

LA CLASIFICACION FUNCIONAL CRITERIOS PARA LA ADSCRIPCION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO A LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

Por ERNESTO NOGUEROL LOPEZ

I. Introducción

ANTES de comenzar la exposición de la ponencia que nos ha sido encomendada, creemos necesario destacar que la clasificación funcional que nos ocupa se refiere directamente a los puestos de trabajo, en el sentido de encomendar el desempeño idóneo de sus funciones a los diferentes Cuerpos de funcionarios. Y hacemos esta observación previa, aparentemente superflua, porque hemos comprobado lo fácilmente que se llega al confucionismo cuando de clasificación de puestos se trata, ya que existe una tendencia casi espontánea a vincular necesariamente la clasificación de puestos con la valoración de los mismos a efectos retributivos.

Es normal que la clasificación se haga para de la misma derivar consecuencias valorativas a efectos de remuneración, pero también puede realizarse con independencia de ello y para cubrir otros objetivos, como es, en nuestro caso, para una mejor organización funcional que permita aprovechar al máximo el personal disponible. Este es el sentido que preside la redacción de la presente ponencia. Si en el transcurso de la misma se hace alguna referencia al aspecto valorativo de la clasificación a efectos de retribución, es por lo que de aclaratorio y complementario para nuestro objeto pueda representar, o por obligado criterio de interpretación de lo que el texto legal señala.

También queremos significar que en el desarrollo de la ponencia aparecerá frecuentemente el término «funcionario idóneo. Aclaremos que siempre lo empleamos en un doble sentido, haciendo referencia tanto a la preparación requerida como a la máxima economía para la Administración.

PLANTEAMIENTO

Atendiendo a los términos en que se pronuncia la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, la clasificación funcional hay que tratarla poniendo en relación, necesariamente, dos conceptos: Puestos de trabajo y Cuerpos de funcionarios.

No entramos a discutir el criterio adoptado por el legislador. Es un camino que la Ley nos marca y que, necesariamente, hemos de seguir.

Teóricamente podrá optarse por cualquiera de los sistemas de clasificación funcional elaborados por la doctrina y técnicas de organización o adoptados por las Administraciones públicas de los diferentes países.

Únicamente aclararemos que la decisión del legislador tiene una justificación en el sistema español, y ello en razón a que nuestra organización administrativa está asentada sobre la base de Cuerpos de funcionarios, en los que no todos tienen perfectamente definidas las tareas que deben desarrollar sus componentes ni están acomodados a ellas los puestos de trabajo.

La realidad es que gran parte de los Cuerpos de funcionarios existentes, por razones que no es nuestro ánimo analizar, pero que de todos son bien conocidas, no constituye un modelo funcional en que apoyar una organización. Quizá el concepto de puestos de trabajo, a tener en cuenta en la clasificación, sea el paliativo al

sistema de Cuerpos. De todas formas entendemos que la conjugación de ambos elementos (puesto de trabajo y Cuerpos) puede dar base para que la clasificación funcional que se adopte responda a los principios que deben presidir toda organización funcional.

Orientado el trabajo hacia una solución práctica, trataremos de hallar la línea de la organización funcional que al amparo de la Ley de Bases y, en su día, del texto articulado se pueda establecer.

CLASIFICACIÓN HORIZONTAL

Es evidente que el texto articulado tratará de precisar las funciones que deben atribuirse tanto a los Cuerpos generales como a los Cuerpos especiales. Para los Cuerpos generales, de nueva configuración en la Ley, es obligado que la misma precise el alcance de sus funciones. Para los Cuerpos especiales es lógico que se remita a sus reglamentaciones respectivas. Pero lo que inevitablemente tiene que señalar la Ley es la línea divisoria entre las funciones de los Cuerpos generales y especiales, bien lo haga por medio de definición explícita o por medio de exclusiones. Con ello se habrá conseguido un primer criterio de clasificación: puestos de trabajo correspondientes a Cuerpos generales y puestos de trabajo correspondientes a Cuerpos especiales.

Ahora bien, la Ley habrá de determinar los criterios para discriminar los puestos entre los diferentes Cuerpos generales, partiendo de las definiciones y atribución de funciones de cada Cuerpo. Si a ello unimos la discriminación de puestos entre los diferentes Cuerpos especiales, deducidos de sus respectivas reglamentaciones, tendremos elementos de juicio suficientes para proceder a una clasificación horizontal de los puestos de trabajo. Cada puesto de trabajo quedará adscrito a un funcionario, y el conjunto de los atribuidos a éstos formará el del Cuerpo correspondiente (véase gráfico 1).

