

---

# La gestió per processos. Descripció de procediments, gestió de fluxos de treball i expedients

---

PID\_00266591

Montserrat Garcia Alsina

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---



**Montserrat Garcia Alsina**

La revisió d'aquest recurs d'aprenentatge UOC ha estat coordinada per la professora: Montserrat Garcia Alsina (2019)

Segona edició: setembre 2019  
© Montserrat Garcia Alsina  
Tots els drets reservats  
© d'aquesta edició, FUOC, 2019  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realització editorial: FUOC

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Funcions i processos organitzatius</b> .....	7
1.1. Anàlisi funcional .....	8
1.2. Anàlisi seqüencial .....	10
1.3. Tipus de processos .....	14
1.3.1. Processos estratègics .....	14
1.3.2. Processos clau o operatius .....	14
1.3.3. Processos de suport .....	15
1.4. Mapes de processos .....	15
1.5. Definició i descripció d'un procés de treball .....	18
1.5.1. Diagrama de flux .....	19
1.5.2. Fitxa de processos .....	24
1.6. Programari .....	26
<b>2. Gestió de fluxos de treball i expedients</b> .....	27
2.1. Procediments administratius i expedients .....	28
2.2. Tramitació del procediment administratiu, fluxes d'informació i formació de l'expedient .....	29
<b>Bibliografia</b> .....	33



## Introducció

El procediment administratiu és el marc en el qual té lloc l'activitat de l'Administració. Tots els procediments estan regits per normativa i legislació que atorguen legalitat a l'acte administratiu. Per tant, si no se segueix de manera estricta, es corre el risc que el procediment quedi anul·lat.

Això no és incompatible amb el principi antiformalista de les lleis de procediment administratiu, pel qual se simplifica el tràmit amb vista a l'economia processal i per a garantir l'eficàcia i agilitat en el tràmit administratiu. De la mateixa manera, per exemple, l'inici d'un procediment administratiu sense formalitats requereix tenir cura de la presentació, de manera que estigui ordenada i que inclogui unes dades mínimes com a identificació clara del sol·licitant, lloc on aquest ha de rebre les notificacions i unes referències mínimes, elementals i lògiques perquè el procediment pugui seguir el seu curs.

D'altra banda, hem de tenir en compte que la modernització de l'Administració pública comporta fer-la més eficient optimitzant tasques. Per a això s'han d'identificar i descriure funcions, processos i procediments. En concret, han de quedar clars els aspectes següents:

- a) les funcions de cada organisme i els seus objectius,
- b) els processos que s'han de fer per tal d'aconseguir els objectius,
- c) els procediments que indiquen com es farà cada procés i els fluxos documentals vinculats amb els tràmits.

A més dels arguments de l'eficiència en l'Administració, en el context de l'Administració electrònica veiem que aquests processos i procediments han d'estar ben definits, per a poder establir els modelatges necessaris per a dissenyar els sistemes d'informació. Per això, moltes administracions públiques han remodelat la seva organització seguint el model de gestió basat en processos, dirigit a resultats i fets i orientat cap a la millora continua.

Per tot això, els professionals de l'Administració pública han de saber identificar i dibuixar els processos organitzatius en el marc dels quals tenen lloc els procediments, i quins són els seus fluxos de treball.

En aquest mòdul estudiem primer els conceptes de funció, processos i procediments, la gestió de fluxos de treball i els expedients. En segon lloc veiem com esquematitzar aquests processos, procediments i fluxos de treball.

## **Objectius**

En aquest mòdul l'estudiant aprendrà a:

- 1.** Comprendre la gestió per processos de les administracions públiques, com a mitjà d'orientar-se a la satisfacció de les necessitats de la ciutadania i dels clients interns.
- 2.** Analitzar funcionalment i seqüencialment els processos organitzatius.
- 3.** Descriure un procediment en el marc d'un procés de treball.
- 4.** Descriure un procés de treball.
- 5.** Dibuixar els fluxos de treball transversals a processos.

## 1. Funcions i processos organitzatius

Les organitzacions, entre aquestes les administracions públiques, tenen assignades unes funcions que regeixen les activitats que han d'exercir. Les funcions es defineixen a partir dels objectius de l'organització. Això contrasta amb la visió taylorista de les organitzacions, que, basada en la divisió i especialització del treball, les divideix en departaments. Aquesta visió taylorista serveix per a establir l'estructura orgànica i les relacions jeràrquiques, però no per a veure el funcionament de l'empresa, les responsabilitats, les relacions amb els clients, els aspectes estratègics o els fluxos d'informació i comunicació interna (Ruiz-Fuentes i altres, 2014).

La progressiva introducció dels sistemes de gestió de la qualitat ha portat l'organització a basar-se en els processos de treball. Per això, s'ha anat estenent el model organitzatiu basat en processos, entenent el procés com un conjunt d'activitats coordinades per a aconseguir l'objectiu pel qual el procés existeix. De fet, per a entendre bé la gestió per processos en l'àmbit de les administracions públiques, és important comprendre els conceptes següents:

- La norma ISO 9001:2015 (Sistemes de gestió de la qualitat - Fonaments i vocabulari) defineix el concepte de procés de negoci com «el conjunt d'activitats relacionades o que interactuen, les quals transformen elements d'entrada en resultats». Per tant, qualsevol activitat, o conjunt d'activitats, que utilitza recursos per a transformar elements d'entrada en resultats es pot considerar un procés.
- La mateixa ISO 9001:2015 defineix procediment com «la forma específica de dur a terme una activitat o un procés»; és a dir, un procediment específica com cal desenvolupar un determinat procés, o una part del procés. El procediment és de compliment obligat. S'ha de tenir en compte que no tots els processos requereixen un procediment i que un mateix procés pot tenir associat un o diversos procediments.
- El procediment administratiu és una seqüència d'actuacions que té lloc en un acte administratiu definit per l'autoritat administrativa d'aquest acte administratiu. Actualment, els procediments administratius es regeixen per la Llei 39/2015. Aquesta llei defineix un procediment administratiu com el conjunt ordenat de tràmits i actuacions formalment dutes a terme, segons el que està legalment previst, per a dictar un acte administratiu o expressar la voluntat de l'Administració.
- L'expedient és el conjunt de documents que responen a la tramitació d'un assumpte. Per a l'àmbit específic de les administracions públiques cal esmentar l'article 70.1 de la Llei 39/2015, que defineix expedient adminis-

tratiu com «el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, i també les diligències encaminades a executar-la».

Des del punt de vista dels documents, és recomanable fer una anàlisi del context organitzatiu per a identificar les funcions, els processos i les activitats que tenen lloc. Analitzant els processos de treball, i les operacions que hi tenen lloc, podem saber on es creen els documents i com és el flux d'aquests dins dels processos, per tal d'identificar els requisits per a crear, incorporar i controlar els documents (AENOR, 2008). Des d'una perspectiva més general, la metodologia OSSAD (Office Support Analysis and Design) ofereix un marc d'anàlisi d'una organització per a detectar els seus processos i procediments. Aquest mètode és el resultat d'un projecte del programa ESPRIT (European Strategic Programme for Research Information Technology) finançat per la Comunitat Europea (1985-1989) que tenia com a objectiu donar a les organitzacions una metodologia per a estructurar i organitzar el seu coneixement (Openossad, 2008). Aquest marc ofereix també una simbologia universal, que es pot considerar un sistema estàndard (Cerrillo i altres, 2016; Openossad, 2010).

Aquest mòdul té en compte la temàtica de l'assignatura, i per tant la necessitat d'identificar els documents i la documentació que es crea i repcepciona en les organitzacions, i per això ens basarem en la norma ISO/TR 26122 IN. Aquesta norma ofereix orientacions per a analitzar els processos des del punt de vista de la creació, incorporació i control de documents. Per a això recomana efectuar dos tipus d'anàlisi: funcional i seqüencial, escalonadament, definint l'abast de la tasca. És a dir, podem començar identificant les funcions i després progressivament podem anar baixant als processos per unitats de negoci.

#### Anàlisi dels processos

UNE-ISO/TR 26122 IN: 2008. Informació i documentació. Anàlisi dels processos de treball per a la gestió de documents.

