

**LAS COMUNICACIONES
TRANSVERSALES
Y EL ARTICULO 78
DE LA LEY
DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
301.153.2 : 35.077.3(46)**

Por **LUIS BLANCO DE TELLA**

La comunicación entre los órganos administrativos es necesaria para conseguir la conveniente unidad de criterio y para coordinar y controlar sus diversas actividades. Por ello es de gran importancia establecer un sistema de comunicaciones eficaz que no implique entorpecimientos en la tarea normal de cada órgano. Este trabajo estudia las soluciones que pueden adoptarse para las comunicaciones transversales y analiza e interpreta el artículo 78 de la Ley de Procedimiento administrativo.

**1. Concepto e importancia del sistema de comunicaciones
en la organización**

Si entendemos el término «comunicación» en sentido técnico como sinónimo de proceso de transmisión de información, el sistema de comunicaciones de una organización determinada estará constituido por el conjunto de formas utilizadas en la misma para hacer efectivo aquel proceso.

La importancia de un buen sistema de comunicaciones es evidente. Sin él no puede existir acción de grupo, propiamente hablando, sino una simple suma de actividades aisladas, sin conexión alguna. La coordinación, que tiende a lograrse de modo espontáneo en las organizaciones reducidas como consecuencia de la proximidad y frecuente contacto de sus miembros, presenta dificultades que crecen progresivamente a medida que aumentan las dimensiones de la organización. Estas dificultades terminan por producir la formación de compartimientos estancos, aislados dentro del dispositivo estructural de la entidad.

En las grandes organizaciones, el alejamiento físico de las distintas unidades o individuos que componen el grupo exige igualmente formas de comunicación que aseguren la fidelidad de la transmisión o, en otros términos, que eviten la posibilidad de deformaciones de la información transmitida al tiempo que acreditan el hecho de la remisión y recepción, delimitando responsabilidades. Por ello, las organizaciones públicas basan su esquema oficial de comunicaciones, preferentemente, sobre la forma documental o escrita, hasta el punto de que en la terminología burocrática corriente el término «comunicación» se utiliza exclusivamente para referirse a las de carácter formal y escrito. Otras expre-

siones igualmente frecuentes y tradicionales, tales como «conducto reglamentario», «poner en conocimiento», etc., aluden también, de modo inequívoco, a esta interpretación burocrática del término comunicación.

Al lado de los medios formales de transmisión de noticias o datos, el sistema de comunicaciones de la organización engloba igualmente todas las manifestaciones extraoficiales o «no formales» que pueden ofrecer los procesos informativos. Dentro de esta categoría no formal pueden tener cabida los más variados y dinámicos procedimientos de comunicación, verbales o escritos, desde el simple rumor y la participación de la noticia confidencial, cuya difusión incontrolada puede determinar la formación de estados de opinión favorables o desfavorables para la moral del grupo y la marcha del trabajo hasta las reuniones, entrevistas, iniciativas, publicaciones, etc., patrocinadas o fomentadas por la dirección a alto nivel como medio de influir sobre dichos procesos informativos no formales y evitar las consecuencias perjudiciales que una política de abstención puede traer consigo.

Tradicionalmente las organizaciones públicas registran una marcada indiferencia o despreocupación de los jefes superiores en cuanto concierne a las comunicaciones no formales. La conveniencia e incluso la necesidad de tener debidamente informado al personal sobre la marcha de la organización no ha sido siempre debidamente valorada. Las opiniones del personal sobre la marcha del trabajo tampoco parecen haber merecido una atención especial del dirigente, a cualquier nivel. A corregir estos descuidos tienden de modo directo los artículos 34 y 36, principalmente, de la Ley de Procedimiento administrativo, estableciendo el primero las Oficinas de Iniciativas y regulando el segundo las reuniones de trabajo.

2. Comunicaciones ascendentes, descendentes y transversales

Aparte de la distinción apuntada entre comunicaciones formales y no formales, suele ser frecuente en los autores (F. C. MOSHER, S. CIMMINO, H. A. SIMON, etc.) clasificar los procesos informativos en ascendentes, descendentes y transversales.

En las «comunicaciones ascendentes y descendentes» la información circula por canales que corren paralelos a las líneas de responsabilidad

y autoridad. Los órganos que entran en comunicación ocupan la posición de superior y subordinado, aun cuando la relación jerárquica entre ellos no sea inmediata.

