se establece que los departamentos han de formular anualmente una guía actualizada de su organización, de sus competencias y de los tipos de procedimientos administrativo en que actúan.

Con la finalidad de dar respuesta a este requerimiento se ha estado trabajando en la misma línea que la utilizada para el estudio de las memorias pero referido a este campo, es decir, en la búsqueda de criterios de utilización para fijar los contenidos y las características técnicas de las guías y con la voluntad de poder publicar durante este año, una nueva guía de servicios de la Administración de la Generalitat y un Manual de Normas y Procedimientos sobre la elaboración de las guías de los Departamentos.

3.4.4. Las auditorías administrativas

Con el objetivo de consolidar y dotar de contenido el principio de buena administración, la Ley 13/1989, preve que la actuación administrativa de la Generalitat se someta a auditorías e inspecciones internas para comprobar el nivel de eficacia con relación a las previsiones de los departamentos.

Se puede afirmar que los estudios de organización que se vienen ejecutando desde hace tres años y que han supuesto el análisis organizativo de más de 25 centros directivos y organismos, son el embrión de las auditorías de gestión, dado que como resultado de los mencionados estudios se han formulado recomendaciones de mejora en orden a determinar unos modelos organizativos más racionales para la consecución de los objetivos que corresponde ejecutar a cada organismo analizado.

En consecuencia, se ha dado cumplimiento a una primera fase de esta actuación como es la de hacer propuestas de mejora sobre los modelos de funcionamiento de la Administración que por v(a de las auditorías de gestión han de demostrarse válidas.

3.4.5. La verificación de la eficacia de las normas

La Ley 13/1989 ha introducido una serie de técnicas que es necesario aplicar dentro del proceso de elaboración de normas, dirigidas a proporcionar a los redactores un nivel de seguridad y de acierto en su decisión y, al mismo tiempo, a elevar la calidad de las normas.

En este capítulo se han desplegado una serie de ac-

tuaciones que tienen como finalidad introducir dentro de la cultura de los órganos gestores y tramitadores de normativa la utilización de metodologías e instrumentos de verificación de la eficacia de las futuras disposiciones, que se utilizan en los países con más tradición en esta materia.

El esfuerzo del Comité se ha centrado este año en dos campos de actuación. De una parte, se ha trabajado en una línea de búsqueda y adecuación de las referidas metodologías a la realidad específica del modelo de funcionamiento de la Administración de la Generalitat.

En este sentido, se han elaborado documentos de trabajo en torno a los sistemas de verificación de la eficacia de las normas por la vía de las listas de comprobación, las "check lists", y de las directrices legislativas, con la voluntad de poder ofrecer, en un breve plazo de tiempo, manuales sobre las mencionadas materias que permitan a los proyectistas de las normas constatar que concurren todas las condiciones necesarias para la adecuación jurídica y para su factibilidad.

En otra línea de actuaciones, el Comité ha llevado a cabo una tarea de difusión de estas técnicas a fin y efecto de considerar la utilidad de su aplicación y de dar a conocer la conveniencia de introducirlas en la cultura administrativa de la Generalitat.

En este sentido, se han realizado jornadas sobre técnica normativa, dirigidas a las personas que puedan tener acceso a la preparación y proyección de normas y disposiciones de carácter general, en las cuales participaron como ponentes expertos nacionales y extranjeros.

3.4.6. Las oficinas de gestión unificada

Las oficinas de gestión unificada responden a la voluntad de la Generalitat de Catalunya de crear instrumentos de atención al público especializados que permitan un desarrollo de las actuaciones de la Administración más cercanas al ciudadano, coincidiendo con las recomendaciones de la OCDE de considerar, cada vez más, al administrado como cliente y a la Administración como una empresa de servicios.

Las OGU son, pues, unidades que se crean con el ánimo de minorar el elevado grado de externalización de los trámites administrativos en favor del ciudadano, reduciendo la carga tramitadora hacia los auténticos gestores y liberando al administrado del impulso de los trámites procedimentales.

En este sentido la Generalitat se adelanta a las recomendaciones formuladas por el Consejo de la Comunidad Económica Europea, el mes de mayo de 1990, referidas a la aplicación de una política de simplificación administrativa en los estados miembros, orientada a garantizar condiciones favorables para las empresas y disminuir las cargas administrativas.