### 1.1. Anàlisi funcional

Les organitzacions tenen funcions assignades que regeixen les activitats que han d'exercir. L'anàlisi funcional és la que identifica i analitza les funcions de l'organització. D'acord amb la norma ISO/TR 26122 IN, l'anàlisi funcional té un doble objectiu:

- 1) agrupar tots els processos que tenen el mateix objectiu i
- 2) mostrar les relacions entre les funcions, processos i operacions que tenen conseqüències en la gestió de documents.

Recordem que les funcions es defineixen d'acord amb els objectius de l'organització. Cada funció té un conjunt de processos que s'agrupen pensant en un objectiu estratègic específic. En general, són categories exclusives i només s'han de representar una vegada en l'anàlisi. Una altra cosa són els processos, que pot ser que es duguin a terme en diverses seccions de l'organització, i en diversos processos.



D'acord amb la norma ISO/TR 26122 IN, l'anàlisi funcional es fa de dalt a baix, partint dels objectius de l'organització, amb independència de l'estructura organitzativa, ja que la funció pot ser exercida en més d'una àrea o per una altra organització si s'externalitza. Aquesta anàlisi segueix una sèrie de fases, en les quals s'identifiquen i analitzen diferents aspectes, que veurem a continuació:

1) Localitzar i analitzar la missió d'una organització. Per a això es poden utilitzar com a fonts d'informació els documents constitutius i les memòries anuals.

2) Localitzar i analitzar els objectius estratègics. En aquesta fase també podem utilitzar com a fonts els documents constitutius i les memòries anuals, i, a més, els seus informes públics (informes anuals, planificació estratègica o comptes anuals), la planificació interna i pressupostària, o una altra documentació interna que faciliti l'anàlisi de les funcions organitzatives.

3) Identificar les funcions estratègiques i operatives de l'organització amb les quals s'aconsegueixen els objectius abans identificats. En aquesta fase també s'han d'identificar els aspectes següents:

- Si existeix més d'una organització, en la mateixa jurisdicció o en una de diferent, que dugui a terme una funció o un grup important de funcions.
- L'externalització a una altra organització d'alguna funció o un grup important de processos.
- Els participants que estan implicats en l'execució de les funcions operatives i administratives, observant també on se situen dins de l'estructura organitzativa.

La informació es pot obtenir, a més de consultant les fonts esmentades, fent entrevistes als responsables.

4) Identificar les relacions entre les funcions operatives i les administratives i les relacions de les funcions amb les estructures de l'organització. Aquest aspecte és el resultat de l'anàlisi de les fonts abans esmentades i de les entrevistes efectuades anteriorment.

5) Identificar i desglossar els programes, projectes i processos aplicats per a aconseguir els objectius, veient les relacions entre aquests. La informació l'obtenim efectuant entrevistes als responsables de les funcions. Mentre que les funcions apareixen una sola vegada, els processos poden tornar a aparèixer en l'anàlisi, perquè els mateixos processos es poden fer en diferents seccions de l'organització, o en més d'una organització, o perquè els mateixos tipus de procés es troben en diferents funcions. Per exemple, l'elaboració de pressupos-

#### Missió

La missió és la que defineix la raó de ser de l'organització, l'àmbit en què presta servei, quins serveis ofereix, a quina població es dirigeix i quins valors té.

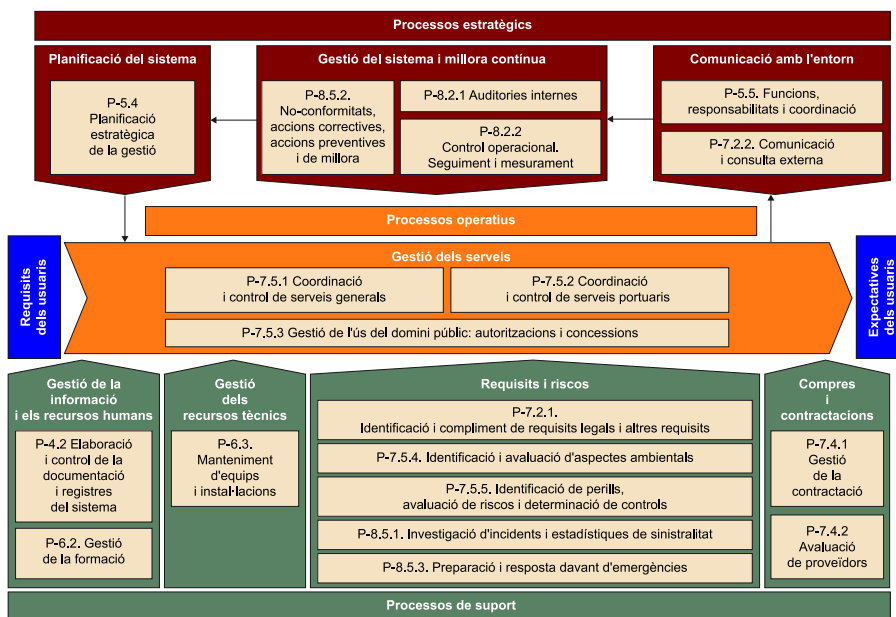
tos. Aquests es fan igual a l'àrea de gestió de persones que a l'àrea de producció. Aquesta fase de l'anàlisi funcional es pot fer durant l'anàlisi seqüencial. Per tant, la metodologia i les fonts d'informació seran les mateixes.

En aquesta fase, també hem de tenir en compte:

- si alguns processos s'han externalitzat a una altra organització,
- quins són els processos que constitueixen cada funció operativa i administrativa,
- la interrelació entre els processos i
- les operacions que constitueixen cada procés.

El resultat d'aquesta anàlisi és l'obtenció d'un model representatiu dels processos de l'organització que mostri les relacions jeràrquiques entre els processos i les funcions, a més de les relacions entre els processos. En veiem un exemple en la figura 1.

Figura 1. Mapa de processos de l'Autoritat Portuària de la Corunya



Font: <http://www.puertocoruna.com/es/autoridad-portuaria/sostenibilidad/sistemagestion.html>.

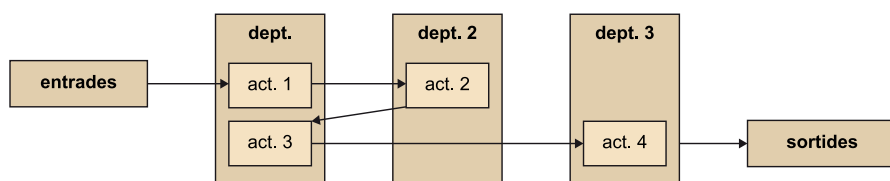
## 1.2. Anàlisi seqüencial

La norma ISO/TR 26122 IN indica que l'anàlisi seqüencial identifica i esquemmatitza la seqüència de les operacions d'un procés de treball i els seus vincles amb altres processos. Per tant, defineix els passos que cal seguir per a complir un procés de treball, i a més pot oferir un calendari dels passos que s'han de seguir. Es tracta, doncs, d'una anàlisi més detallada que la funcional, i inclou els fluxos de treball en què s'originen o recepcionen els documents administratius, etc.

Un procés de treball és una o més seqüències d'operacions o activitats que es requereixen per a produir un resultat i que està subjecte a unes determinades regles o procediments. Les activitats, al seu torn, es componen de tasques.

És important tenir en compte que encara que les organitzacions estiguin organitzades verticalment per departaments o per àrees funcionals, els processos no es desenvolupen verticalment sinó que actuen horitzontalment i transversalment en els departaments.

Figura 2. Transversalitat dels processos



Font: Aguilera i Morales, 2011.

En l'àmbit del sector públic, un procés és «la seqüència ordenada d'activitats, inclosos els tràmits dels procediments, interrelacionades entre si, necessàries per a donar resposta o prestar servei al ciutadà, com a destinatari, usuari o beneficiari dels serveis o prestacions públiques» (Martín Castilla i altres, 2006). Les activitats i els recursos inclosos en els processos transformen uns elements d'entrada (*inputs*) en elements de sortida (*outputs*) i creen així valor afegit per al client o usuari (Gil i Vallejo, 2008; Macías i altres, 2007; Martín Castilla i altres, 2006).

#### Inputs, outputs

*Inputs* són els productes, documents o recursos que inicien un procés. *Outputs* són els productes, documents o recursos que un procés genera.