La eficiencia de dichas comunicaciones se encontrará, por lo general, en función del número de niveles o escalones de la organización, dado que, en principio, se ha venido considerando como inconveniente prescindir el transmitir noticias o datos de ningún órgano o jefe responsable intermedio. Un número grande de escalones dificultará, por tanto, las comunicaciones en sentido descendente o ascendente, dada la tendencia a operar por vía de reproducción o traslado, mientras que un número reducido de niveles facilitará la rapidez de aquellas comunicaciones al disminuir el número de operaciones inútiles.

En las «comunicaciones transversales» entran en contacto órganos o funcionarios no ligados entre sí por una relación de autoridad y responsabilidad, es decir, situados en distinta rama jerárquica dentro de la organización, aun cuando se encuentren a distinto nivel. Por ser este tipo de comunicaciones el que, en la práctica, determina mayores entorpecimientos y lentitudes, resultará conveniente dedicarles mayor atención.

3. Problemas que plantean las comunicaciones transversales

Desarrolla Fayol esta materia con un ejemplo bastante elocuente. Supongamos que en la figura 1 el funcionario o unidad administrativa situada en el punto F necesita, para poder evacuar determinado trámite, cierta información, que ha de ser facilitada por el empleado c dependencia F'. A primera vista se advierte que la comunicación puede establecerse de dos formas, que suponen soluciones extremas:

- La comunicación sigue la línea jerárquica ascendente F A, recorriendo todos sus niveles o grados hasta llegar al órgano en A. Dicho órgano no tiene por qué ser el dirigente al máximo nivel, sino simplemente el primer superior común a las dos distintas ramas jerárquicas. Alcanzado el punto A, la «comunicación» desciende por la línea A F', atravesando, igualmente, todos los niveles intermedios, hasta llegar a F'. En vía de regreso la informa-

ción solicitada recorrerá el mismo camino hasta alcanzar el punto de partida, es decir, hasta ir a parar a manos del funcionario o unidad F.

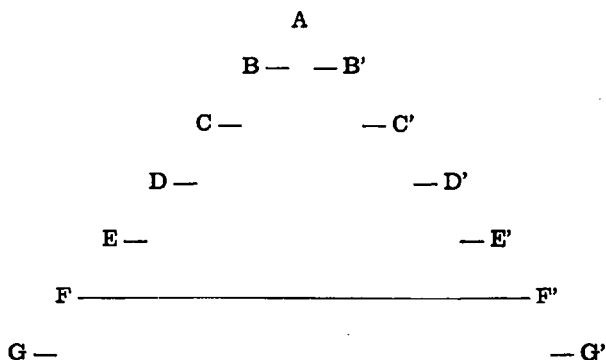


Figura 1

- El segundo procedimiento representa la solución opuesta. El funcionario o dependencia F se dirige directamente a F' sin seguir para nada la línea jerárquica y éste le remite a su vez, de la misma manera, los datos necesarios. Esta comunicación directa fué preconizada por FAYOL, con el nombre de «pasarela», en una conocida exposición, llena de dureza, en la cual arremete contra los organismos de la Administración pública y contra la insuficiente capacidad administrativa de sus dirigentes que toleran y aun exigen prácticas tan «ridículas y funestas» como el empleo de la vía jerárquica en las comunicaciones transversales.

Veamos cuáles son las ventajas y cuáles los inconvenientes que presenta cada una de las dos soluciones extremas que quedan indicadas:

- La ventaja de la vía rigurosamente jerárquica radica, sin duda, en la «seguridad» que proporciona a la actuación administrativa, ofreciendo a cada uno de los superiores la oportunidad de supervisar la información y unificar criterios. Los canales de comunicación, por coincidir con las líneas de responsabilidad y autoridad, son claros y sencillos. Como contrapartida de su seguridad y claridad, la vía jerárquica presenta el inconveniente de su nota-

ble «lentitud» cuando la organización cuenta con muchos escalones o niveles. Obsérvese que en el ejemplo de la figura 1 se producen veinte transmisiones desde que el proceso de comunicación se inicia hasta que concluye.

- Las características de la comunicación directa o pasarela son diametralmente opuestas. Su ventaja esencial consiste en la «rapidez». Como dice FAYOL, permite a los agentes interesados tratar en unas horas una cuestión que por la vía jerárquica hará perder semanas o quizá meses, producirá un enorme papeleo y molestará a mucha gente, para llegar a una solución, que generalmente no será tan buena como la que se hubiera obtenido poniendo en comunicación directa a F' y F". Los inconvenientes que el empleo de la pasarela puede ofrecer derivarán siempre del hecho de prescindir de la jerarquía. Al faltar la posibilidad de supervisar la información que se intercambia de modo directo pueden producirse «desacuerdos», «conflictos» e incluso «extralimitaciones» de competencia. La autoridad podrá atenuarse hasta quedar reducida a una función meramente nominal que difícilmente podrá mantener el orden y la armonía en la organización.

