

# TEMAS

## LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA Y EL ARTICULO 35 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

651.3(46) : 35.077.3

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

El autor de este trabajo afronta el difícil problema de interpretar el tan discutido artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo, utilizando para ello el rigor objetivo de los principios de organización científica del trabajo, organigramas y clasificación y descripción de puestos de trabajo.

### I.—EL ARTICULO 35 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 1. EXPOSICIÓN

El artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo es un precepto clave para la mejor organización administrativa española. Es un precepto con grandes dosis de sana intención. Pero corre el riesgo de quedar frustrado. No es que no haya sido entendido, pero su amplitud de miras ha permitido una posición acomodaticia. De momento, el resultado es el *statu quo*.

El artículo 35 dice así: «En los departamentos civiles y organismos autónomos, las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios Técnicos administrativos y Auxiliares administrativos. Los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad.»

#### 2. INTERPRETACIÓN

No están en lo cierto aquellos que han dado al precepto una interpretación inocua o acomodaticia. Pero tampoco están en el buen camino aquellos que han pretendido ver en el precepto la base para un

privilegio o para una actitud revanchista de ciertas clases o cuerpos de funcionarios.

El artículo 35 no mantiene ni propone privilegio ni injusticia alguna. Precisamente se trata de un precepto de estricta justicia distributiva; pretende ser una importante palanca de ordenación y mejora de la Administración española. Para ello se vale de dos principios:

— En primer lugar, sienta el principio apriorístico de que para una buena organización administrativa en los Departamentos y en los organismos autónomos debe distinguirse entre una línea medular de mando y gestión—que quizá con no mucha fortuna denomina de carácter predominantemente burocrático—, y otras accesorias de especialidad funcional.

— En segundo lugar, afirma el principio de que cada funcionario o clases de funcionarios deben ocupar el puesto o puestos de la organización más adecuados a la función para que han sido reclutados—*the right man for the right place*.

Ambos principios inducen a estudiar la técnica de la organización de la Administración, y la técnica de la clasificación y descripción de puestos de trabajo. Al estudio de las dos técnicas se va a referir el presente trabajo, si bien limitado a los fines perseguidos por el tan reiterado artículo 35.

## II.—LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION

### 1. ORGANIGRAMA

La tarea de organizar es previa a la de administrar. Una Administración eficiente no es pensable si, previamente, no se ha montado su estructura con un buen sentido organizativo.

Todo buen sentido organizativo tiene por objetivo interno lograr la mayor armonía y sincronización entre todos los miembros y elementos del organismo, a fin de que su actividad se desarrolle con la mayor eficacia.

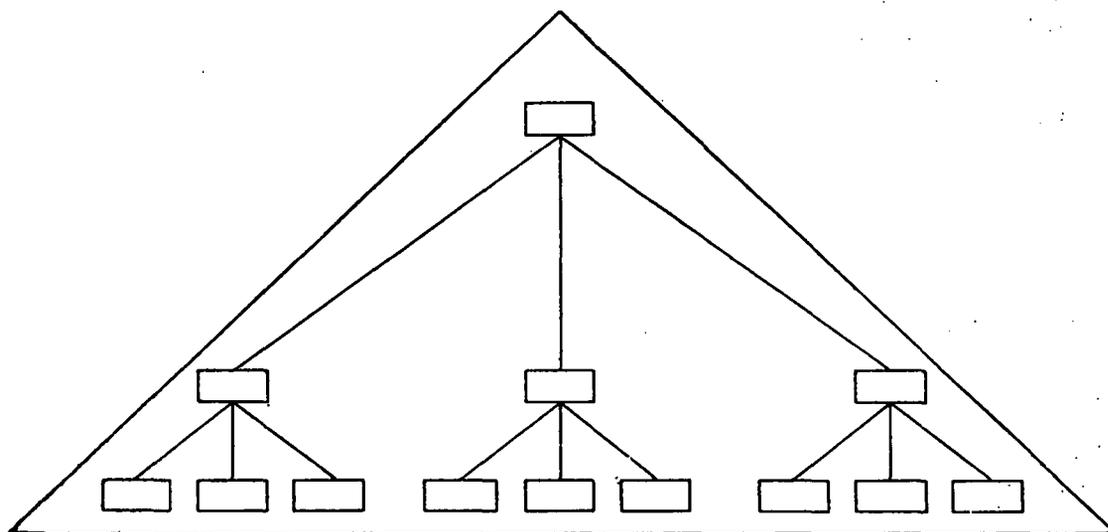
La vía más fácil de discernir la lógica articulación de los diversos miembros y elementos de una organización consiste en elaborar su organigrama. El organigrama es una especie de radiografía de la organización, en la que se distinguen los puestos de trabajo y el entretejido de sus líneas de coordinación y subordinación. El organigrama