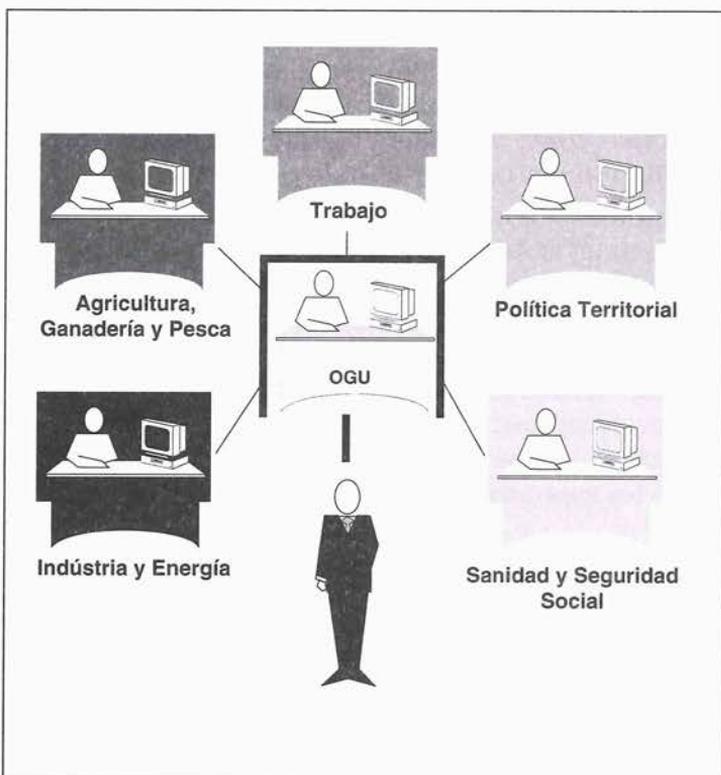
Sobre este punto, la actividad desarrollada por el Comité Asesor ha consistido en elaborar un anteproyecto de decreto de despliegue de la Ley 13/1989, mediante la cual se identificaron unos procedimientos complejos susceptibles de ser objeto de tratamiento por parte de una OGU, como son los procedimientos que se suscitan para la obtención de aquellas autorizaciones, licencias, permisos o concesiones necesarias para la nueva instalación, ampliación o traslado de instalaciones industriales. Fruto de esta actuación fue la publicación del Decreto 191/1990, de 30 de julio, por el cual se crea la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales.

Por otra parte, paralelamente a esta actuación se realizó una tarea de planificación, impulso y ejecución de la implantación de la primera Oficina de Gestión Unificada, con sede en el Departamento de Industria y Energía, que fue inaugurada el mes de octubre de 1990, y que con carácter piloto funciona sobre esta materia.

3.4.7. El silencio administrativo positivo

La última actuación llevada a cabo con relación a la ley 13/1989 que cabe destacar se refiere a las actuaciones que se han de impulsar por parte del Comité, en orden a desarrollar el mandato contenido en la Ley sobre el silencio administrativo positivo.

En este sentido, el artículo 81.2 de la Ley 13/1989 establece que para una mayor seguridad jurídica, el Gobierno ha de determinar los supuestos de aplicación del silencio positivo.



Las Oficinas de Gestión Unificada para establecimientos industriales

La importancia de la actividad industrial y su incidencia social han hecho aconsejable empezar la implantación de las OGU aplicando el modelo a los procedimientos administrativos relativos a nuevas instalaciones industriales, ampliaciones y traslados.

En dichos procedimientos están implicados 5 departamentos.

La OGU para establecimientos industriales se instituye como órgano de información, asesoramiento, recepción, registro y seguimiento en los procedimientos que se suscitan por la nueva instalación, ampliación y traslado de establecimientos industriales.

Al frente de la OGU hay un gerente que dirige el funcionamiento de la misma y es responsable de la coordinación con las unidades gestoras de los departamentos respectivos.

En consecuencia, el Comité Asesor ha realizado una serie de actuaciones consistentes en la elaboración de un anteproyecto de Decreto que regula la aplicación del silencio positivo con una doble finalidad.

Por una parte, facilitar al administrado el ejercicio de sus derechos, ya que éste, mediante la aplicación del silencio positivo en el transcurso del plazo previsto, puede actuar como si hubiera habido una autorización o aprobación por parte de la Administración.

Asimismo, con este proyecto normativo se persigue provocar en la Administración una mayor agilidad en su actuación como consecuencia del silencio positivo, ya que, con la finalidad de evitar situaciones incómodas y gravosas para sí misma, como resultado de la falta de actuación dentro de los plazos establecidos, la Administración reconducirá sus actuaciones hacia procedimientos más ágiles que permitan su pronunciamiento expreso sobre los aspectos sometidos a silencio. 