No podemos precisar las dificultades que esta clasificación horizontal presentará en la práctica, por cuanto desconocemos las bases que se dictarán por el Consejo de Ministros para llevar a cabo la clasificación. No obstante, insistimos, si se precisan debidamente las líneas divisorias entre las funciones atribuidas a cada Cuerpo, la tarea puede realizarse sin mayor dificultad teórica. Requerirá, eso sí, una labor minuciosa de análisis, descripción y clasificación. No nos adentramos en el procedimiento a seguir para realizar dicha labor, objeto de otras ponencias, pero sí dejaremos sentado que tanto las hojas de descripción de tareas como la formación de los analistas

debe estar orientada en forma tal que los datos que nos suministren reflejen claramente cuantos requisitos sean necesarios para la ulterior clasificación.

Supuesta esta clasificación, pensemos si tal medida organizativa es suficiente para cubrir todas las finalidades que la Ley de funcionarios persigue. Entendemos que no.

CLASIFICACIÓN VERTICAL

No basta con adscribir puestos de trabajo a Cuerpos de funcionarios. Es preciso que dentro de cada Cuerpo se señalen los niveles funcionales, pues no todas las funciones correspondientes a un Cuerpo son del mismo nivel. Con ello creemos suficientemente acreditada la necesidad de una clasificación de puestos de trabajo horizontal para determinar las funciones de cada Cuerpo, y vertical para señalar dentro de cada Cuerpo los niveles funcionales (véase gráfico 2).

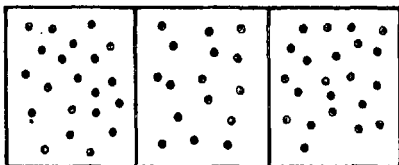
Pero es que aún hay más:

En la base VI se dice: «Todos los centros y dependencias de la Administración del Estado formarán sus correspondientes plantillas de funcionarios, en las que se relacionarán, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten...»

Vemos cómo habla la base de que se relacionarán debidamente clasificados los puestos de trabajo de que consten los centros y dependencias de la Administración del Estado. No se habla para nada de Cuerpos, y por ello hay que contemplar los puestos de trabajo en su conjunto. Consecuentemente, entendemos que la Ley pretende una clasificación total y para ella parece necesario que se relacionen unos puestos con otros no sólo horizontal, sino también verticalmente. Claro está que aquí sólo hacemos un supuesto de interpretación, pues, como en el resto del trabajo, carecemos de elementos de juicio sobre tal Ley para un desarrollo más preciso de nuestro pensamiento.

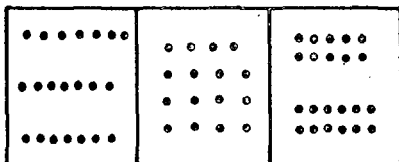
Otro argumento en favor de la necesidad de establecer la clasificación vertical comparativa está en la fijación del sueldo de los funcionarios. En la base III, número 3, se dice: «El sueldo de cada funcionario resultará de aplicar al sueldo base el coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo a que pertenezca...» Esperamos que el texto articulado sea más explícito en este punto. De todas formas, lo que resulta evidente es que la Ley de Retribuciones no podrá fijar caprichosamente los coeficientes. No cabe duda de que jugarán muchos factores (prestigio, solera del Cuerpo, rigidez en la selección, valor en mercado de sus funcionarios, etc.); pero hay algo que no podrá olvidar el legislador: las funciones realizadas por los funcio-

GRAFICO 1
CUERPO A CUERPO B CUERPO C



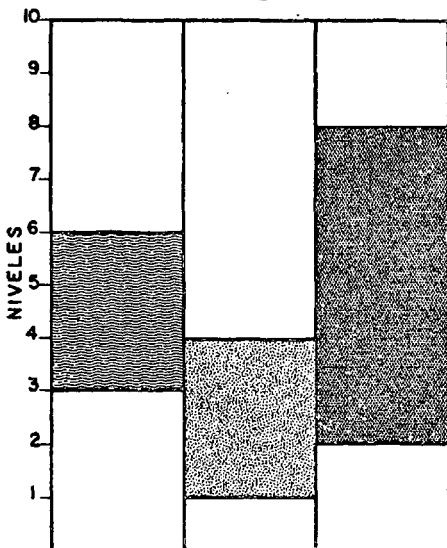
Cada recuadro delimita un Cuerpo y los puntos en él señalados representan, sin intención ordenadora, los puestos de trabajo desempeñados por sus funcionarios.