es al organizador lo que la radiografía es al médico; ambos son elementos de diagnóstico esenciales, pero con la gran ventaja en favor del organigrama que, como es un artificio convencional, puede variarse a placer según lo aconsejen las mejores técnicas organizativas.

El organigrama suele revestir una forma piramidal. En la Administración pública, el vértice de la pirámide está representado por el Jefe del Gobierno, y su base por los últimos funcionarios subalternos. La causa de esta estructura piramidal de las organizaciones se halla en el hecho natural de la limitación de las facultades humanas y en la ley económica de la división del trabajo; el hombre necesita de la colaboración de los demás hombres, pero para que todos juntos no constituyan una masa informe, hay que articular las relaciones entre todos ellos. Esta articulación se suele desarrollar casi siempre de arriba hacia abajo, en una línea jerárquica que sigue una progresión de crecimiento geométrico que no debe exceder del número cinco por escalón, según criterio muy generalizado de los técnicos en organización.

A su vez, estos mismos técnicos aconsejan que el número de los escalones de la línea jerárquica no sea muy grande.

Un organigrama óptimo sería, pues, el que se representa a continuación, en que la línea jerárquica sólo tiene tres escalones y en cada escalón, sólo tres elementos.



*Figura 1*

Claro es que no todas las organizaciones pueden ser reconducidas a esta simplicidad organizativa. Por ello, vamos a examinar otras po-

sibilidades, pero sin olvidar nunca el criterio orientador de dicha simplicidad piramidal.

## 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA SIMPLE

Si se piensa en la Administración pública de hace un siglo, sus problemas organizativos apenas planteaban dificultad alguna, debido a la simplicidad de funciones que la misma desarrollaba. Prácticamente se limitaba dicha Administración a ejecutar las leyes, y éstas eran, ciertamente, escasas. De aquí se desprende que:

— El organigrama de aquella Administración, compuesta por relativamente pocos funcionarios, se reflejaba en una estructura piramidal, cuya articulación casi única era la línea vertical de jerarquía a través de diversos escalones que venían a suponer la representación gráfica de la cadena de delegaciones de autoridad y de responsabilidad. La resultante era un organigrama de línea jerárquica de aspecto similar al que antes ha sido objeto de representación gráfica.

— Al limitarse aquella Administración a funciones exclusivamente jurídicas, los puestos de trabajo de la línea jerárquica fueron ocupados por técnicos juristas. La conclusión fué que la función administrativa —que según Fayol consiste en prever, organizar, mandar, coordinar y controlar— fué identificada con la función jurídica. Esta confusión ha constituido en los países latinos un lastre que es preciso conocer, porque aun no hemos logrado desprendernos totalmente de él.

## 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DIVERSIFICADA

Si se piensa en la Administración pública de la actualidad, nos encontramos con que los funcionarios se cuentan por cientos de miles y que se dedican a las actividades más diversas. Es que, frente a la simplicidad del funcionalismo décimonónico —limitado a la juridicidad—, se ha llegado en la actualidad a un funcionalismo altamente diversificado. Las causas son muy variadas —intervencionismo, socialismo, etc.—, pero lo cierto es que se trata de un fenómeno común a todas las Administraciones o actividades terciarias, según la terminología usual de los economistas. Piénsese, por ejemplo, en la enorme diferencia y complejidad organizativa entre la Administración de una empresa industrial del siglo XIX y una factoría contemporánea.

