

**DETERMINACION
DE LOS
PUESTOS DE TRABAJO
EN LA ADMINISTRACION
DEL ESTADO. SEGUN
LA LEY
DE PROCEDIMIENTO**

35.084.9(46)

Por JOSÉ LUIS LÓPEZ HENARES

La Ley de Procedimiento administrativo vigente exige la clasificación trienal de los puestos de trabajo en los distintos Ministerios y organismos autónomos. Este tema viene a aclarar conceptos que son necesarios para cumplir el citado precepto legal.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las múltiples innovaciones de la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, se encuentra la obligación impuesta a los Departamentos ministeriales y organismos autónomos de determinar trienalmente los puestos de trabajo.

Esta obligación está preceptuada en la disposición final séptima (de ahora en adelante D.F. 7) de la Ley, en relación con el artículo 35 de la misma. Dejando aparte la interpretación de algunos términos utilizados, creemos que tales preceptos son de singular importancia al consagrar en la legislación española el concepto de «puesto de trabajo» y exigir su determinación para la organización racional de los distintos organismos de la Administración del Estado.

La D.F. 7, ya citada, establece que la determinación de los puestos de trabajo debe efectuarse trienalmente por los Departamentos ministeriales y por los organismos autónomos. La Ley ha cumplido ya un año de vigencia y es natural que los distintos Ministerios hayan intentado o inicien en fecha breve la determinación de sus respectivos puestos de trabajo. Por ser una innovación con escaso o ningún precedente en la Administración española, creemos que el cumplimiento de esta obligación creará problemas a cuyo esclarecimiento pretenden contribuir, aunque sea en pequeña medida, las consideraciones siguientes.

II. CONCEPTO DE «PUESTO DE TRABAJO»

Para comprender el concepto de «puesto de trabajo» hay que partir de la distinción entre estructura orgánica y estructura de la Función pública, distinción que en España se da de modo semejante a lo que ocurre en otros países europeos.

Si prescindimos del personal en la Administración y analizamos solamente la organización, vemos que todo organismo, un Ministerio, por ejemplo, está compuesto de unidades administrativas, que se subdividen en otras más pequeñas, y así sucesivamente, hasta llegar a la unidad irreductible servida por una sola persona, es decir, al *puesto de trabajo*. Si la razón individualizadora de cada unidad administrativa está en la esfera de competencia a ella atribuida, el puesto de trabajo también encuentra su razón de ser en las funciones que le están asignadas.

Puesto de trabajo es, pues, la *unidad irreducible de la organización administrativa constituida por el conjunto de deberes y responsabilidades asignadas a una persona*.

Ahora bien: por una serie de razones que no vamos a exponer ahora, la Administración, al reclutar y seleccionar los funcionarios no los asigna específicamente a los puestos, sino que los encuadra dentro de grupos o Cuerpos. Todo ello tiene las repercusiones jurídicas ya conocidas en cuanto a la relación estatutaria de esta persona con la Administración, confiriéndola un «empleo» con un sueldo y categoría, en gran parte independientes, del puesto de trabajo que ocupa. Empleo, por tanto, es la *plaza de funcionario reconocida en el presupuesto*, pudiendo servir con el mismo empleo puestos muy diferentes.

Al conjunto de empleos lo llamamos *plantilla*, pero esta palabra se utiliza con sentido ambivalente, lo que hace necesario que precisemos también la diferencia entre ambos sentidos. Unas veces aludimos al *conjunto de empleos de un Cuerpo determinado de funcionarios*; a ésta la llamamos *plantilla de Cuerpo*. En otras ocasiones, nos referimos al *conjunto de empleos de una unidad administrativa*; a ésta la denominamos *plantilla orgánica*. Por ejemplo: la *plantilla* del Cuerpo de Ingenieros de Caminos comprende todos —y solamente— los ingenieros encuadrados en el mismo; pero la *plantilla orgánica* de una Jefatura de Obras Públicas comprenderá empleos de ingeniero, técnicos de Admi-

nistración civil, ayudantes de Obras Públicas, auxiliares administrativos, porteros, etc.

Es preciso tener bien claros los conceptos que acabamos de dar para que podamos sacar todo el rendimiento posible a la idea del puesto de trabajo. Con frecuencia se confunden los términos que acabamos de delimitar, confusión que se da también en Francia, según señala GREGOIRE en su obra *La Fonction publique*.

Si se analizan y se conocen con detalle las funciones y cometidos de cada puesto de trabajo, un principio elemental de buena administración será cubrir aquel puesto con el funcionario más adecuado.