GRAFICO 2
CUERPO A CUERPO B CUERPO C



Los puestos de trabajo correspondientes a cada Cuerpo, aparecieran agrupados en tantas líneas horizontales como niveles exija su diversidad funcional.

GRAFICO 3
CUERPO A CUERPO B CUERPO C



Se establece una gradación funcional general, en la que quedan colocados, en su nivel correspondiente, los diferentes Cuerpos.

La importancia relativa de las distintas funciones, es susceptible de medida comparativa.

Cada nivel puede delimitarse, bien con definición generica, o bien complementando la misma con el número de puntos, mínimos y máximos, correspondientes al nivel, en atención a una valoración de factores.

narios de cada Cuerpo o que les correspondan realizar. Lo contrario sería olvidar el principal elemento definidor del sueldo.

Supuesto esto, el legislador necesitará conocer dónde comienzan y dónde terminan las funciones de cada Cuerpo para deducir la importancia relativa de las mismas con respecto a las encomendadas a otros Cuerpos. Ello no puede realizarse más que con la comparación vertical.

La necesidad de la clasificación vertical se deduce asimismo de la necesidad de fijar el complemento de destino. ¿Cómo fijarlo si no es teniendo en cuenta la importancia relativa del puesto de trabajo desempeñado? Con mayor claridad puede emplearse esta argumentación en el caso de puestos de trabajo no vinculados a un solo Cuerpo (véase gráfico 3).

II. Criterios para la adscripción de los puestos de trabajo a los Cuerpos de funcionarios

ARTÍCULO 35 LPA

La primera disposición que sienta un principio de clasificación funcional para poner remedio a la falta de adecuación entre las funciones encomendadas a un órgano y el funcionario idóneo para desarrollarlas es el artículo 35 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

Nótese cómo el legislador anticipa a cualquiera otra medida para la solución del problema que la indistinción de funciones plantea la que hace referencia a la separación de dos grandes campos de las tareas que incumben a la Administración.

Pero el precepto señalado plantea serios problemas. Su aplicación no se realizó, y si alguna efectividad logró tener en la práctica fué de carácter excepcional y sin alcanzar nunca la meta discriminatoria que con él se prometía el legislador. Y ello a pesar de que para la doctrina no ofrece duda alguna la aplicabilidad del precepto.

Desde la aparición de la Ley de Procedimiento Administrativo numerosa literatura se ha publicado en relación con el tema. En casi todos los artículos publicados se achaca la falta de aplicación del precepto a los encontrados intereses de grupo. Sin desconocer el fondo de razón de tales intereses, por lo menos humanamente comprensibles, intentaremos precisar algo más el porqué de la inoperancia de la disposición citada.

Varias razones existieron a nuestro entender:

a) Imprecisión terminológica al emplear como elemento distintivo el término «burocrático» de perfiles poco precisos. Bien es cierto que la intención del legislador pudo claramente colegirse, sobre todo si se considera la redacción de la última parte del precepto: «Los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las tareas propias de su especialidad». Pero si en un ambiente hostil la disposición puede tacharse de oscura, el calificativo adquiere considerable consistencia.

b) La situación funcional a que el precepto se refiere es ciertamente confusa. Los puestos de trabajo no están perfilados y la mayoría de las veces su contenido es mixto y el calificativo «preponderantemente» no es suficientemente definidor. ¿Ha de entenderse como medida de lo preponderante la cantidad de trabajo de un tipo u otro? Con una buena interpretación estas objeciones serían fácilmente salvadas, pero, repetimos, no ocurre así en un ambiente enrarecido.

c) Falta de sanción legal. Sin considerar que el precepto sea de signo programático, lo cierto es que su incumplimiento sólo puede corregirse, en cada caso concreto, mediante la vía del recurso contencioso-administrativo, y con la remota probabilidad de que el Tribunal Supremo, al nos existir una previa clasificación del puesto de trabajo, se decidiese él mismo a fallar sobre la naturaleza de tal puesto. Y ello sin olvidar la incómoda postura del recurrente que tiene que impugnar una decisión de la superioridad.

