



**NOTAS**

# **ANORMALIDADES DE LA NOMENCLATURA ORGANICA**

Por **LUIS BLANCO DE TELLA**

001.4:35.06

1. Es un hecho indiscutible que la elección de las denominaciones que se utilizan para la identificación de los elementos integrados en los distintos niveles de los organismos administrativos se realiza, hoy por hoy, sin sujeción a criterio general alguno.

Esta circunstancia determina, como primer efecto, la desordenada variedad que se advierte en este campo, y que, lejos de disminuir, suele aumentar en cada nueva organización que se lleva a cabo. Del maremágnum de la nomenclatura administrativa pueden derivar, a su vez, como consecuencias inmediatas, la fluidez y oscuridad estructural, la tendencia a potenciar el rango administrativo de cada función o grupo de funciones, el alargamiento de la cadena jerárquica y, en definitiva, la inflación anormal del esquema orgánico.

2. Pocas son las normas de carácter general aplicables en materia de denominación de las unidades encuadradas en cada departamento. Es cierto que el artículo 2.º, apartado 2.º de la Ley de Procedimiento administrativo establece que «se entenderá por *negociado* la unidad administrativa inferior de los distintos departamentos ministeriales y organismos autónomos, y por *sección*, la unidad que agrupe a dos o más negociados», pero el hecho es que dicho precepto, insuficiente para regular esta compleja materia, se aplica muchas veces de forma viciosa o incluso se desconoce de plano.

Es evidente, en efecto, que el *negociado*, como unidad elemental, viene sufriendo en la práctica un proceso de empequeñecimiento que se acusa en la progresiva reducción de efectivos personales (el negociado con uno o dos funcionarios además del jefe), y que en ocasiones termina con la desaparición del mismo como tal unidad (el *negociado* unipersonal), identificándose con la idea de *puesto* o con la más imprecisa de *función* (la acumulación de varios *negociados* en un solo puesto de trabajo que, por añadidura, recibe la denominación de *jefe*). El mismo fenómeno se observa, con idénticas modalidades, en la denominación *sección*. No es difícil, ni mucho menos, encontrar secciones que no solamente no constituyen la agrupación de dos o más negociados, sino que a duras penas podrían justificar la existencia de una sola unidad de esta clase. La situación, en este punto, resulta comparable a la que se produciría si, dentro de la organización militar, pudiera registrarse la presencia de compañías formadas por una sola sección, o la de secciones sin más fuerza en revista que el correspondiente oficial y su asistente.

A nuestro modo de ver, y mientras la ley no disponga otra cosa, el término *negociado* ha de ser utilizado exclusivamente para designar *unidades* (agrupaciones de puesto bajo una jefatura común), y no debe aplicarse a *funciones* ni a *puestos* aislados. Querer configurar como negociados todas las actividades que se estiman necesarias en un determinado nivel de la organización, con independencia de cualquier otra circunstancia—por ejemplo, el volumen de trabajo que cada función representa—, conduce inexorablemente a la multiplicación artificial de aquéllos o a la creación de *unidades* que sólo existen sobre el papel.

A este respecto resulta suficientemente demostrativo lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 3.º de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de julio de 1961, por la que se aprobó el Reglamento provisional de los gobiernos civiles. Según esta curiosa disposición, posterior a la Ley de Procedimiento administrativo, «la división en negociados, establecida en los artículos siguientes, será puramente

funcional o documental, de tal forma que varias de estas pequeñas unidades (*sic*) podrán ser atendidas por un solo funcionario o directamente por el propio jefe de la sección respectiva». De acuerdo con esto, en los dos artículos siguientes se establecen quince *negociados documentales*.

3. Por otra parte, las expresiones *jefe* y *jefatura* se desfiguran en el vocabulario administrativo, hasta llegar, en casos extremos, a situaciones en que la casi totalidad del personal recibe dicha denominación. En tales ocasiones, y por muy elementales que parezcan los citados conceptos, se olvida que la idea de *jefatura* requiere necesariamente la atribución formal de autoridad para dirigir las actividades de otros miembros—pocos o muchos—y la responsabilidad por el desarrollo de las mismas. La jefatura—esto es obvio—se ejerce sobre *individuos* y no sobre *funciones*. El hecho de que un determinado funcionario tenga asignada la ejecución de ciertas actividades o la tramitación de un conjunto de problemas o de asuntos no le convierte en el *jefe* de los mismos. No hay, ni tiene por qué haber, un *Jefe del Negociado de Caja* donde sólo hay un cajero, ni un *Jefe del Negociado de Protocolo* cuando el tratamiento de estas cuestiones ocupa solamente una fracción de la actividad de un solo puesto de trabajo.

Posiblemente las desviaciones indicadas han venido obedeciendo, al menos en parte, a la necesidad de arbitrar un procedimiento viable para incrementar las remuneraciones del personal (gratificaciones por *jefatura* o por el desempeño de puestos de *mayor responsabilidad*), pero no cabe desconocer la trascendencia que en esta materia puede revestir el juego de factores psicológicos.