#### Bibliografia recomanada

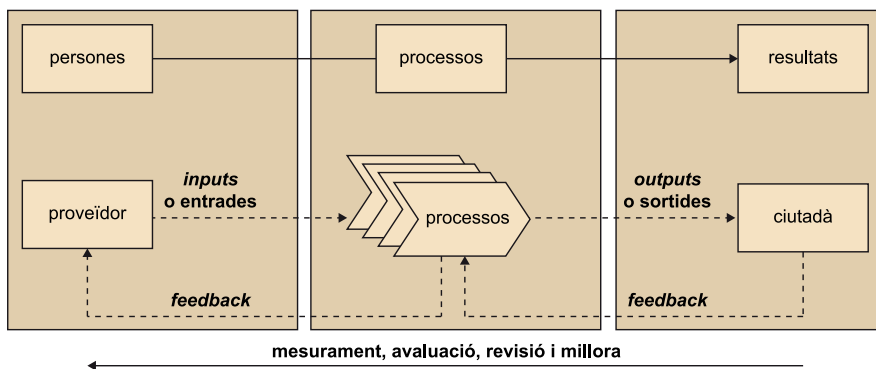
Alvarez Carreño, S. M. (2017). *Metodología de inventariado de trámites administrativos*. Múrcia: Universidad de Murcia. <https://sede.um.es/sede/tramites/documentos/metodologia-inventariado-tramites-administrativos.pdf>

Martín Castilla, J. I.; Giner Rodríguez, E.; Latorre Galicia, J. A.; Ruiz Budúa, L. A. (2006). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 6. La gestión por procesos en la administración local. Orientación al servicio público de la ciudadanía*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Macías García, M.; Álvarez Delgado, J.; Rojas Fernández, C.; Grosso Dolarea, S.; Martínez Sancho, M.; Sánchez García, M.; Barcala Lechugo, E. (2007). *Gestión de procesos en la UCA. Guía para la identificación y análisis de procesos V01*. Cádiz: Universidad de Cádiz.

Gil Ojeda, Y.; Vallejo García, E. (2008). *Guía para la identificación y análisis de los procesos de la Universidad de Málaga*. Málaga: Universidad de Málaga.

Figura 3. Gestió per processos orientada al ciutadà



Font: Martín Castilla i altres, 2006.

Els processos tenen les característiques següents (Martín Castilla i altres, 2006):

- Estan orientats a crear valor, obtenir resultats, satisfer les necessitats i expectatives del ciutadà i usuari, alineant els objectius amb aquelles necessitats.
- Estan orientats a donar resposta a les funcions assignades a l'organització.
- Es componen d'un inici i un final definits.
- Reflecteixen els fluxos d'informació, de documents i materials.
- Reflecteixen les relacions amb ciutadans, proveïdors i entre diferents unitats (clients interns) o altres organitzacions.
- Són horitzontals i travessen diferents unitats funcionals.

Seguint la norma ISO 26122 esmentada, en l'anàlisi seqüencial dels processos cal tenir en compte els aspectes següents:

1) Què inicia la seqüència i com es registra (document).

2) Quines operacions formen part de la seqüència, i dins d'aquestes:

- quines persones hi estan implicades i
- si hi ha implicades més d'una unitat de negoci, organització o jurisdicció.

3) Quina informació o recursos són necessaris per a iniciar la seqüència, incloses les tecnologies.

4) Quines són les fonts d'informació i d'on provenen els recursos. Per a això, s'ha d'observar si hi ha dependència d'altres processos que subministren la informació. És a dir, si els resultats d'un altre procés (*output*) és l'entrada del procés que analitzem.

5) Què desencadena les operacions successives. Per a això, també s'han de tenir en compte:

- les aportacions d'un altre procés (*inputs*) i

- els resultats del procés (*outputs*) especificant si són necessaris per a altres processos i quins són.

6) Com saben els participants que s'ha acabat cada operació. Aquí l'anàlisi ha d'incloure els aspectes següents:

- l'execució de les rutines,
- les variacions més freqüents i
- la identificació d'altres variacions que requereixen una intervenció.

7) Quines seqüències hi ha paral·leles. Quan un procés té seqüències simultànies, l'anàlisi seqüencial les integra quan convergeixen en una seqüència lògica. En la representació, cada operació s'identifica com un pas separat, i es tenen en compte:

- el punt en el qual convergeixen les seqüències,
- les seqüències que s'han de completar i
- la interdependència.

En aquesta part de l'anàlisi, els resultats de l'anàlisi seqüencial identifiquen vincles amb altres processos de treball i l'impacte d'un procés en altres llocs de l'organització.

8) Quines són les condicions clau perquè es pugui autoritzar la seqüència.

9) Com i on es registren les decisions i les operacions mentre es desplega la seqüència.

10) Què posa fi a la seqüència i com es registra.

El resultat de l'anàlisi seqüencial traça l'esquema d'un procés de treball en forma de seqüència lineal o cronològica que revela les relacions de dependència entre les operacions que el constitueixen.

L'esquema del procés de treball facilita la identificació de la informació i els documents que es creen, dels que hi circulen, s'emmagatzemen o transfereixen a altres processos. L'objectiu és fer-ne el registre i classificació, però també veure si es modifiquen els documents, és a dir, si se'n modifiquen la informació i les dades, per la qual cosa s'ha d'establir la naturalesa de la modificació. Al mateix temps, aquests documents posen de manifest els requisits probatoris del processos de treball. Això és especialment rellevant per a les organitzacions que tenen implantats sistemes de gestió ISO, com els de qualitat (ISO 9001) o els de medi ambient (ISO 14001). Al marge d'aquesta funció probatòria dels documents, té interès veure quin altre ús es fa dels documents o informació generats per un procés, per tal de saber com s'ha de gestionar la documentació.

La norma ISO 26122 indica que una vegada acabada l'anàlisi, s'han d'establir les regles en les quals es basen les operacions que s'han identificat, i els motius de cada pas. Les fonts per a documentar els motius són:

- consulta dels procediments actuals de l'organització;
- entrevistes als participants en el procés;
- consulta al directiu o supervisor del responsable del procés;
- formularis i plantilles que s'utilitzen per a estructurar el procés;
- requisits legals específics del procés per a documentar els elements corresponents i identificar-hi qualsevol llacuna.

### 1.3. Tipus de processos

Els tipus de processos s'han definit de moltes maneres. En aquest apartat recollim els presentats per Martín Castilla i altres (2006) en les indicacions que fan per a gestionar per processos en les administracions locals, i per Gil i Vallejo (2008) i Macías i altres, (2007) en les guies per a la identificació i anàlisi de processos a la Universidad de Málaga i a la Universidad de Cádiz, respectivament.

En els propers subapartats veurem els tipus de processos i l'elaboració dels mapes on es plasmen els processos.

#### 1.3.1. Processos estratègics

Els processos de negoci estratègics són els que proporcionen directrius i límits d'actuació a la resta de processos. Les polítiques i estratègies definides estan alineades amb la missió, la visió i els valors de l'organització. Per tant, indiquen com es crea valor per al client/usuari/ciutadà i per a la mateixa organització. Estan establerts per l'alta direcció i donen suport a la presa de decisions sobre planificació, estratègies i millores en l'organització. Per això, podem estar d'acord amb Martín Castilla i altres (2008), quan indiquen que els processos estratègics són els que relacionen l'organització amb el seu entorn.

#### 1.3.2. Processos clau o operatius

Aquests processos són els que defineixen la cadena de valor i, per tant, estan directament lligats als serveis que presten, de manera que s'orienten a la satisfacció de les necessitats i expectatives dels clients/usuaris/ciutadans. Són la raó de ser de l'organització i faciliten la consecució de la missió, alhora que permeten la planificació i estratègia de l'organització.

En l'execució d'aquests processos solen intervenir-hi diferents àrees funcionals i són els que necessiten més recursos.

#### Visió

La visió són les expectatives de l'organització respecte a on vol arribar en un futur o ser percebuda en un futur.

#### Valors

Els valors de l'organització estan constituïts per normes, actituds i creences compartides per les persones que integren l'organització i que configuren la cultura organitzativa, que es reflecteix en el comportament de les persones i en el funcionament de l'organització.

### 1.3.3. Processos de suport

Aquests processos són els que donen suport als processos clau i als estratègics, de manera que poden ser determinants per a aconseguir els objectius dels processos dirigits a cobrir les necessitats i expectatives dels clients/usuaris/ciutadans.

Els processos de suport solen ser comuns a totes les organitzacions. En són exemples la gestió econòmica-financera, la gestió de compres, la gestió de personal, la gestió de les tecnologies de la informació (o gestió de sistemes d'informació), la gestió de la qualitat, l'arxiu i gestió documental, la gestió del coneixement, els serveis generals, l'assessoria jurídica, la comunicació i la gestió mediambiental.