d) Posibilidad de burlar el mandato del artículo 35. Fácil resultaría a cada Departamento, si tal fuese su propósito, el configurar los puestos de trabajo de tal manera que, aparentando cumplir el precepto del artículo 35, crease un órgano con funciones administrativas, sin perjuicio de que en otro, órganos configurados como técnicos derramasen indebidamente otra buena parte de funciones de aquel carácter.

e) Falta de funcionarios de los Cuerpos de Administración Civil capacitados para el desempeño de funciones administrativas de nivel superior.

f) Existencia de Reglamentos de Cuerpos especiales que pueden amparar el desempeño de funciones administrativas por sus funcionarios. Y sobre todo:

h) Falta de un órgano encargado de la debida ordenación de la función pública,

LEY DE BASES DE FUNCIONARIOS

Con la Ley de Bases y correspondiente texto articulado quedarán con toda seguridad eliminados todos los anteriores obstáculos que hacían de difícil aplicación práctica el criterio discriminatorio del artículo 35, pues es de prever que los nuevos textos legales facilitarán los medios de aplicación.

La Ley de Bases, sin transcribir expresamente el artículo 35, sin embargo, sienta el principio de discriminación de los puestos de trabajo correspondientes a los Cuerpos generales y Cuerpos especiales al aludir a ello en las competencias del Consejo de Ministros, en la definición de las funciones de los Cuerpos generales y en la formación de las plantillas de funcionarios por cada Departamento, haciendo inexcusable, por consiguiente, la clasificación de los puestos de trabajo como la base de determinación de los que han de corresponder a unos u otros Cuerpos, y de la formación de la plantilla, ajustándose siempre a principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo.

Con los antecedentes señalados en la Ley de Bases, fácil es deducir el criterio que sobre adscripción funcional de los puestos de trabajo a los distintos Cuerpos ha de seguir su texto articulado.

En efecto, la única forma de dar cumplimiento a la meta prevista en la Ley de Bases es:

1. Aplicación terminante del artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo o precepto análogo que discrimine inicialmente a los Cuerpos generales y a los Cuerpos especiales.
2. Formación de las plantillas de funcionarios en cada Departamento con la clasificación de todos los puestos de trabajo desempeñados por aquéllos, proponiéndose como meta ideal (en base a los principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo) una coincidencia absoluta entre dicha plantilla de funcionarios y la plantilla orgánica que realmente requiera la mejor organización del Departamento.

UNA POSIBLE FORMA DE REALIZAR LA ADSCRIPCIÓN

Sentado el criterio de la Ley de Bases por cuanto a la adscripción funcional se refiere, la aplicación del principio en la práctica exige plantear una forma sistemática de llevar a efecto la adscripción.

El mandato legal exige una primera clasificación de los puestos

de trabajo: los que corresponden a los denominados Cuerpos generales y Cuerpos especiales.

Dentro de los Cuerpos generales ha de procederse a su vez a determinar qué puestos deben ser desempeñados por el Cuerpo auxiliar, el Cuerpo administrativo y el Cuerpo técnico, señalando, dentro de éste, los que deban ser desempeñados por funcionarios con diploma de directivo.

El criterio que ha de seguirse para la adscripción a Cuerpos generales o especiales lo sienta la propia Ley de Bases al decir que corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales el desarrollo de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, con excepción de las plazas reservadas expresamente a «otros funcionarios», y a los funcionarios de Cuerpos especiales aquellas funciones derivadas de una peculiar carrera o profesión, o aquellas otras funciones que, siendo administrativas, sean reservadas a funcionarios de Cuerpo especial, en razón de las circunstancias concurrentes en dicha función.

Cabe preguntarse si los preceptos señalados son suficientes para determinar qué puestos de trabajo deben adscribirse a los Cuerpos de referencia. Entendemos que el texto articulado desarrollará el principio con la suficiente claridad para eliminar las dudas que al respecto ofrece el término «funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa» respecto a los Cuerpos generales y «circunstancias concurrentes en la función administrativa» respecto a algunos de los Cuerpos especiales.