4. Soluciones teóricas al problema de las comunicaciones transversales

Como se ha visto, la solución al problema de las comunicaciones transversales no puede basarse «exclusivamente» ni sobre el empleo riguroso de la vía jerárquica ni sobre la aplicación radical de la pasarela. La solución óptima debe aprovechar las ventajas de ambos sistemas al tiempo que evite los respectivos inconvenientes. Es decir, se trata de armonizar la rapidez de la comunicación directa con el respeto a la vía jerárquica en la medida necesaria. Ello puede lograrse por procedimientos distintos:

a) El mismo FAYOL apunta una primera solución al problema. A su juicio, el dirigente, al máximo nivel, debería imponer el uso de la pasarela a sus subordinados inmediatos, procediendo éstos del mismo modo con relación a los suyos y así sucesivamente hasta llegar al último escalón. El principio jerárquico se salvaguardaría con un informe o «notificación obligatoria» de lo actuado, que rendirían, en el caso de la figura, las unidades o funcionarios F' y F" a sus inmediatos superiores E y E'.

b) Otro sistema podría consistir en autorizar la comunicación directa entre órganos o servicios a condición de que, en todo caso, preceda «consulta verbal» a los respectivos jefes inmediatos, que de esta forma podrían alterar, llegado el caso, la manera de establecer la comunicación.

c) Un tercer modo de armonizar las dos soluciones extremas puede consistir en el empleo de una «vía jerárquica abreviada» como canal de comunicación formal. En el supuesto que se viene tomando como ejemplo el funcionario o servicio F se dirigiría a E, iniciándose así la vía jerárquica ordinaria. Pero E, en lugar de continuar dicha vía, entraría con contacto directo con E', que a su vez reclamaría de F' los datos interesados por F. La remisión se realizaría por el mismo conducto que la demanda de datos (fig. 2). De modo análogo se procedería en cualquier otro supuesto distinto del que se viene examinando, y así, por ejemplo, la comunicación entre

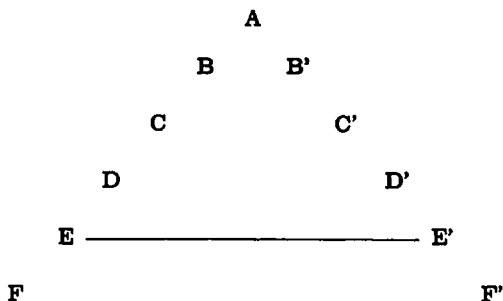


Figura 2

B y B' habría de establecerse en todo caso a través de A.

d) Otra forma puede consistir en emplear simultáneamente la vía jerárquica y la pasarela o comunicación directa. Caben en este supuesto dos variantes según que la comunicación principal siga la vía directa, remitiéndose «copias para constancia» a los superiores de cada funcionario o dependencia, o que la comunicación principal se establezca a lo largo de la escala jerárquica, cruzándose copias entre sí los servicios interesados. Dichas copias, dado su rápido curso, permiten preparar con la antelación suficiente el trámite correspondiente, cuyo despacho se hace depender, sin embargo, de la recepción de la «comunicación» oficial.

5. La solución del artículo 78 de la Ley de Procedimiento administrativo

Si la actuación administrativa ha de desarrollarse, conforme dispone el artículo 29 de la Ley de Procedimiento administrativo, con arreglo a criterios de economía, celeridad y eficacia, difícilmente hubiera podido el legislador mantener sin modificación la práctica inveterada que imponía el uso de la vía jerárquica como canal preferente de comunicación. En consecuencia, el artículo 78 impone la comunicación directa en términos de gran amplitud: «La comunicación entre los órganos administrativos—dispone el número primero de dicho artículo— *se efectuará siempre directamente*, sin que puedan admitirse traslados y reproducciones a través de órganos intermedios.» El mismo precepto trata de armonizar la comunicación directa con el respeto al principio jerárquico al añadir, en su número tercero, que «cuando alguna autoridad u órgano intermedio *debe tener* conocimiento de la comunicación, se le enviará copia de la misma».