### 1.4. Mapes de processos

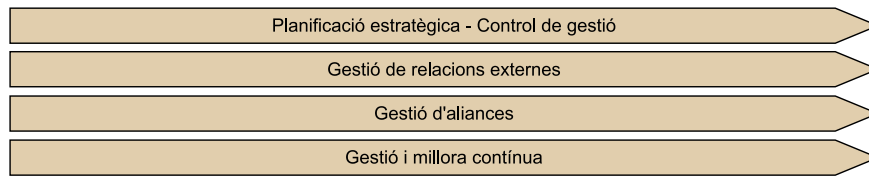
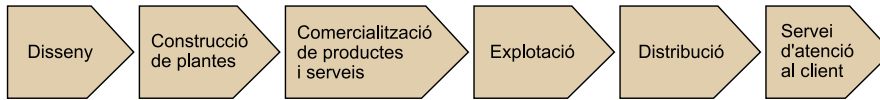
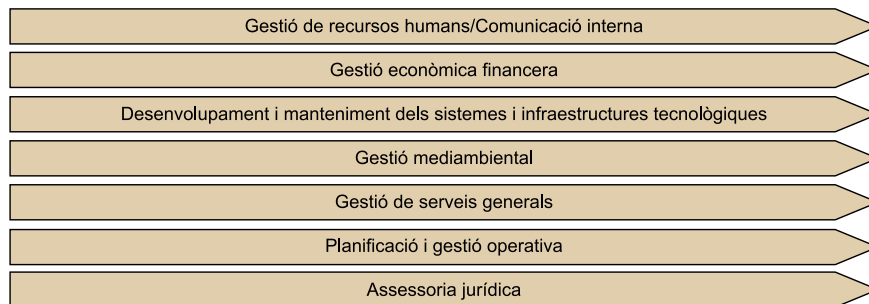
El resultat de l'anàlisi funcional i de la seqüencial s'expressa gràficament en el denominat mapa de processos.

Un mapa de processos és un diagrama en el qual s'identifiquen gràficament les funcions i els processos (estratègics, clau i de suport) que efectua una organització i en què es reflecteix la seva estructura i la interrelació d'aquests. El seu objectiu és reflectir el funcionament de l'organització.

Hi ha diferents maneres de fer els mapes i diferents nivells de detall. La Junta de Castella i Lleó (2004) i Martín Castilla i altres (2006) indiquen que la representació del mapa recull a dalt els processos estratègics, a continuació els processos clau o operatius, i finalment els processos de suport al negoci. Els mateixos autors indiquen tres nivells de detall:

1) Un primer nivell recull una representació global dels grans processos de l'organització, de manera senzilla i simplificada (figura 4).

Figura 4. Mapa de processos de primer nivell d'una empresa municipal d'aigües

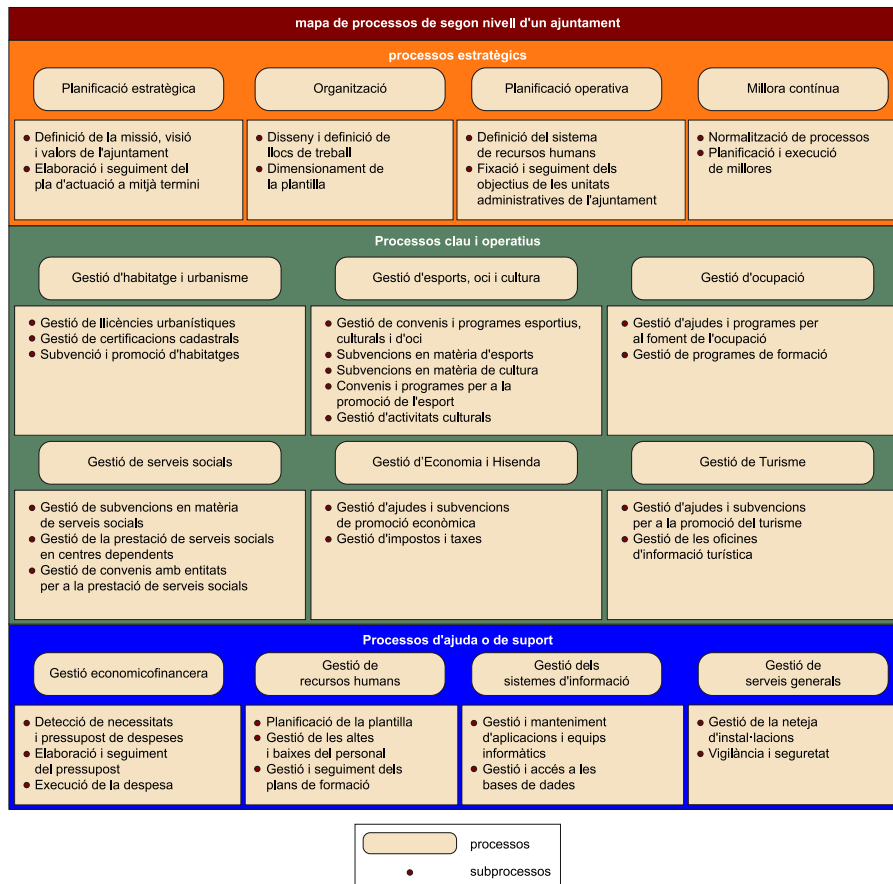
**Processos estratègics****Processos clau o de negoci****Processos de suport al negoci**

Font: Martín Castilla i altres, 2008.

2) Un segon nivell de detall el presenta el mapa que recull els diferents sub-processos que componen els processos (figura 5).



Figura 5. Exemple de mapa de processos de segon nivell d'un ajuntament



Font: Junta de Castilla y León, 2004.

3) Un tercer nivell és molt més detallat i extens, ja que a més dels processos representa les activitats que componen els processos. Aquest nivell de detall proporciona una visió de l'organització més completa, encara que més complexa.

La *Guía para la gestión por procesos* de la Junta de Castilla i Lleó (2004) ens indica que en l'elaboració del mapa de processos l'elecció del nivell de detall depèn del nombre de processos que compregui el mapa i l'enfocament desitjat.

Un altre aspecte que cal tenir en compte en l'elaboració del mapa de processos és l'estructura de l'organització. Alguns processos s'engloben exclusivament dins de la unitat administrativa (processos funcionals o intradepartamentals) i uns altres excedeixen l'abast d'una unitat administrativa (processos funcionals o interdepartamentals).

Hi ha eines per a fer mapes de processos. Aquestes poden ser des de simples eines de presentació com Visio o de realització de mapes mentals com Mindmaps, fins a eines més sofisticades denominades BPM (*business process management*) com Bizagi. Aquestes últimes serveixen també per a fer el mapa del procés, ja que permeten dibuixar els diagrames de treball dins de cada procés.

## 1.5. Definició i descripció d'un procés de treball

El mapa de processos exclou la descripció d'aquests i les activitats, tasques i accions i fluxos de treball que tenen lloc a dins. També queden exclosos del mapa de processos com es connecten seqüencialment les activitats i tasques que es duen a terme dins dels processos, i quin és el circuit de la informació i dels expedients i els documents que els componen, dins del procés.

Els fluxos de treball es componen d'un desencadenant o punt de partida i d'un final de procés ben definits. Aquest final, al seu torn, pot ser el començament d'un nou procediment o el resultat final. En el flux intervenen també recursos com bases de dades, informació i documents. I al mateix temps, en els processos es generen informació i documents.

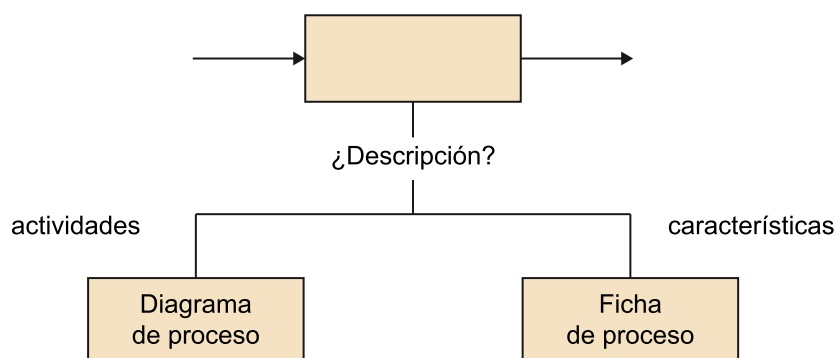
Per tot això, és necessari descriure cadascun dels processos indicats en el mapa de processos, tenint en compte les accions, els fluxos i la informació, i els documents generats o necessaris.