De no ser así volveríamos a tropezar con algunas de las dificultades de aplicación que ya encontró en su momento el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo, so pretexto de oscuridad o imprecisión terminológica. De todas formas es lamentable en el desarrollo de la presente ponencia desconocer a este respecto el texto articulado que está siendo elaborado por la Comisión Superior de Personal.

El análisis y descripción de los puestos de trabajo debe ser lo bastante minucioso para que, aun en el caso de insuficiencia u oscuridad legal, permita obtener todos los datos que determinen su adscripción a uno u otro Cuerpo, siempre que logremos tener ideas claras sobre los extremos que a continuación exponemos, que nos permitan formar criterio:

a) Puestos de trabajo que deban adscribirse a Cuerpos especiales, por constituir sus funciones el objeto de una peculiar carrera o profesión (base III, 3).

A nuestro modo de ver, cuando la Administración, por imperativo

de la progresiva y creciente especialización, ha sentido la necesidad de tener a su servicio veterinarios, topógrafos, economistas, ingenieros, etc., lo ha hecho con el exclusivo objeto de utilizar las actividades propias de su carrera o profesión. Esta finalidad no puede olvidarse al tratar de buscar la idoneidad entre el puesto de trabajo y el profesional especialista.

Cualquier alteración en este sentido iría en contra de los principios de especialización, productividad y racionalización.

No olvidamos que el interés de la Administración pudo aconsejar, en algún caso, que por encima de las anteriores consideraciones las condiciones y cualidades personales de un determinado funcionario pueda llevarla a que designe a esta persona para desempeñar un puesto que no sea propio del Cuerpo a que pertenezca; pero esto también habrá de ser realizado dentro del marco legal establecido.

b) Puestos de trabajo que deban adscribirse a Cuerpos especiales calificados como tales en razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa (base III, 3).

En este caso, lo primero que hay que determinar son las circunstancias que concurren en la función administrativa para que esté justificada la existencia de un Cuerpo especial para desempeñarlas. La Ley no nos dice qué «circunstancias» son éstas ni nos da una pista para desentrañarlas. El tratar de exponer estas «circunstancias» en pura teoría nos llevaría a unas especulaciones que quizá luego no encajasen en ninguno de los casos existentes en la realidad.

Por consiguiente, hemos de pensar, y éste es el criterio que sugerimos, que, como es característico de toda «circunstancia», habrá sido una razón de oportunidad la que haya determinado la creación del Cuerpo, y que quedará constancia de las repetidas «circunstancias» en las disposiciones legales de creación del propio Cuerpo.

De no aparecer ello justificado en tales disposiciones, entonces habría que plantearse la razón de ser o de subsistir del Cuerpo especial.

Pero aun en el supuesto de que deba existir el Cuerpo, lo que sería inadmisibles es que funcionarios del mismo desempeñen funciones pertenecientes a Cuerpos generales, es decir, «funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa», y esto por idénticas razones que las expuestas en el apartado anterior respecto de los funcionarios de los Cuerpos especiales técnicos.

c) Correspondería ahora examinar el concepto de «funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa», a fin de a través de su definición encontrar un criterio que nos permitiese iden-

tificar y clasificar los puestos de trabajo correspondientes a los Cuerpos generales.

Pero la definición que podríamos ofrecer sería simplemente descriptiva, y siempre encontraríamos las mismas dificultades que ha tenido la doctrina para definir las expresiones «predominantemente burocrático», «funciones administrativas» y «funciones generales administrativas». No es que falte contenido para ensayar la definición, sino que, por el contrario, la inmensa variedad de éste desborda los límites de la concreción y rigor que exige una definición.

Por tanto, abandonamos el intento de su definición a la doctrina y a quien con verdadero rigor científico aborde la cuestión, considerando, sin embargo, que toda definición que se intente debe constituir el aglutinante de todas aquellas funciones tan variadas que hemos dicho constituyen el contenido de los Cuerpos generales.

Por ello propugnamos una definición por exclusión, que nos permitirá en la práctica clasificar los puestos de trabajo correspondientes a los Cuerpos generales, una vez determinados los que justificadamente correspondan a los Cuerpos especiales.

CUERPOS GENERALES

Examinados los criterios de discriminación de puestos de trabajo entre Cuerpos generales y especiales, procede discernir qué puestos de trabajo corresponden a cada uno de los Cuerpos auxiliares, administrativos y técnicos, así como los que deben ser desempeñados por funcionarios con diploma directivo.