El resultado de esta diversificación funcional de la Administración ha sido la creación de múltiples cuerpos y servicios, muchas veces pensados para resolver el problema concreto, pero sin intentar armonizar y coordinar las líneas estructurales de este monstruo gigantesco que es la Administración pública en la actualidad. En conclusión, una Administración tan enorme y diversificada ha llegado a tal complejidad que no siempre resulta fácil de ordenar.

No obstante, la ordenación y sistematización es precisa, puesto que no existe buena organización sin unas líneas estructurales claras.

Para ello, puede seguirse un criterio funcionalista, pero es de difícil aplicación. El criterio más normalmente seguido consiste en añadir a la tradicional línea de organización jerárquica—basada en la delegación de autoridad y responsabilidad—, unos enclaves de organización funcional que se unen horizontalmente a la línea jerárquica y que se basan en la competencia y especialidad de la función. O sea, que al lado de la línea de mando y gestión que se proyecta verticalmente por delegación—*función administrativa genérica*—, existen múltiples líneas horizontales de especialización funcional que se interseccionan en los diversos grados de la línea jerárquica, aconsejando e informando sobre la especialidad del sector administrativo en cuestión—*funciones administrativas especiales*.

Este sistema viene a reflejar los principios de técnica organizativa *staff and line* que los anglosajones han difundido por el mundo y que ha merecido general aceptación. Su representación gráfica más simple es como sigue:

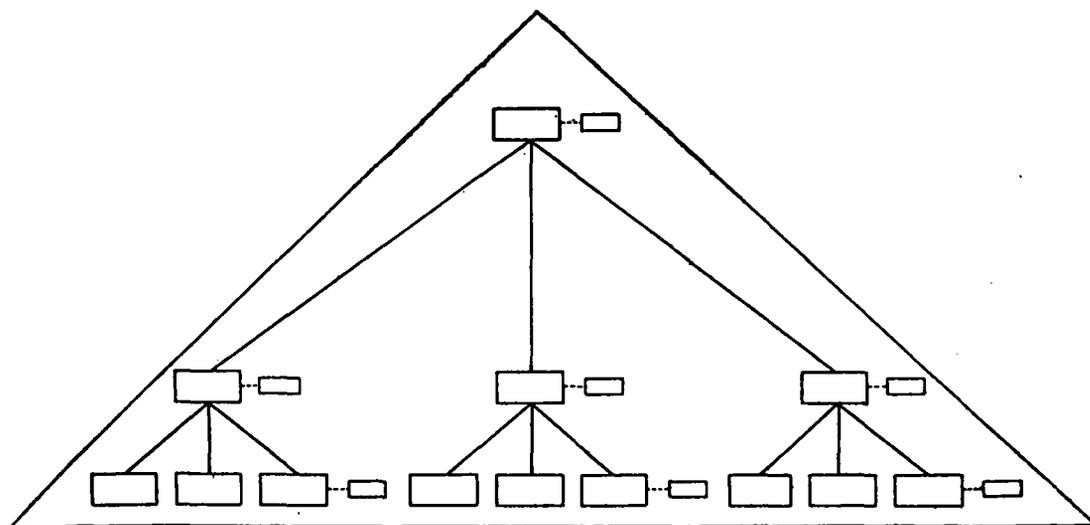


Figura 2

Fácilmente se aprecian junto con la línea jerárquica vertical de mando y gestión, unas líneas horizontales—en línea de puntos—que son los conductos suministradores de la especialización funcional.