III. FINALIDAD DE LA DISPOSICIÓN FINAL SÉPTIMA

Sentado el principio de que los puestos de trabajo deben ser desempeñados por los funcionarios más idóneos, una de las finalidades de la D.F. 7 será el determinar las funciones y cometidos concretamente asignados a cada puesto de trabajo, y a la vista de los mismos fijar las características y condiciones que deben poseer los funcionarios que han de ocuparlos. Dada la estructura de la Función pública en España, habrá que especificar el Cuerpo a que deba pertenecer el funcionario, y dentro de aquél, la especialidad, antigüedad, categoría, experiencia, etc., y otras circunstancias que puedan estimarse pertinentes.

Por otra parte, de la detenida observación de los puestos de trabajo y del análisis de sus respectivas funciones se deducirá si los funcionarios disponibles y el sistema de su selección, preparación y organización, es el adecuado. En caso contrario habrá que realizar la oportuna adaptación. Todo el sistema de formación y organización del personal de la Administración pública ha de estar en función de los puestos de trabajo que aquél sirve. Otra justificación no tendría sentido.

Finalmente, teniendo en cuenta que el volumen de las plantillas de los Cuerpos de funcionarios ha de estar lógicamente en relación con el número de puestos de trabajo que aquellos funcionarios van a desempeñar, la determinación de tales puestos habrá de tener sus efectos sobre la modificación de plantillas.

Cuanto acabamos de decir queda recogido en la D.F. 7, cuando señala que, con arreglo a las necesidades derivadas de la determina-

ción de puestos, los Ministerios y organismos «promoverán la adaptación de los actuales Cuerpos y escalas mediante las modificaciones que procedan».

Resumiendo, podemos decir que son fines fundamentales de la determinación de puestos de trabajo los siguientes:

- a) *Asignar a los puestos de trabajo los funcionarios más idóneos.*
- b) *Seleccionar y formar el personal de acuerdo con las funciones.*
- c) *Organizar los Cuerpos y adaptar las plantillas a las necesidades reales de personal, según las experiencias del trabajo concretamente realizado.*

Estos son los objetivos fundamentales que parecen deducirse del texto legal. Evidentemente los Ministerios podrán utilizar la determinación o descripción de los puestos para otros fines, incluso para la retribución con cargo a los fondos administrados y distribuidos por las Juntas previstas en el artículo 18 y siguientes de la Ley de Tasas y exacciones parafiscales, de 26 de diciembre de 1958.

IV. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

La D.F. 7 de la Ley atribuye la determinación de los puestos a los Departamentos ministeriales y organismos autónomos, siendo facultad de éstos la regulación y atribución de la competencia sobre tal determinación entre sus órganos.

Al atribuir la competencia global en esta materia a los distintos Departamentos se consigue evitar los recelos y posibles tensiones a que podría dar lugar la determinación de los puestos por un órgano o funcionarios ajenos a aquéllos. De este modo los Departamentos pueden tener la convicción de que no se trata de una medida fiscalizadora, sino de un sistema del que los primeros beneficiados serán los propios organismos y el personal que en ellos sirve, y por extensión, toda la Administración del Estado.

Dentro de cada Ministerio o entidad autónoma parece que los órganos más apropiados para realizar los estudios, proyectos, elaboración de planes, etc., que la determinación de puestos de trabajo pueda ocasionar son las Secretarías Generales Técnicas o las Secciones de personal.

V. PLAN DE LA «DETERMINACIÓN»

Para la realización de la determinación de puestos de trabajo debe confeccionarse un plan. El éxito dependerá principalmente del cuidado y atención con que éste haya sido elaborado, de la previsión de todos los problemas que puedan plantearse, de la consideración de cuantas situaciones existan y del conocimiento que se tenga del organismo.

La atención y detenido estudio que todo plan requiere vienen ahora acrecentados por tratarse de una medida que se intenta aplicar por primera vez.

Creemos que las partes principales del plan deben ser las siguientes:

a) *Preparación de los funcionarios que sean encargados de la «determinación».*

La especificación de puestos de trabajo, su análisis y valoración es una función delicada que exige especiales cualidades de ponderación, aguda visión de la organización administrativa y gran objetividad. Por estas razones creemos que debe prepararse *ad hoc* a los funcionarios que hayan de encargarse de esta misión.

b) *Directrices de la Jefatura Superior del organismo.*

Para obtener éxito en cualquier plan es imprescindible el apoyo de la Jefatura Superior, mucho más cuando se trata de poner en práctica por primera vez una actividad.

Las directrices deben fijar las líneas generales de acción, recogiendo especialmente los siguientes puntos: 1.º Fines de la determinación de puesto de trabajo. 2.º Atribución de facultades y responsabilidades en la «determinación», órgano responsable de la ejecución del plan, obligaciones y responsabilidades de los Jefes y funcionarios en la evaluación y exactitud de la información que de ellos se solicite. 3.º Se debe procurar convencer a los funcionarios a quienes vaya dirigida de la utilidad de la determinación de los puestos.

c) *Recogida de datos.*

Los medios utilizados son fundamentalmente tres:

1) Informe del funcionario respecto a su propio trabajo. 2) Informe de los jefes respecto a los puestos que de ellos dependen. 3) Inspección directa sobre los puestos. Puede utilizarse uno solo o varios

de estos medios; como cada cual tiene sus ventajas o inconvenientes, creemos que el mejor procedimiento es utilizarlos combinadamente.

d) *Determinación oficial de los puestos realizada por las Secciones de personal* (ordenación de los datos recibidos).