Segons Aguilera i Morales (2011), per a definir un procés és necessari crear dos documents (figura 13).

1) El diagrama de flux, en què es reflecteixen les activitats que es fan, l'ordre en què es fan, les responsabilitats, les bases de dades que hi intervenen, els documents que es generen o que es necessiten, etc.

2) La fitxa de procés, en què es reflecteix tota la informació que no apareix en el fluxograma però que es necessita per a comprendre el procés.

Figura 6. Descripció d'un procés



Font: Aguilera i Morales, 2011.

Aquests dos tipus de documents els veurem a continuació.

### 1.5.1. Diagrama de flux

Els diagrames faciliten a l'organització la interpretació de les activitats que es duen a terme en els processos, perquè aporten una percepció visual d'activitats i la seqüència d'aquestes, incloses les entrades, les sortides i els límits del procés.

Aquesta gestió es representa amb uns diagrames de flux o fluxogrames en els quals es plasmen les diferents activitats que integren un procés, la seva relació i els documents o recursos que són necessaris. Aquestes activitats es recullen seqüencialment. Els fluxogrames són una bona eina per a l'anàlisi seqüencial, ja que plasmen l'ordre rigorós del procés. Des del punt de vista de la gestió documental, els fluxogrames faciliten el dibuix del flux de documents que tenen lloc en el procés. Es poden presentar en vertical (per a llegir de dalt a baix) o en horitzontal (per a llegir d'esquerra a dreta).

Hi ha diferents maneres de representar les accions que tenen lloc en els processos i els procediments associats. Per tant, trobem diferents tipus de diagrames de flux. Martin Castilla i altres (2008) ens indiquen que n'hi ha de quatre tipus:

1) **Diagrama de bloc:** facilita una visió senzilla i ràpida del procés, i recull cada activitat o subprocés dins d'un rectangle.

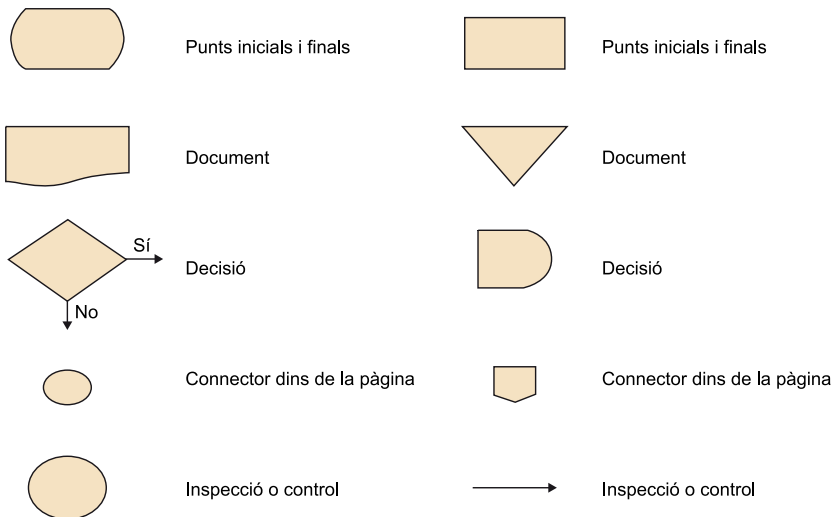
2) **Diagrama de flux:** segons els esquemes de l'ANSI (American National Standard Institute), que recull les diferents activitats i interrelacions dins del procés.

3) **Diagrama de flux funcional:** recull la seqüència detallada d'activitats dins del procés per les diferents àrees de l'organització.

4) **Diagrama de flux geogràfic:** recull els moviments geogràfics de la informació, materials, documents o persones.

En tots els casos s'utilitzen uns símbols predefinits per a representar el flux d'operacions amb les seves relacions i dependències. Les següents figures presenten algunes de les simbologies emprades.

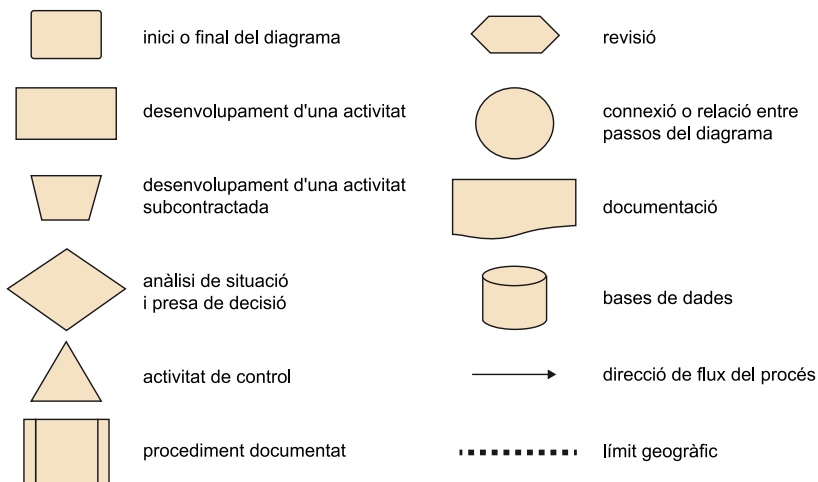
Figura 7. Símbols ANSI per a dibuixar els diagrames de flux



Font: ANSI a Martín Castilla i altres (2006).






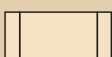

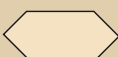




Figura 8. Simbologia en els diagrames de flux

**simbologia en els diagrames de flux**



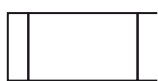
Font: UCA. Unidad de Evaluación y Calidad de la Universidad de Cádiz (2007).

Figura 9. Símbols del diagrama de flux a Universitat de Màlaga

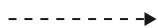
	Terminal	Indica on comença i on acaba el procés
	Entrada/Sortida	Indica l'entrada o sortida de productes, serveis, dades o informació
	Tasca	Indica una acció simple o activitat a desenvolupar
	Tasca subcontractada	Indica el desenvolupament d'una activitat subcontractada
	Decisió	Generalment, en els processos cal prendre decisions. Del símbol surten dues fletxes, sí/no, bo/dolent...
	Procediment documentat	Indica l'existència d'un procediment documentat, per a dur a terme una part del procés
	Document	Indica la presència d'un document en format paper (o bé en un altre suport)
	Revisió	Generalment, en els processos, es fan revisions per a comprovar-ne el bon desenvolupament
	Base de dades	Indica el registre o extracció de dades informàtiques
	Espera	Indica que perquè el procés continuï ha de passar cert període de temps
	Connector	Indica la direcció del flux del procés
	Continuïtat	Indica que el procés continua (en una altra pàgina). Per a la seva identificació s'enumeraran ordinalment

Font: Gil Ojeda i Vallejo Garcia (2008).

Figura 10. Símbols emprats en els fluxogrames de la Conselleria de Turisme, Comerç i Esports de la Junta d'Andalusia



Indica el salt o crida a un altre procés (o subprocés).  
El color indica el tipus de procés que es crida  
(millora, suport o prestació de servei).



Indica el flux d'informació  
(pot ser que provingui d'un document escrit  
o de costums socials, d'educació,  
no escrits però coneguts).



Indica l'entrada de diferents accions  
i/o documents a una activitat.



Emmagatzematge de dades.  
No especifica si és una base de dades  
o un registre (s'indica en verd per a ressaltar-ho).



Notes i aclariments.



Representa un document o registre  
(s'indica en verd per a ressaltar-ho).

