

**LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA
Y EL PERSONAL
EN LA
ADMINISTRACION
PUBLICA**

65.012.3:35.08

Por JUAN ALFARO Y ALFARO

La relación entre la estructura orgánica y la ordenación del personal en la Administración pública da lugar a problemas que es necesario estudiar para intentar su solución a la luz de las técnicas modernas de organización. Las leyes de Régimen Jurídico y de Procedimiento administrativo suponen un gran esfuerzo en este sentido.

I.—INTRODUCCION

Afirma Mooney que cuando de una organización se dice que está «infectada de intrigas» un observador superficial podría deducir un mal juicio de su personal; sin embargo, si este observador se ocupara de conocer a sus empleados, le sorprendería, generalmente, su buena calidad. Debe buscarse, por tanto, la causa del mal en la organización misma; especialmente en el olvido de las necesidades de organización formal y de la aplicación de sus principios.

Esta afirmación es tanto más cierta cuanto más compleja es la institución. En la Administración pública, cuya función aumenta día a día haciendo proliferar sus organismos y crecer el número de sus funcionarios, la organización formal y la aplicación de sus principios es una necesidad apremiante.

En la empresa más pequeña la estructuración orgánica coincide con la ordenación del personal, el empleado se recluta para servir un puesto concreto y se identifica con él. Cuando la importancia de la empresa aumenta, y con ella el número de órganos y el de funcionarios, los problemas de la ordenación del personal adquieren mayor trascendencia, exigiendo una organización especial. Si el número de empleados llega a ser tan grande que permite agruparlos según su formación o preparación, se hace necesaria una organización del personal paralela a la estructura orgánica de la empresa. Es el caso de las Administraciones públicas, en las que el número de empleados llega a veces a varios millones.

Esta relación o interdependencia de la organización de la empresa y

de la ordenación del personal merece ser analizada a la luz de las técnicas de organización y de sus principios.

Examinaremos brevemente estas técnicas, distinguiendo las que se refieren a la estructura orgánica y las de ordenación del personal.

II.—TECNICAS DE ORGANIZACION

1. ESTRUCTURA ORGÁNICA

La organización jerárquica parte del principio de la delegación de atribuciones. Este principio presupone la atribución originaria de una función o funciones determinadas al vértice o cabeza de la organización, y éste, debido a su limitación, requiere el auxilio de otros órganos inferiores, a los cuales otorga unas atribuciones delegadas. A su vez, estos órganos, con su fracción de atribuciones, experimentarán un proceso similar, y así sucesivamente.

La técnica de la organización ha determinado el número ideal de escalones, la extensión de cada uno de ellos, etc.

De lo que hemos expuesto se deduce que el problema fundamental de la organización será la «definición de funciones», la determinación y concreción de las atribuciones que se delegan y se subdelegan y la determinación de las funciones que se atribuyen a un órgano o a su correlativo en el mismo escalón.

Para esta concreción será necesario actuar sobre las funciones más complejas, fraccionándolas, separando las que requieran una técnica o unos métodos distintos o condiciones especiales.

Una vez fraccionadas las funciones es necesario determinar sus características o especificaciones. Conocidos los diversos tipos de funciones que ha de realizar un organismo, la división en órganos y la atribución de competencias a cada uno de ellos será una consecuencia inmediata.

Es necesario procurar la uniformidad de las atribuciones de cada órgano para conseguir las ventajas de la especialización y hacer más fácil la racionalización, normalización, «standarización», etc., de los procedimientos y de los instrumentos.

Para poder obtener un resultado positivo del estudio de las funciones que una Administración ha de desarrollar es necesario, después de fraccionadas y definidas, clasificarlas. Hecho esto podemos concluir atribuyendo a cada órgano un tipo de funciones.

En la empresa, especialmente en la gran empresa y, por consiguien-

te, en las Administraciones públicas se realizan diversos tipos de funciones. Fayol las clasifica en: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas.