La información obtenida no es la determinación de puestos en sí, sino la fuente de datos y circunstancias que una vez compulsados, armonizados y unificados servirán de base para lo que puede llamarse determinación oficial de los puestos de trabajo. Esta ha de describir la realidad existente, reflejándola a través de dos vertientes:

1. Especificación de los puestos con la descripción detallada de funciones, responsabilidades, competencia técnica y todos los demás datos que se consideren necesarios, estimando, por nuestra parte, que no deben faltar los siguientes:

- Denominación del puesto.
- Función del mismo.
- Enumeración detallada de todas las obligaciones en que se descompone el cumplimiento de aquéllas (lista de tareas).
- Tiempo global dedicado a la función.
- Tiempo específicamente dedicado a cada una de las tareas.
- Relación del puesto con otros de la misma unidad o dependencia.
- Habilidad y conocimiento requeridos para el trabajo de que se trate, prescindiendo del funcionario a quien esté actualmente asignado.
- Exigencias reglamentarias del funcionario a quien está asignado. Cuerpo a que debe pertenecer, categoría, antigüedad, etc.
- Sistema de remuneración y otros ingresos.

2. La especificación habrá de completarse con la enumeración de los puestos, señalando la cantidad de los que sean similares y reuniendo los que estén encuadrados en la misma dependencia. Lo primero servirá de base para las plantillas de Cuerpo o empleo y lo segundo constituirá las plantillas orgánicas.

VI. PROPUESTA DE LAS REFORMAS PERTINENTES

Una vez concluida la determinación de puestos de trabajo será un valioso caudal de información para llevar a cabo seria y racionalmente cualquier reforma sobre personal, ya que proporcionará un conocimiento detallado de la realidad.

Es natural que ante los problemas que surjan sobre administración de personal, o incluso, estructura orgánica, se acuda a la información facilitada por la determinación de los puestos de trabajo y que, por lo tanto, toda propuesta sobre modificación o reforma haya de basarse en ella.

Una característica esencial del dinamismo de la Administración es el continuo replanteo de su organización y funcionamiento.

Sin intentar hacer una relación exhaustiva enumeramos a continuación algunos de los problemas que pueden ser estudiados como consecuencia de la determinación periódica de los puestos de trabajo, dando lugar a la correspondiente propuesta:

1. Analizar si las funciones y tareas asignadas a cada puesto son las más indicadas en relación con los fines del organismo.

2. Considerar si la distribución de los puestos y la configuración de las plantillas son las más convenientes en relación con la estructura orgánica.

3. Conocer el tiempo utilizado en el desempeño de las funciones y estudiar, si procede, la fusión de puestos idénticos, con lo que podría conseguirse simultáneamente un alivio presupuestario y el aumento de la retribución, así como mayor dedicación de los funcionarios que vieren reducidas sus plantillas.

4. Examinar si la selección y formación de los funcionarios son las más indicadas para el trabajo que éstos ejecutan.

5. Estudiar la posibilidad de fundir o refundir Cuerpos de funcionarios cuyos componentes sirven puestos similares, u organizar dentro de los Cuerpos cursos de formación especializada en los casos en que esto se estime conveniente.

6. Adaptar las plantillas de los Cuerpos al número de puestos que hayan de servir los funcionarios de aquéllos.

7. Adaptar la estructura interna de los Cuerpos, en cuanto a categorías se refiere, a la realidad orgánica.

Naturalmente, la propuesta a que dé lugar el análisis de estos y otros muchos problemas ocasionará la promoción de reformas, que sólo podrán llevarse a cabo por los cauces y con los requisitos formales que nuestro ordenamiento legal exige.

La D.F. 7 de la Ley de Procedimiento administrativo señala que con arreglo a las necesidades derivadas de la determinación de puestos de trabajo los Departamentos ministeriales y organismos autónomos 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».

Es evidente que al señalar las limitaciones anteriores, el legislador se estaba refiriendo a las modificaciones que teniendo carácter interno dentro de los Departamentos ministeriales y organismos autónomos puedan ser abordadas por ellos mismos; pero tal precepto no puede ser obstáculo para que se promuevan reformas de mayor envergadura, siempre que las disposiciones en que aquéllas puedan llegar a plasmarse tengan el rango legal que el ordenamiento jurídico español requiere.