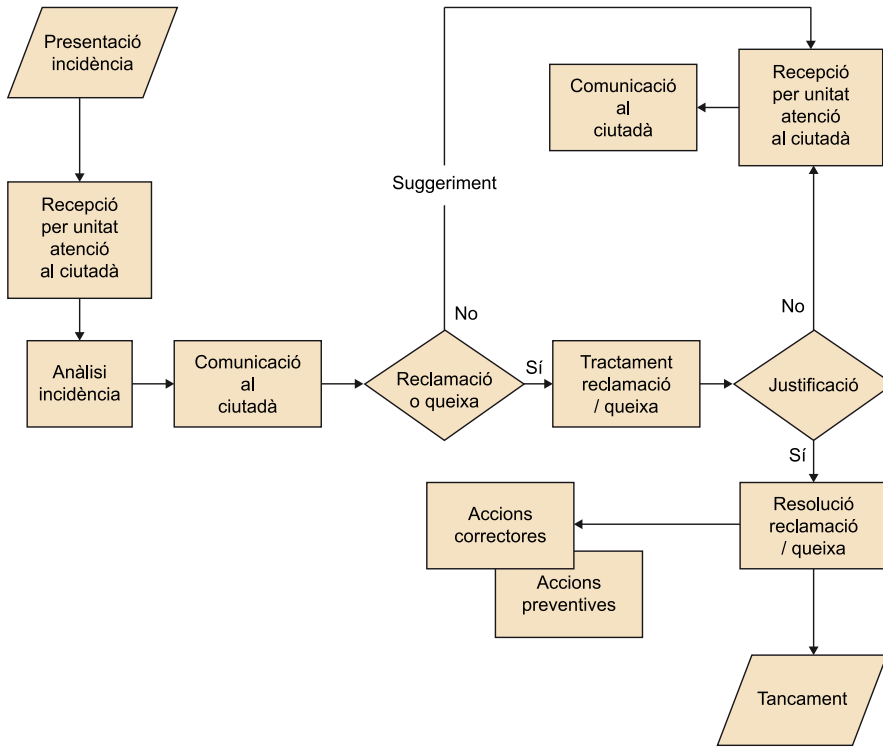


Representa dades/informació sense especificar  
si estan emmagatzemades ni on  
(s'indica en verd per a ressaltar-ho).

Font: Aguilera i Morales, 2011.

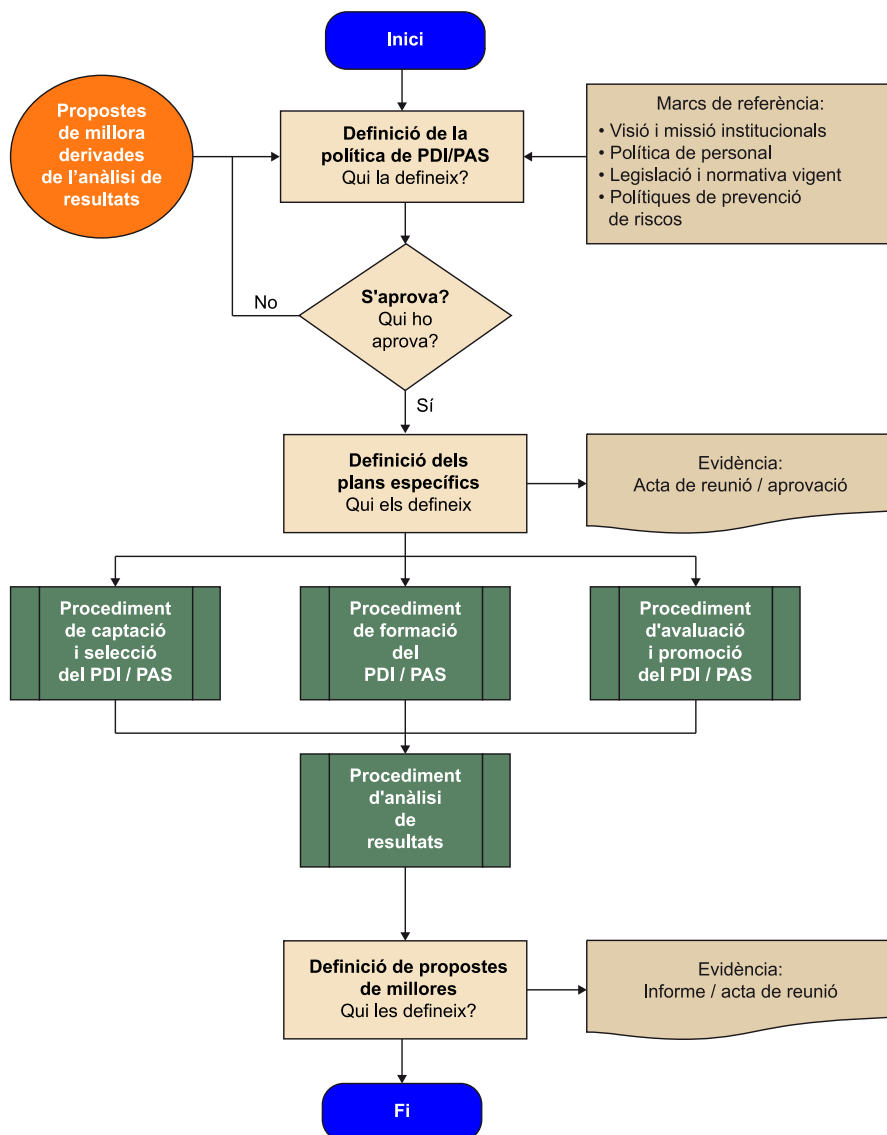
Tenint en compte aquests símbols, veurem a continuació exemples de diagrames de flux relacionats amb diversos processos.

Figura 11. Exemple de fluxograma del procés de suggeriments i reclamacions



Font: Martín Castilla, 2006.

Figura 12. Exemple de fluxograma dels processos «Com el centre garanteix i millora la qualitat del seu personal acadèmic i administratiu», de la Universidad de Cádiz



### 1.5.2. Fitxa de processos

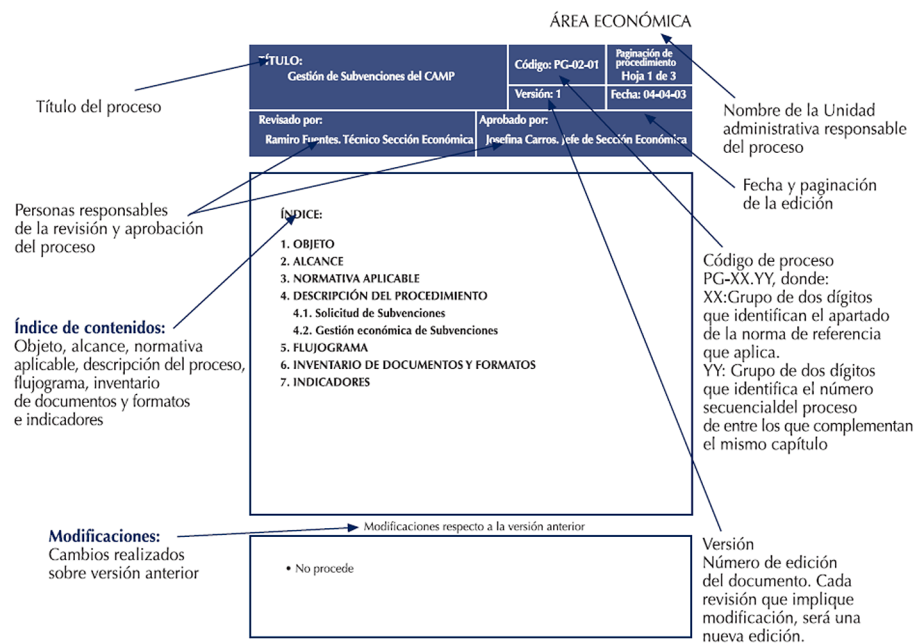
Aguilera i Morales (2011) indiquen que la fitxa de processos és un document complementari al diagrama de flux, en el qual s'indiquen les dades rellevants que faciliten la comprensió del procés i no s'inclouen en el diagrama. Altres autors parlen de full del procés en què a més de la descripció breu del procediment s'inclou el diagrama de flux (Cerrillo i altres 2016).

El nivell de detall de la fitxa dependrà de diversos aspectes com la complexitat dels processos, l'estructura i la grandària de l'organització, i el que necessiti l'organització perquè hi aporti valor.

La *Guía* elaborada per Martín Castilla i altres (2008) per encàrrec de la Federación Española de Municipios y Provincias ens ofereix un esquema de com elaborar una fitxa de descripció d'un procés. La podeu veure a la figura 13.



Figura 13. Esquema de fitxa de procés



En la descripció d'un procés de treball cal tenir en compte els aspectes següents:

### 1) agents


- entrada (*inputs*)
- sortides o resultats (*outputs*)
- client
- proveïdor
- propietari del procés
- altres agents implicats

### 2) elements d'un procés

- títol
- objectiu del procés
- abast
- propietari o responsable
- documentació de referència o formats, documents que es creen i documents que es recepcionen
- descripció del procés, prenent com a base el que hem identificat en el diagrama realitzat
- fluxograma, amb els codis explicats abans

Un exemple de fitxa el veiem a la figura 14.