La ausencia del texto articulado nos obliga a conjeturar, en congruencia con lo que ya establece la Ley de Bases, que la adscripción de puestos de trabajo, dentro ya de los Cuerpos generales, podría efectuarse con los criterios siguientes:

Cuerpo técnico

Lógicamente los funcionarios pertenecientes al mismo deben desarrollar las funciones correspondientes a una titulación superior, es decir, las funciones «generales» de nivel superior; en consecuencia, entendemos deberían ser clasificados como puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo técnico:

a) Puestos de trabajo para los que sea necesaria la posesión de un título superior determinado como requisito indispensable para

el ejercicio de las funciones propias del puesto (propuesta de resolución en materia de recursos y concesiones, contratación, etc.).

b) Puestos de trabajo cuyo desempeño no requiera un título superior determinado, pero en los que la garantía del adecuado ejercicio de sus funciones exija en el funcionario la formación que da un título superior (ejemplo, puestos de gestión, de mando, de servicio o de inspección administrativa, todos ellos de nivel superior).

Funcionarios con diploma directivo

Los puestos de trabajo correspondientes a estos funcionarios, conforme a lo que establece la Ley de Bases, son, de entre los del Cuerpo técnico, los de mayor responsabilidad.

Ahora bien, esta mayor responsabilidad puede entenderse:

a) Mayor responsabilidad por mando, que podría abarcar los puestos siguientes:

1. Mando de unidades administrativas complejas, bien lo sean en razón al ámbito y volumen de trabajo o bien porque agrupen varias unidades administrativas de importancia suficiente.

2. Mando sobre grupos de funcionarios del Cuerpo técnico o altamente especializados.

b) La mayor responsabilidad que entraña el ejercicio de puestos de trabajo por la cualificación de la función a desarrollar por el funcionario (ejemplo, especialistas administrativos señaladamente cualificados, asesores de altos cargos, puestos de plana mayor de estudio o coordinación al servicio directo de altos cargos).

Cuerpo administrativo

Se crea para liberar al Cuerpo técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que antes se mezclaban en los Cuerpos técnico-administrativos. Se exige por la Ley de Bases título de bachiller superior o equivalente.

Entendemos que la determinación de los puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo administrativo, que ofrecen imprecisión por la terminología empleada en el preámbulo de la Ley de Bases (funciones ejecutivas y secundarias), no presentarían en la realidad práctica mayor dificultad si el texto articulado procediese a definir con precisión las correspondientes al Cuerpo auxiliar, lo cual es bastante sencillo. En tal supuesto se determinarían por exclusión los puestos

de trabajo administrativos, una vez clasificados los correspondientes al Cuerpo técnico y al auxiliar.

No obstante, podría ensayarse una fórmula parecida a la siguiente:

Corresponderán al Cuerpo administrativo los puestos de trabajo que exijan experiencia administrativa o contable y a los que compete la realización de trabajos que precisen especial formación y adiestramiento, tales como estudio y preparación de nóminas y estadísticas que requieran cálculos de cierta dificultad, impulsión y tramitación de expedientes, compilación de disposiciones o propuestas de resolución que no necesiten una especialización académica superior; aquellos que realicen trabajos cuya gestión lleve aparejada una gran responsabilidad pecuniaria, los que tengan a su cargo análisis e interpretación de estadísticas...

Cuerpo auxiliar

La Ley de Bases exige título de enseñanza media elemental.

Creemos que el texto articulado, dada la simplicidad de las funciones que han de atribuirse a este Cuerpo, las precisará. No obstante, aportamos como fórmula de definición la siguiente:

Corresponderá al Cuerpo auxiliar la realización de funciones que constituyan desarrollo de operaciones repetitivas o simples relativas al trabajo de oficina o despacho, tales como sellado de documentos, confección de recibos, colocación de fichas, transcripción o copia de toda clase de documentos, extracto o control de documentos a efectos de registro, fichas o estadísticas, labores auxiliares de archivo, clasificadores, redacción sencilla de oficios y correspondencia, mecanografía y taquigrafía, trabajos de ventanilla, etc.