No es necesario que demos una definición de cada una. De la función administrativa dice Leener que «se caracteriza por el hecho de que se superpone a las demás funciones al mismo tiempo que las complementa. Es la más importante desde el punto de vista de la dirección de la empresa. Su importancia es mayor cuando los fines de la empresa son menos comerciales; por ello su importancia aumenta extraordinariamente en las Administraciones públicas. La preeminencia de la función administrativa sobre las restantes aumenta conforme se asciende en la jerarquía de la organización».

De acuerdo con los principios expuestos, se ha de estructurar el órgano administrativo, teniendo en cuenta las limitaciones que la técnica impone respecto a los escalones que deben existir en la línea jerárquica, y respecto a las personas a que un Jefe debe extender su dirección, etc. Se debe procurar que el jefe colocado en la línea jerárquica, sin tiempo para estudiar los problemas con detenimiento cuente con un «Staff» de asesoramiento y con órganos de coordinación.

Por último, las atribuciones de cada órgano deben estar concretadas y definidas para evitar conflictos, procurando que su homogeneidad haga posible la utilización de las personas más idóneas para su ejercicio.

Para ello será necesario concretar las funciones de cada puesto de trabajo, en todos los escalones de la línea jerárquica y en los puestos de la organización funcional. Evitando que las atribuciones sean tan diversas que impidan la especialización.

2. ORDENACIÓN DEL PERSONAL

Organizada racionalmente la empresa, hemos de tratar de los hombres que han de ponerla en funcionamiento, ocupando los puestos de trabajo.

En una empresa muy simple el problema se resuelve buscando al hombre capaz de desarrollar una labor determinada. El problema se complica cuando la organización sube de nivel y ya son múltiples las funciones y múltiples los hombres necesarios para cada una. Puede ocurrir entonces que sea difícil encontrar directamente empleados preparados. Es necesario entonces estudiar los procedimientos de selección y de formación posterior de los seleccionados.

En las empresas privadas que no llegan a ser demasiado grandes, el problema fundamental es de selección; en las organizaciones públicas el problema no termina con la selección, ya que generalmente es necesario un número elevado de funcionarios con una formación específica que no se encuentra fuera de las Administraciones.

Surge entonces el problema de la formación del personal para los empleos que han de ser ocupados.

Puede reclutarse el funcionario para el cargo concreto que va a desempeñar o puede reclutarse para su ingreso en unos escalafones que constituyan cuerpos de funcionarios, especialmente idóneos para el ejercicio de determinadas funciones. En el segundo caso, paralelamente a la organización de la Administración con sus plantillas de puestos de trabajo, existirá una organización de funcionarios con sus plantillas de puestos en el escalafón. Por diversos motivos este segundo sistema ha sufrido críticas, a veces muy fundadas; sin embargo, desde el punto de vista de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios ofrece ventajas muy dignas de tenerse en cuenta.

Si se adopta el criterio de «cuerpos», debe procurarse que el número de éstos esté de acuerdo con el número de especialidades o tipos de que se hayan clasificado las funciones que ha de realizar la Administración de que se trate; y dentro de cada tipo de función, el grado de especialización necesario.

A la vista de las características del puesto de trabajo concreto se podrá determinar generalmente la especialidad técnica del funcionario idóneo.

Sin embargo, en ocasiones el carácter del puesto de trabajo no nos dará con claridad el funcionario que debe desempeñarlo con mayor provecho. Es el caso del jefe de compras de una empresa, que unas veces es elegido entre empleados de formación técnica, otras administrativa y otras comercial. Estos casos dudosos deben ser resueltos por las disposiciones orgánicas. No es suficiente, para la adscripción de una persona a un puesto de trabajo, con que se halle encuadrada en un escalafón; es necesario también que para el caso concreto reúna las condiciones adecuadas, incluso morales y físicas.

La importancia y dificultad de la función nos indican la conveniencia de que el empleado sea de un nivel superior, medio o inferior, por lo que los «cuerpos» en que se agrupan los funcionarios deben ser también diferenciados con este criterio.

III.—LA ORGANIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

A la luz de los principios que hemos expuesto vamos a analizar la organización de la Administración pública española.