Figura 14. Exemple de fitxa de procés

	<b>PROCESO:</b>	PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES PERIÓDICAS- PROGRAMACIÓN ANUAL DE ACTIVIDADES E INSTALACIONES	<b>CÓDIGO:</b>	MMMM-MM
	<b>TIPO:</b>	PRESTACIÓN DE SERVICIO	<b>PROPIETARIO:</b>	Dirección
<b>Misión/Objeto</b>	Organizar las actividades anuales o periódicas y la ocupación de las instalaciones			
<b>Destinatarios</b>	Clientes y empresas de servicio que estén contratadas			
<b>VARIABLES DE CONTROL:</b>		<b>INDICADORES (Ficha indicadores):</b>		
Formación y concienciación de las personas que intervienen en el proceso		Actividades planificadas y realizadas/nº total actividades planificadas (FP-XXX)		
Información a disposición de los alumnos.		Evolución matrículas en actividades de años anteriores (FP-YYY)		
Publicidad		H instalaciones ocupadas/h disponibles de las instalaciones (FP-ZZZ)		
Base de datos de instalaciones		H de clases de profesor o monitor/h totales disponibles de profesores o monitores (FP-TTT)		
<b>Observaciones:</b>				
<b>Documentación asociada y registros:</b>				
Planificaciones anteriores				
Documentación/normativa aplicable a clientes especiales (abonados, clubes, federaciones, socios, etc.)				
Etcétera				

## 1.6. Programari

Actualment disposem d'un seguit de programaris que ens faciliten el dibuix dels processos. Abans ja hem esmentat Mindmaps i Bizagi. En aquest apartat detallarem enllaços a les eines i a recursos per a dissenyar processos.

- Mind maps
- Smartdraw
- A XarxaTIC disposem d'una breu explicació de com fer mapes i diagrames.
- Podem trobar una recopilació de programes lliures per a fer mapes de processos a la web Uptodown.
- Bizagi

## 2. Gestió de fluxos de treball i expedients

En l'activitat administrativa es generen i es reben documents d'acord amb els procediments que cada Administració ha determinat. Aquests documents es van agrupant en expedients. És important la definició i gestió dels fluxos de treball en el marc d'aquests procediments, i la definició del contingut d'expedients que es van generant, per a garantir l'autenticitat, fiabilitat, integritat i usabilitat dels documents. Una bona gestió de fluxos de treball i expedients evita duplicar documents, i també facilita racionalitzar les càrregues de treball.

És de gran utilitat disposar d'un inventari de procediments organitzat d'acord amb el quadre de classificació de documents de l'organització, tal com assenyala Cerrillo i altres (2016). Ja fa anys que les administracions tenen tendència a publicar el seu catàleg i guies de procediments administratius per a donar a conèixer les seves actuacions. Un exemple és la ja derogada Resolució d'1 de desembre de 1998, de la Secretaria d'Estat per a l'Administració Pública, per la qual es publica la relació de procediments de l'Administració General de l'Estat.

Amb la publicació de les recents lleis de transparència i govern obert, tant l'espanyola com les de les diferents comunitats autònomes, és totalment imprescindible que les administracions publiquin els procediments que duen a terme i la documentació associada. Per tant, els procediments i la documentació pública han passat a un primer terme.

A més, la modernització de l'Administració pública, la necessitat de simplificar procediments i la implantació de l'Administració electrònica requereixen d'una major sistematització en la gestió de documents. El nucli d'aquesta gestió és l'expedient, que amb la Llei 39/2015 de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, ha de ser únic i electrònic. L'expedient és on s'agrupen els documents que formen part d'un procediment. Per tant, és un dels aspectes clau de la gestió de documents i informació públiques.

En aquesta part del mòdul repassem els conceptes de fluxos de treball i generació d'expedients en el marc dels procediments administratius, vinculant-ho amb gestió de documents administratius. En primer lloc recordem el concepte de procediment administratiu i creació d'expedients. En segon lloc treballarem el concepte de la tramitació de l'expedient en un procediment administratiu i els fluxos de treball que la tramitació genera.

## 2.1. Procediments administratius i expedients

Un procés es fa amb un seguit de procediments. Tenint en compte el concepte que hem vist de procés, un procediment és un conjunt d'instruccions que descriuen la manera específica com es duu a terme un procés. Cada instrucció genera documents que a més d'estar estandaritzats, cal gestionar en el marc d'un expedient.

L'expedient és un conjunt de documents que responen a la tramitació d'un assumpte. Per exemple, un acte de contractació pública generaria un expedient de contractació, en què hi hauria, entre altres documents, el plec de bases administratives particulars, el plec de prescripcions tècniques particulars, l'acte d'obertura d'ofertes, etc.

Actualment els procediments administratius es regeixen per la Llei 39/2015. Aquesta llei defineix procediment administratiu com el conjunt ordenat de tràmits i actuacions formalment dutes a terme, segons el legalment previst, per a dictar un acte administratiu o expressar la voluntat de l'Administració. La mateixa Llei defineix expedient administratiu com «el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, i també les diligències encaminades a executar-la» (art. 70.1).

Dit d'una altra manera, el procediment administratiu és una seqüència d'actuacions que tenen lloc en un acte administratiu definit per l'autoritat administrativa d'aquest acte administratiu. L'acte administratiu és un acte jurídic consistent en una declaració de voluntat de l'Administració. Expressa una resolució singular que exhaureix els seus efectes jurídics quan es compleix (Aguado i altres, 2016).

El Reial decret 4/2010 va més enllà, i defineix el procediment administratiu com «un procés formal regulat jurídicament per a la presa de decisions per les administracions públiques per a garantir la legalitat, eficàcia, eficiència, qualitat, drets i interessos presents, que acaba amb una resolució en la qual es recull un acte administratiu; aquest procés formal jurídicament regulat s'implementa en la pràctica mitjançant un procés operatiu que coincideix en major o menor mesura amb el formal».

Així doncs, quan iniciem un procediment administratiu, hem de tenir molt en compte, a més de la regulació en què es basa per a donar-li fonament jurídic, els tipus de documents que s'han de generar en els diferents tràmits i actuacions, i que constitueixen l'expedient. Per tant, cada procediment té associat un conjunt de tipologies documentals prèviament definides. Aquestes tipologies han de portar associades una plantilla que ha de contenir els elements imprescindibles d'acord amb l'objectiu del procediment i l'acte administratiu a què estan vinculades. Per tant, quan es crea un procediment, s'han de dissenyar

### Procediments de l'AGE

Aquí pots consultar una relació de procediments de l'AGE:

<https://administracion.gob.es/pagfront/tramites/catalogo/catalogo.htm>

els tipus de documents i les seves plantilles. S'ha de procurar que els procediments compleixin les funcions de l'acte administratiu. Aquests aspectes ja els hem vist en els mòduls 1 i 3.

Recordem els elements i les tipologies dels actes administratius que hem de tenir en compte quan definim els processos i els procediments, les taules de contingut dels expedients i els fluxos de treball que es generen. Aquests elements d'acord amb Aguado i altres (2016) són:

### **Elements dels actes administratius**

- elements subjectius: autoritat administrativa que dicta l'acte i destinatari
- factors que justifiquen i legitimen la producció: pressupost de fet, finalitat i motivació
- contingut: elements reglats de l'acte, elements discrecionals de l'acte
- elements formals: procediment i forma de manifestació de l'acte administratiu

### **Tipologia dels actes administratius**

- Actes resolutoris, amb efecte jurídic sobre els seus destinataris.
- Actes de tràmit, que són preparatoris dels anteriors.
- Actes favorables o declaratius, que milloren o amplien la situació jurídica o els drets i els interessos dels destinataris.
- Actes desfavorables i de gravamen, que limiten, redueixen o perjudiquen els drets i interessos o la situació jurídica dels seus destinataris.