Ahora bien, la Administración contemporánea no puede reflejarse en un esquema tan sencillo, porque la organización *staff and line*—a veces traducida por «línea y estado mayor», pero que más bien debiera traducirse como «línea vertical de jerarquía y líneas horizontales de especialidad»—no siempre se produce como resultado de una suma. La estructura puede complicarse extraordinariamente, debido, esencialmente, a que a veces las líneas horizontales de especialidad ejercen autoridad delegada sobre la línea jerárquica principal de mando y gestión.

Esto no es deseable. Como correctivos se suelen emplear la descentralización orgánica—organismos autónomos—, comités de coordinación y reforma, etc.

#### 4. CONCLUSIÓN

No obstante todas las dificultades, debe quedar bien sentado el ideal de que en la Administración pública puedan distinguirse las funciones administrativas generales de mando y gestión de las diversas funciones administrativas de especialidad funcional.

Pues bien, el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo sólo pretende esto: discernir la línea de mando y gestión—que denomina «predominantemente burocrática»—de las líneas de especialidad técnica y facultativa.

### III.—CLASIFICACION Y DESCRIPCION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

#### 1. PLANTEAMIENTO

Una vez afirmada la dicotomía organizativa de la Administración, el tan reiterado artículo 35 dice algo más.

Por una parte, afirma que la línea jerárquica de mando y gestión debe estar servida por una misma clase de funcionarios, que denomina Técnicos - administrativos y Auxiliares - administrativos; es decir, por aquellos funcionarios cuya especialidad consiste en ser Administradores.

Pero no se remite a ningún cuerpo—la palabra cuerpo no es utilizada en el artículo—, como se ha pretendido adivinar, y no podía ser menos porque en España no existe un cuerpo especializado en Administración, sino que estos puestos han sido ocupados anárquicamente por diversos funcionarios y cuerpos. No obstante, es interesante concluir que, en lo sucesivo, una vez bien ordenados y estructurados los puestos de administradores, deberán ser servidos por una categoría, clase o cuerpo único de funcionarios.

Por otra parte, afirma el artículo 35 que los funcionarios que han sido reclutados por su preparación facultativa y especial «deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad». Es decir, estos funcionarios deberán ocupar en el organigrama de la Administración española las funciones «asesoras» de la respectiva especialidad, pero nunca los puestos de mando o gestión directa sobre la línea jerárquica ... a no ser que se estime conveniente alterar radicalmente la función de alguno de estos funcionarios—o incluso cuerpos—, e integrarlos en la línea jerárquica junto con la clase, categoría o cuerpo de administradores, pero a costa de perder la especialidad.

No existiendo en España funcionarios ni cuerpos propiamente administrativos—téngase en cuenta que el Cuerpo técnico-administrativo del Estatuto de 1918 ha sufrido desplazamientos y desnaturalizaciones sin cuento a causa de la falta de titulación de muchos de sus miembros, y a que los titulados son juristas, pero no propiamente administradores—, pero existiendo puestos de trabajo esencialmente administrativos, sería de suma utilidad examinar la realidad a la luz de la técnica de clasificación y descripción de los puestos de trabajo, pues—como afirma Mooney— toda buena organización debe descansar sobre la base de una exacta definición de deberes y funciones.

## 2. FASES A DESARROLLAR

Uno de los más prestigiosos especialistas en la técnica de clasificación de puestos de trabajo—Ismar Baruch— afirma que no debe hacerse ninguna clasificación de este tipo sin previamente haber fijado la finalidad. Normalmente, la finalidad suele ser el establecimiento de una escala de retribuciones iguales para puestos de trabajo iguales. Ahora bien, nuestra finalidad en este caso es más primaria y genérica; pretendemos, a la luz del organigrama *staff and line* de la Administración española, constatar la procedencia y adecuación de los funcionarios

que desarrollan los mismos puestos de trabajo. Es decir, si dos puestos análogos de la *line* están desempeñados por dos tipos de funcionarios diferentes, es conclusión obligada reconocer que existe alguna inadecuación que corregir.