1. ESTRUCTURA ORGÁNICA ADMINISTRATIVA

La organización administrativa es jerárquica, existiendo delegación de atribuciones desde el Ministro hasta los delegados de la Administración central en las provincias. Estas delegaciones han sido hechas generalmente atendiendo a las necesidades concretas de cada caso y, en consecuencia, el resultado es incompleto y asistemático.

Para el desarrollo de las funciones delegadas se han creado órganos que atendían a la necesidad inmediata, y que con el incremento constante de las funciones de la Administración han producido una complejidad que hacen difíciles las relaciones entre los órganos y entre éstos y los administrados.

En ocasiones han surgido órganos inútiles; otras veces surgen órganos con idéntica finalidad a la de otros ya existentes y a veces la organización institucional y funcional de éstos no se ajusta a los sanos principios de organización. El fraccionamiento y definición de atribuciones no se hace, y las consecuencias inmediatas son el conflicto de atribuciones positivo o negativo, la dificultad de determinar el carácter del puesto de trabajo, etc.

Es necesario estudiar la delimitación de los diversos tipos de funciones y hacer homogéneas las atribuciones de cada puesto de trabajo, evitando así que en escalones tan bajos como la jefatura de sección se hayan de realizar funciones tan diversas como la función técnica de construcción, la técnica jurídica y la administrativa, con la correspondiente dificultad para determinar el funcionario de preparación adecuada para ocupar cargos de actividad tan varia y distinta.

Es necesario también diferenciar la función consultiva de la Administración activa, evitando que órganos que tengan aquel carácter ostenten funciones decisorias.

2. LA ORGANIZACIÓN DEL FUNCIONARIADO

En la organización del funcionariado español se ha usado y abusado del sistema de «cuerpos». Son ciento noventa y ocho los que aproximadamente existen en la actualidad.

El número de técnicas o funciones necesarias en la Administración no es tan grande como para justificar la diversidad de escalafones existentes.

Hemos dicho que la ordenación del personal en escalafones constituye una plantilla paralela a la de puestos de trabajo a que da lugar la estructura orgánica; sin embargo, en la realidad actual española se da la circunstancia de que en ocasiones el órgano queda absorbido por el «cuerpo de funcionarios». Existen órganos consultivos de Departamentos ministeriales que constituyen el principio de escalafones de funcionarios, y reglamentos orgánicos de «cuerpos», que regulan sus órganos provinciales, adscribiendo al «cuerpo» delegaciones o jefaturas provinciales o inspecciones regionales que son, en realidad, o deben ser órganos delegados del Ministerio. Constituye este problema una interferencia en la línea jerárquica.

Esta interferencia de la organización de los funcionarios en la estructura orgánica —siempre que se adopte el sistema de escalafones— no debe existir. Los cuerpos de funcionarios deben agrupar funcionarios de formación homogénea —es su única justificación—, pero no deben establecerse en sus reglamentos particulares las funciones que han de desarrollar, porque ésta es materia de la organización funcional, y la Administración debe tener la posibilidad de elegir para cualquier puesto de trabajo que exija determinada formación técnica al funcionario idóneo en el escalafón que reúna a los que tienen esa formación; de lo contrario, llegarían a constituirse —así es en realidad— varios cuerpos para una misma especialidad, consecuencia que va en contra del principio que hemos establecido como justificación de este sistema.

Una clasificación de los cuerpos de funcionarios ya prevista en el Reglamento de Funcionarios de 1918 distingue dos grupos: generales y especiales.

No se han especificado las características de los llamados cuerpos generales y, por el contrario, las reglamentaciones orgánicas de los especiales son minuciosas y numerosas. Esto ha producido cierta difuminación en la línea divisoria de las funciones que han de atribuirse a los funcionarios agrupados en cada cuerpo.

La pérdida de la homogeneidad en la formación de los funcionarios de determinados cuerpos generales es otra causa de que en las disposiciones orgánicas no se les haya tenido en cuenta al establecer el cuerpo de procedencia del funcionario que ha de ocupar el puesto de trabajo.