Cuerpo subalterno

Exige la Ley de Bases certificado de enseñanza primaria. No ofrece dificultad la determinación de sus puestos de trabajo por la escasa variedad de cometidos. Podrían definirse como aquellos a quien competen tareas de vigilancia, custodia, recaderos u otros análogos.

CUERPOS ESPECIALES

El criterio general discriminatorio de idoneidad que venimos preconizando para el desempeño de puestos de trabajo debe ser tenido

en cuenta entre los diferentes Cuerpos especiales, evitando en todo momento la invasión de funciones entre unos y otros.

La adscripción por Departamentos de los Cuerpos especiales quizá sea la principal causa de la invasión de funciones profesionales que en la práctica se origina. Lo ideal hubiese sido que la Ley de Bases recogiera el argumento o criterio de la «interministerialidad», pero no ha sido así.

No obstante, creemos que aún existe posibilidad para lograrla a través de las disposiciones del texto articulado que han de desarrollar lo referente «a situaciones» de los funcionarios. Si tales preceptos se redactan en forma que permitan desempeñar funciones de una especialidad en Departamento distinto al que por origen pertenece el Cuerpo, sin detrimento alguno en la situación de los respectivos funcionarios, creemos que se habrá dado un considerable avance hacia la «interministerialidad» y se facilitará el logro de eliminar la invasión de funciones dentro de los campos de las distintas especialidades.

PUESTOS MIXTOS

Indudablemente existe una serie de puestos de trabajo cuyo análisis determinará la existencia de funciones de naturaleza diferente, encuadrables por separado en diferentes Cuerpos, bien de carácter general o especial. Lo ideal, en buena organización, será la purificación de los mismos desgajando, en recalificaciones o determinaciones sucesivas, las funciones heterogéneas y procurando que su contenido quede constituido por funciones claramente encuadrables en Cuerpo general o en Cuerpo especial. Las sucesivas revisiones permitirán en la mayoría de los casos tal solución. Pero no siempre será posible tal discriminación, y entonces será preciso determinar el criterio para su adscripción a uno u otro Cuerpo.

Puede seguirse la norma o criterio de encuadrarlos atendiendo al mayor tiempo que exige el desarrollo en el mismo de unas u otras funciones; pero tal sistema lo consideramos poco preciso. Preferible es atender a la función de carácter superior, a la que exija una mayor dificultad, formación o responsabilidad, y esto siempre que la misma represente una parte considerable del trabajo y no la constituyan simples actuaciones esporádicas.

En otro aspecto encontraremos puestos de trabajo cuyo desempeño puede ser ejercido por funcionarios de uno u otros Cuerpos, en razón a que la naturaleza de sus funciones aconseje la no adscripción del mismo a un Cuerpo determinado, sino de aquellos funcio-

narios que alcancen la especialidad idónea para desempeñarlos. La Administración, que dispone de funcionarios reclutados para el desarrollo de una determinada especialidad, puede estar interesada en ocuparlos, bien momentánea o ininterrumpidamente, en otros puestos en que se exijan determinadas condiciones que los mismos puedan ostentar.

Estos puestos, verdaderas excepciones a la regla general de adscripción, deben ser perfectamente definidos y determinados en la clasificación de puestos de trabajo. La designación de sus titulares puede ocasionar trastornos en la práctica si no se determina previamente, y con toda exactitud, tanto la especificación del puesto como de los funcionarios idóneos para desempeñarlo. Las reglas o normas que se dicten para la clasificación de puestos de trabajo deben de especificar claramente tales extremos. Si tal ocurre no presentará problema alguno su existencia en el aspecto clasificatorio funcional. Si algún problema presentan es en el aspecto valorativo a efectos de remuneración, por cuanto la Ley parte del principio de fijar el sueldo en atención al Cuerpo a que el funcionario pertenece. Pero esto sale de los límites de esta ponencia.

Consecuencias derivadas de la adscripción de puestos de trabajo a Cuerpos distintos de los que hasta la fecha venían desempeñándolos

El cambio de funcionarios que tal adscripción representa ha de producir consecuencias:

- a) Respecto a los funcionarios que los desempeñaban.
- b) Respecto a los Cuerpos y sus plantillas.
- c) Respecto a la organización.