Un ligero análisis del artículo 78, prescindiendo de su número segundo, que, por referirse a las comunicaciones y notificaciones a los interesados, queda fuera del objetivo que persiguen estas líneas, sugiere las consideraciones siguientes:

a) Entre los distintos sistemas concebibles para aplicar la comunicación directa o pasarela salvaguardando al mismo tiempo el principio jerárquico, el legislador adopta el de «copias para constancia» en su variante más radical, es decir, considerando como comunicación principal la establecida directamente entre los órganos interesados.

b) El número primero del artículo 78 tiene la mayor amplitud concebible. No parece que la intención del legislador haya sido la de limitar la aplicación de dicho precepto a las comunicaciones entre órganos de una misma entidad y, en consecuencia, habrá que considerar comprendidas en el mismo a las que se establezcan entre organismos diferentes. Tampoco parecería correcto interpretar los términos «órganos» y «autoridad» en un sentido restringido que hiciese posible la aplicación de la comunicación directa solamente a determinados niveles superiores de las organizaciones administrativas. Por tanto, parece que habrá de entenderse que, bajo aquellas expresiones legales, se comprenden también las unidades o subdivisiones administrativas de los escalones inferiores, tengan o no facultades decisorias.

c) Aun cuando la aplicación principal del artículo 78 tendrá lugar en el supuesto de comunicaciones transversales, nada autoriza a pensar que los procesos informativos ascendentes y descendentes han quedado excluidos del ámbito del precepto. También en este punto es notable la amplitud del artículo que se comenta.

d) La simple lectura del número tercero hace brotar inevitablemente una pregunta. En efecto, si las copias para constancia sólo han de ser enviadas a las autoridades u órganos intermedios cuando «deban tener conocimiento» de la comunicación, ¿quién decide, en cada caso, acerca de semejante conveniente u oportunidad?, ¿a quién se atribuye el poder discriminador y, en definitiva, la decisión acerca de si una determinada «comunicación» interesa o no interesa al órgano intermedio? Descartada la posibilidad de que dicha decisión quede en cada caso al arbitrio de los funcionarios o dependencias que entran en comunicación, parece que la única solución viable será la de encomendar tal facultad a aquel servicio cuya actividad se interpone en la mayor parte de los procesos de comunicación formal: los Registros generales de los distintos organismos. Tal solución, aconsejada para ciertos casos por la Orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, presenta la ventaja de proporcionar una unidad de criterio difícil de lograr por otros procedimientos.

6. Conclusión

La amplitud del artículo 78 y la diversidad de supuestos a los que puede resultar aplicable no dejará de producir en la práctica dificultades numerosas. Dado que dicho precepto, como corresponde a su rango, solamente establece las líneas generales para una reforma total del sistema de comunicaciones en las organizaciones públicas, resulta indispensable un desarrollo ulterior de aquella disposición legal que, sin incurrir en el casuismo a que parece predisponer el sistema adoptado por el legislador, aclare la forma de resolver el interrogante que encierra el número tercero. De otro modo se corre el riesgo, ya acusado en la práctica de algún organismo, de que el envío de copias a las autoridades u órganos intermedios se convierta en rutinaria y automática, con lo cual, lejos de simplificarse los procedimientos, vendrían a resultar recargados con la creación y manipulación de copias inútiles, llegándose de esta forma a resultados diametralmente opuestos a los objetivos perseguidos por la Ley.

La Circular antes citada refleja claramente las dificultades que ofrece el desarrollo práctico del artículo 78. Si bien el alcance de dicha Circular es simplemente el de mera orientación y no el de norma preceptiva y complementaria de la Ley de Procedimiento, basta para dar idea de que no resulta fácil, sin acudir al examen de múltiples ejemplos, sentar normas generales de actuación. Especialmente en el apartado a) de su epigrafe 20 se pone de manifiesto esta tendencia al casuismo. Y el apartado b) del mismo epigrafe parece llegar, reiteradamente, a la conclusión de que, en los casos de comunicación directa entre órganos de la Administración, la elevación de copias a los superiores intermedios es en todo caso obligatoria, idea que no está, a nuestro juicio, de acuerdo con lo dispuesto en el número tercero del artículo 78 de la Ley.

Convendría, por consiguiente, atribuir por vía reglamentaria la facultad de aplicar e interpretar el número tercero del repetido artículo 78 a los Registros generales, siempre que se trate de comunicaciones cursadas a través de dichos servicios. Las instrucciones concretas a los Jefes de los mismos y a los de las distintas dependencias, unidas a un control periódico de la ejecución de tales instrucciones que hiciera posible introducir las variaciones que la práctica mostrase como convenientes, parece ser la solución más adecuada al problema.