Puede concluirse que solamente se puede admitir la ordenación en cuerpos de los empleados públicos, si se procura el mantenimiento de las condiciones homogéneas precisas que impone la especialización que se exija a cada uno. Solamente de esta forma, al estructurar los órganos de

la Administración, podrán ser tenidos en cuenta los cuerpos de funcionarios y solamente tendrán utilidad cuando la organización racional de los puestos de trabajo haya conseguido hacer homogéneas las funciones que se han de realizar en cada uno. Por lo que, paralela a la ordenación, simplificación y clasificación de cuerpos, debería acometerse la ordenación más técnica y más funcional de las estructuras de la Administración pública.

IV.—LAS LEYES MODERNAS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

Los problemas que hemos apuntado anteriormente han sido abordados por leyes recientes, que están en la actualidad en pleno desarrollo. Vamos a estudiar las soluciones que contienen referentes a los problemas propuestos.

1. LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE 26 DE JULIO DE 1957

Esta Ley aborda los problemas de la organización funcional de los Ministerios, de la desconcentración de funciones, etc.

En materia de desconcentración de funciones se dispone que en el plazo de un año los distintos Ministerios propondrán las competencias que deben ser transferidas a órganos de escalones inferiores.

En la disposición final primera se faculta al Gobierno para la creación, modificación, traspaso, fusión o supresión de órganos, con el fin de evitar duplicidades de órganos, proliferación de órganos inútiles, etc.

El artículo 20 dice que «las competencias de los distintos órganos de los Departamentos ministeriales se determinará en sus reglamentos orgánicos».

Con la ejecución de este precepto podría facilitarse la definición de los puestos de trabajo, estableciendo una estructura funcional en cada Departamento, que resolvería multitud de problemas de los expuestos anteriormente. A continuación veremos la estrecha conexión de esta norma con el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo.

2. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE 17 DE JULIO DE 1958

Referentes al problema objeto de este trabajo—relación entre la estructura orgánica y la ordenación del personal—contiene esta Ley preceptos importantísimos.

Dejando aparte las normas que sobre órganos administrativos contiene el título primero, vamos a considerar el artículo 35 y la disposición final séptima de esta ley.

El primero establece que las funciones predominantemente burocráticas serán desempeñadas por funcionarios técnico-administrativos y auxiliares administrativos, y los funcionarios técnicos o facultativos se dedicarán a las funciones de su especialidad.

La disposición final séptima impone a los Departamentos la obligación de hacer cada tres años una determinación de los puestos de trabajo burocrático, técnicos o facultativos.

Ya ha expuesto Antonio Carro en estas páginas la interpretación más adecuada del artículo 35. No podemos extendernos mucho, pero es necesario puntualizar que la verdadera fuerza de la Ley en este aspecto radica en la disposición final séptima. Obedece a los criterios de especificación de funciones y definición de puestos de trabajo impuestos por la técnica moderna de organización. Es necesario vincularlo con el citado artículo 20 de la Ley de Régimen jurídico. Solamente podrán definirse los puestos de trabajo si la organización es funcional y se han observado las técnicas que hemos esbozado al principio; por ello es requisito previo e indispensable para la determinación del carácter burocrático o técnico de los puestos de trabajo organizar los Departamentos en cumplimiento de la Ley de Régimen jurídico.

Una vez resuelto el problema de la estructura, con órganos bien delimitados y con funciones homogéneas, habrá llegado el momento de pensar en el funcionario más idóneo para ejercer cada función concreta.

Si hemos adoptado el criterio de ordenación de personal, por escalafones o cuerpos de funcionarios, hemos de ser consecuentes y agrupar en ellos, como hemos dicho, aquellos que tienen idéntica formación. Y paralelamente requerir a éstos para el desempeño de los puestos de trabajo cuyas funciones requieran esa determinada capacidad técnica o formación específica.

Eludimos el estudio de los cuerpos actuales y su adecuación a estos principios, intencionadamente, porque si en la actualidad no están ordenados debidamente o no responden a las nuevas necesidades es indudable que la única medida oportuna será aquella que pretenda su ordenación y adecuación a esos principios y a esas necesidades.