La denominación de *jefe*, aunque la jefatura sea nominal, constituye un buen procedimiento para acrecentar la sensación de importancia en el sujeto que la recibe y para proyectar tal impresión hacia el exterior. Esta circunstancia, por sí sola, bastaría para explicar por qué el abuso del término y la proliferación de jefaturas no suelen ser mal acogidas por los miembros de la organización, o, en el peor de los casos, por una buena parte de los mismos. Así se explica también, por ejemplo, que en algunos organismos los jefes de unidades configuradas como *servicios* o como *secciones* reciban la sugestiva denominación de *directores*.

4. Al lado de las anomalías derivadas de la confusión o de la equiparación de las ideas de *unidad*=*puesto*=*función* y de la desnaturalización del concepto de jefatura pueden señalarse otras que nacen, como se ha dicho de la insuficiencia de la regulación exis-

tente sobre la materia. La ley señala, como se ha visto, lo que ha de entenderse por *sección* y *negociado*, pero no conocemos ningún precepto de carácter general en el que se establezca la denominación que se haya de aplicar a las agrupaciones orgánicas de secciones cuando el número de éstas, dentro de una Dirección general o de un organismo autónomo, haga necesario interponer un nuevo nivel —o varios— entre las mismas y la jefatura superior.

En este punto existe un sensible vacío que se resuelve en la práctica de las formas más dispares. Ningún obstáculo legal parece existir para que las agrupaciones de secciones, en tales casos, se configuren bien como *subdirecciones* o bien como *divisiones* o como *servicios*, o para que la aplicación de tales términos en escalones sucesivos se realice de una o de otra forma.

La complejidad del problema aumenta cuando se consideran las unidades de carácter provincial o regional (necesitadas probablemente de una nomenclatura distinta de la que se utiliza en los servicios centrales), o cuando del *sector operativo* de la organización se pasa a las *unidades de apoyo*. Así, puede observarse, en efecto, que las denominaciones *oficina* y *gabinete*, empleadas en el sector de *staff* con marcada preferencia, se toman para designar unidades de rango muy variable, o que incluso aparecen sin asimilación alguna.

La misma imprecisión se puede apreciar en lo relativo al empleo de las denominaciones aplicadas a los órganos colegiados. Los términos *consejo*, *junta*, *comisión*, *comité*, y algunos más, se utilizan sin discriminación para denominar los órganos más heterogéneos. Así se explica, por ejemplo, que varias de dichas denominaciones puedan aplicarse sin dificultad lo mismo a un órgano permanente con funciones específicamente coordinadoras que a un grupo de trabajo constituido con carácter transitorio para el estudio de un determinado problema. Y así ocurre, del mismo modo, que en la práctica pueda hallarse una *junta* que aparece como delegada de una *comisión*, o una *comisión* que actúa como órgano delegado de una *junta*.

5. Un último fenómeno que no puede pasar inadvertido y que se presta a ser fuente de múltiples engorros y complicaciones consiste en la tendencia al alargamiento innecesario de las denominaciones de los órganos y unidades administrativas.

En tales casos, y olvidando que la finalidad primordial que debe perseguir la nomenclatura orgánica estriba, simplemente, en permitir la identificación de los diferentes elementos que integran la estructura de la entidad, se intenta describir exhaustivamente el

contenido de cada unidad, llegando a veces a obtener resultados realmente llamativos o, cuando menos, de difícil manejo.

Así ocurre, por citar algún ejemplo, con la *Sección de recopilación y análisis de datos relativos a las Haciendas locales* de la Dirección General de Presupuestos, o con la *Sección de Inspección bromatológica de productos cárnicos, huevos, frutas y verduras frescas* de la Dirección General de Sanidad. Otro tanto sucede con la *Comisión delegada de la Junta administradora del Fondo de afianzamiento de los Depositarios de fondos de Administración local*, especialmente cuando para realizar ingresos a favor del órgano citado se exige el procedimiento de cheque nominativo.

El alargamiento excesivo de las denominaciones suele apreciarse muchas veces cuando se trata de dependencias de nueva creación o de pequeñas unidades con funciones marcadamente técnicas. Una denominación larga y complicada se presta a producir, sin duda, una impresión de importancia o de complejidad funcional que puede ser buscada deliberadamente como medio para consolidar un *status* más favorable o para destacar el carácter trascendental de la unidad dentro del dispositivo orgánico.

6. De todo lo anterior, y sin pretender resolver en este lugar el problema de la nomenclatura orgánica, creemos que se pueden obtener algunas conclusiones. La nomenclatura administrativa ha de basarse en reglas generales elaboradas por la Presidencia del Gobierno, en las cuales se determinen las denominaciones genéricas aplicables a los escalones normales de la organización de los departamentos ministeriales y las que se hayan de utilizar en los niveles que, eventualmente, resulte necesario interponer entre dos de aquéllos.

Posiblemente tales normas deben reducir la variedad actualmente existente y distinguir entre las denominaciones utilizables en las unidades centrales y las que se hayan de aplicar en las dependencias periféricas. Dentro de aquéllas, a su vez, cabe reservar determinadas expresiones para designar a los elementos que desarrollan funciones de asistencia o apoyo.

En definitiva, existe en esta materia un problema de normalización, en el sentido riguroso del término, que cae dentro de lo previsto en el artículo 31 de la ley de Procedimiento administrativo. La solución del mismo puede contribuir, indudablemente, a facilitar la labor de clasificar los diferentes elementos de la organización, asegurando al mismo tiempo su estabilidad.