## **2.2. Tramitació del procediment administratiu, fluxes d'informació i formació de l'expedient**

- Context d'un procés
- Cicle d'un procediment en tràmit
- Inici
- Transcurs
- Finalització

Recordem que un procediment crea i rep documents, i que les decisions administratives que tenen lloc en el marc d'un procediment cal documentar-les. Aquests documents han de guardar-se com a evidències dins de l'expedient, juntament amb tota la documentació associada al procediment. A més,

l'expedient ha de tenir una taula de continguts (anomenada també índex) que indiqui tots els documents que el constitueixen. Aquesta taula servirà d'orientació per a tots els actors que intervinguin en la tramitació del procediment administratiu, i orientarà en la formació de l'expedient al llarg de tots els fluxos de treball. A més, en el context electrònic, aquets índex permet la recuperació de documents dins de l'expedient quan sigui necessari, i ha de garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient electrònic generat des del moment de la signatura. La Llei 39/2015 (Espanya, 2015) informa de com ha de ser l'expedient electrònic. Pel que fa a la interoperabilitat dels expedients, les administracions públiques han de seguir les Normes tècniques d'interoperabilitat, especialment la de l'expedient electrònic (Resolució de 19 de juliol de 2011), la del document electrònic (Resolució de 19 de juliol de 2011) i la de política de gestió de documents electrònics, per a definir les metadades (Resolució de 28 de juny de 2012).

Els fluxos de treball estan definits per les diferents fases d'un procediment administratiu. Aquestes tenen un paper destacat en la creació i recepció de documents i la seva circulació en el cicle d'un procediment: inici, transcurs i finalització, que marca el tancament de l'expedient. Aquests fluxos poden estar definits en un diagrama de fluxos, com els que hem vist a l'apartat anterior.

Recordem el context d'un procediment administratiu. Aquest està regulat dins de l'Administració pública, i forma part d'un procés. Per tant, per definició quan es dissenya un procediment, s'han d'establir els següents aspectes:

- a) marc legal en el qual es basa
- b) documents que han de ser creats i generats
- c) els actors participants
- d) fluxos de documents i informació entre tots els actors participants en el procediment

En el disseny d'un procediment podem emprar la metodologia treballada en la primera part d'aquest mòdul, identificant documents, actors i fluxos. Insistim en la importància d'aquests aspectes per a evitar duplicitats en els documents i informacions. Això comporta dificultat a l'hora d'actualitzar les dades i, per tant, en la garantia de les característiques dels documents: autenticitat, fiabilitat, integritat i usabilitat.

El cicle d'un procediment en tràmit estarà marcat per diferents fases. Aquestes s'estudien en l'assignatura de Dret administratiu I. Tanmateix aquí les recordarem pel paper que tenen en la gestió de documents i en la definició del fluxos de treball que genera la mateixa tramitació. També hem de fer esment que la Llei 39/2015 (Espanya, 2015) ja disposa que els actes administratius es facin per escrit per mitjans electrònics, i que els documents generats siguin

interoperables. Les fases del procediment administratiu i les implicacions per a la gestió de documents són les següents (Cerrillo i altres, 2016; Aguado i altres, 2016):

1) **Fase d'iniciació**, que comença mitjançant un document d'ofici fet per l'òrgan competent, o una sol·licitud feta per una persona interessada. L'inici del procediment marca també l'obertura de l'expedient quan es fa l'assentament del document d'inici en el registre electrònic de l'Administració, on ha de constar la data i hora de presentació i el rebut. Recordem que aquests documents electrònics i els assentaments han de ser interoperables, i per això hem de tenir en compte l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat que estableix la sèrie de Normes tècniques d'interoperabilitat, esmentades en el mòdul 3. Això implica que els sistemes han de ser compatibles i ser interconnectables. En aquesta fase els documents que s'han d'incorporar a l'expedient venen definits pel mateix procediment.

2) **Fase d'ordenació**, en la qual l'Administració impulsa i ordena el procediment d'acord amb les regles establertes en la Llei 39/2015. La mateixa Llei ja assenyala quins documents s'han d'incloure i quins s'han d'excloure de l'expedient administratiu electrònic: informació que té caràcter auxiliar o de suport, i els judicis de valor emesos per les administracions públiques.

3) **Fase d'Instrucció**, en la qual tenen lloc els tràmits principals. Es recopilen totes les dades, documents com informes i proves necessàries per a determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals es dictarà resolució administrativa.

4) **Fase de finalització** del procediment per tres vies:

a) l'organisme competent dicta una resolució amb què finalitza el procediment,

b) l'interessat declara la seva voluntat de posar fi al procediment per desistiment o renúncia,

c) caducitat del termini donat per l'Administració a qui ha iniciat un tràmit perquè aquest faci les actuacions necessàries perquè continuï el procediment.

En tots aquests tràmits hem de tenir en compte l'entorn electrònic en què es produeixen. Per tant, hi ha còpies electròniques dels documents administratius que per a obtenir la condició d'autèntiques han d'estar fetes pels òrgans competents de les administracions públiques. Les signatures de documents que hi ha al llarg del procediment també es produiran per mitjans electrònics amb les garanties jurídiques necessàries, per considerar la signatura autèntica. Finalment, les notificacions de les resolucions també seran electròniques, i estan regulades per la Llei 39/2015.





## Bibliografia

**AENOR** (2008). *UNE-ISO/TR 26122 IN. Información y documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos*. Madrid: AENOR.

**AENOR** (2015). *UNE-EN-ISO 9001:2015. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos (ISO. 9001:2015)*. Madrid: AENOR.

**Aguado, V.; Cuchillo, M.; Mir, J. i altres** (2016). «L'acte administratiu». A: Aguado i Cudolà, Vicenç; Bayona i Rocamora, Antoni; Cases Pallarès, Lluís i altres (2016). *Dret administratiu I*. Barcelona: FUOC.

**Aguilera Ortega, O.; Morales Aguilar, I.** (2011). *Guía de buenas prácticas para la gestión por procesos en instalaciones deportivas*. Màlaga: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía.

**Álvarez Carreño, S. M.** (2017). *Metodología de inventariado de trámites administrativos*. Murcia: Universidad de Murcia. Disponible a: <https://sede.um.es/sede/tramites/documentos/metodologia-inventariado-tramites-administrativos.pdf> [Data de la consulta: juliol de 2017]

**Cerrillo Martínez, A. (coord.); Alguacil Sanz, M.; Cerrillo i Martínez, A. i altres** (2016). *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las leyes 39/2015 y 40/2015*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

**Espanya** (2010). Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 25 (29 de gener de 2010), pàg. 8139 a 8156.

**Espanya** (2015). Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, pàg. 89343-89409.

**Gil Ojeda, Y.; Vallejo García, E.** (2008). *Guía para la identificación y análisis de los procesos de la Universidad de Málaga*. Màlaga: Universidad de Málaga. [http://www.uma.es/publicadores/gerencia\\_a/wwwuma/guiaprocessos1.pdf](http://www.uma.es/publicadores/gerencia_a/wwwuma/guiaprocessos1.pdf) [Data de la consulta: 30 de maig de 2017]

**Macías García, M.; Álvarez Delgado, J.; Rojas Fernández, C. i altres** (2007). *Gestión de procesos en la UCA. Guía para la identificación y análisis de procesos V01*. Cadis: Universidad de Cádiz. [http://servicio.uca.es/personal/guia\\_procesos](http://servicio.uca.es/personal/guia_procesos) [Data de la consulta: 30 de maig de 2017]

**Martín Castilla, J. I.; Latorre Galicia, J. A.; Ruiz Budúa, L. A.** (2006). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 6. La gestión por procesos en la Administración local. Orientación al servicio público de la ciudadanía*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. [http://femp.femp.es/files/566-270-archivo/P%C3%A1ginas\\_de\\_Gu%C3%ADa\\_6\\_\(primera\\_parte\).pdf](http://femp.femp.es/files/566-270-archivo/P%C3%A1ginas_de_Gu%C3%ADa_6_(primera_parte).pdf) [Data de la consulta: 30 de maig de 2017]

**Openossad** (2008). *Metodología OSSAD (I): Fundamentos*. Disponible a: <https://openossad.wordpress.com/2008/12/07/metodologia-ossad-i-fundamentos/> [Data de la consulta: juny de 2017]

**Openossad** (2010). *Metodología OSSAD (II). Lenguaje gráfico*. Disponible a: <https://openossad.wordpress.com/2010/01/26/metodologia-ossad-ii-fundamentos/> Consulta: Juny 2017].

**Unidad de Evaluación y Calidad** (2007). *Manual y guía. Gestión de procesos en la UCA*.