Así, pues, la primera fase a desarrollar será la confección del organigrama de la Administración española, de acuerdo con los principios sentados en páginas anteriores.

El organigrama reflejará todos los puestos de trabajo o «destinos» de funcionarios bien ordenados. Este buen orden se deberá sobre la base de describir las características de cada puesto de trabajo.

### 3. LA FASE DE DESCRIPCIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Una solución simplista consistiría en señalar el cuerpo de procedencia de todos y cada uno de los funcionarios que ocupan los diversos puestos de trabajo articulados en el organigrama.

Esto sería suficiente en el caso de que el organigrama fuese perfecto. Ahora bien, como la tarea de confeccionar tal organigrama es difícil, pueden, a priori, adivinarse errores de concepción o, al menos, diversidad de puntos de vista.

Por ello, es preciso que vaya, junto con el organigrama, no sólo la lista de funcionarios con detalle de sus cuerpos de procedencia, sino también una descripción de los puestos de trabajo *que justifique el organigrama*.

A estos efectos, conviene puntualizar:

1.º La descripción debe hacer referencia: a las relaciones de mando y dependencia; a la lista de obligaciones; a la lista de cualidades exigidas para el mejor desempeño del puesto; a la lista de interrelaciones del puesto con la Administración y con el público. Se resalta que, para estas descripciones, hay formularios muy logrados, como, por ejemplo, la «Standard Form 75 A» y la «Optional Form 8», de la Comisión del Servicio Civil de EE. UU.

2.º La descripción es de la «actividad real» desarrollada en cada puesto en cuestión, a cuyo efecto debe procurarse que la descripción sea hecha por aquellos que mejor conocen dicha realidad, o sea, por destinados en los puestos a describir y certificada por un par de superiores jerárquicos.

3.º Al describir un puesto no debe olvidarse nunca que se está haciendo una asignación de tareas en relación con el trabajo total de la organización. Por lo tanto, debe huirse de la tendencia errónea de describir el puesto por el rango personal o funcional de la persona que lo ocupa.

4.º La descripción ha de hacerse en forma directa y breve, evitando las expresiones vagas. También deben evitarse las reiteraciones, de manera que si un puesto es similar a otro previamente descrito, es preferible hacer referencia a éste, en lugar de repetir.

#### 4. LA FASE DE CLASIFICACIÓN

De la comparación de los puestos de trabajo con la clase de funcionarios que los ocupan, aparecerá en toda su desnudez un panorama que se intuye desordenado.

Es en este momento cuando aparecerá la necesidad de clasificación.

En realidad son dos las clasificaciones que pueden plantearse. En efecto, Mosher, Kingsley y Stahl distinguen entre una clasificación de funcionarios que se halla sincronizada con la planificación administrativa a largo plazo, y otra clasificación de puestos que es sólo apta para la planificación a corto plazo.

La primera clasificación, o sea la de los funcionarios en clases y cuerpos, caso de ser necesaria, produciría unos efectos profundos porque abriría todo un período constituyente en la función pública española.

La segunda clasificación, o sea la de puestos de trabajo, es siempre necesaria, dado el carácter móvil de las organizaciones, que siempre obligan a reajustes periódicos. Y precisamente a este fenómeno hace referencia la Ley de Procedimiento administrativo al afirmar, en su disposición final séptima, que: «En relación con lo dispuesto en el artículo 35, por todos los departamentos ministeriales y organismos autónomos se efectuará trienalmente una determinación de sus puestos de trabajo de carácter predominantemente burocrático, técnico o facultativo; y, con arreglo a tales necesidades, promoverán la adaptación de los actuales cuerpos y escalas, mediante las modificaciones que procedan, sin que ello ocasione aumentos de personal ni para los funcionarios perjuicios derivados de la paralización de sus plantillas.»

---

Sería conveniente, y creo con ello interpretar el espíritu de la Ley, que el primer reajuste que demanda el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo comience ahora, y no una vez transcurrido el primer trienio de la entrada en vigor de la Ley.