FUNCIONARIOS

El primero de los aspectos ha de ser meditado cuidadosamente. Los funcionarios que desempeñan puestos indebidos no son responsables de la anomalía que se ha venido produciendo. Puede que en el desempeño del puesto lleven considerable tiempo, que su formación específica se haya deformado, que su propia vocación inicial haya desaparecido, que su ambiente de vida se haya conformado de acuerdo con la función y puesto de trabajo desempeñado, etc. Todas estas razones son atendibles. Ahora bien, los intereses de la organización son superiores a todas estas consideraciones y nunca podrá hablarse

de violación de derechos adquiridos. En todo caso, el cambio que necesariamente se ha de operar debe realizarse con el mínimo trastorno para el funcionario y, sobre todo, y a ser posible, con la colaboración del mismo. El mero hecho de que el funcionario se vea ejerciendo puesto de trabajo atribuido a otro Cuerpo contribuirá no poco al correcto ajuste dentro de su propio Cuerpo.

Queremos traer a colación un ejemplo cuya utilidad avala la experiencia.

En el Ministerio de Obras Públicas el puesto de Pagador en los diferentes Servicios estaba desempeñado, casi en la totalidad de los casos, por funcionarios de Cuerpo especial, ajenos por su formación a tal cometido y con evidente incumplimiento del artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En tal estado de cosas se hicieron unas escalas funcionales a efectos de remuneración de los Cuerpos de Administración Civil, en las que aparecía claramente definido el puesto de Pagador. Su nivel funcional era relativamente bajo (se situaba inmediato a las tareas meramente auxiliares).

Pues bien, a pesar de que los funcionarios de Cuerpo especial que venían desempeñando tales puestos siguieron percibiendo sus gratificaciones con cargo a tasas de acuerdo con el coeficiente fijado para su Cuerpo y sin que experimentaran inmediato quebranto económico por seguir desempeñando las Pagadurías, lo cierto fué que paulatinamente fueron buscando otros puestos de trabajo, y en la actualidad son contados los casos de pagadores pertenecientes al referido Cuerpo especial.

El fenómeno se produjo como consecuencia de ver su puesto de trabajo calificado funcionalmente a muy bajo nivel. Se produjo un efecto psicológico de desplazamiento muy digno de tenerse en cuenta.

No sabemos hasta qué punto podrá conseguirse el mandato legal de separación de funciones por medios indirectos, como en el ejemplo citado, pero estamos convencidos de que una clasificación de puestos de trabajo que ponga de relieve la inadecuación entre el puesto y quien lo desempeña sería de gran utilidad.

CUERPOS Y PLANTILLAS

Respecto a los Cuerpos y su plantilla hemos de decir que el desplazamiento de los funcionarios de aquellos puestos de trabajo que no corresponden a su Cuerpo no creemos afecte a la entidad corporativa. Es cierto que en determinadas épocas el interés de Cuerpo ha

podido ir a copar puestos determinados, pero tal época hay que considerarla superada. A cambio de algún puesto de trabajo el Cuerpo se verá fortalecido por la dedicación plena de sus funcionarios a las tareas que justificaron su carácter especial. En algún caso, al hacer el análisis es posible que aparezcan Cuerpos especiales carentes de especialidad. Quizá aquí sea donde el interés corporativo se vea más afectado, por cuanto tales Cuerpos han de quedar extinguidos en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Bases.

En otro aspecto es frecuente ver reglamentaciones orgánicas de verdaderos Cuerpos especiales que se atribuyen funciones de carácter burocrático y ajenas a la verdadera especialidad de sus funcionarios, pero que en su tiempo estuvieron justificadas por razones de todos conocidas.

¿Qué medida debe adoptarse una vez configurados debidamente los Cuerpos generales y atribuidas concretamente sus funciones? Entendemos procede una paulatina rectificación de tales reglamentaciones para acomodarlas a la directriz señalada en la nueva Ley de funcionarios, teniendo en cuenta que tales disposiciones reglamentarias, en lo que sean contrarias a la Ley de Bases y texto articulado, serán nulas.

ORGANIZACIÓN

Respecto a la organización, se impone como primera medida una reestructuración de los puestos de trabajo, procurando configurarlos con funciones homogéneas. De tal reestructuración derivará una disponibilidad de funcionarios de Cuerpos especiales para nuevos puestos de trabajo que de su especialidad requiera la Administración, sin necesidad de aumentos de plantillas o, en otro caso, una reducción de las mismas por la vía de amortización.