

# CLASIFICACION DE PUESTOS DE TRABAJO Y REGLAMENTACIONES ORGANICAS

Por J. A. Y.

*Sumario:* 1. Introducción.—2. El «poder de torsión».—3. La función compensatoria de los Cuerpos generales.—4. La Ley de Procedimiento Administrativo.—5. La Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.—6. La clasificación es un medio, no un fin.

## 1. Introducción

**E**NTRE los numerosos obstáculos que la Reforma administrativa encuentra, y que deben ser salvados, tenemos las llamadas reglamentaciones orgánicas de los distintos Cuerpos y Escalas. Las resistencias internas en la Administración alcanzarán su más elevado índice al tener que adaptar dichas reglamentaciones a los nuevos preceptos legales.

Muchas reglamentaciones orgánicas responden, en cuanto a competencias, a criterios ya superados, contrarios a los principios innovadores de la Administración. Las atribuciones de los Cuerpos se fijaban en función del poder alcanzado. Los criterios basados en la hegemonía, el reparto de esferas y otros parecidos, han pesado con-

siderablemente. De esta forma también han surgido Cuerpos cuya única función consiste en asumir aquellas que otros no han querido y, por tanto, con funciones residuales.

A pesar de las resistencias, quizá cada vez más fuertes, no hay duda que las presiones externas a la Administración terminarán por imponerse y los criterios racionales, en el aspecto funcional, serán los determinantes de las atribuciones de los Cuerpos del Estado.

Es absurdo que las reglamentaciones orgánicas de los Cuerpos impidan el cumplimiento de las Leyes. Indudablemente la reforma supone imprescindiblemente una redistribución de las funciones de los Cuerpos, y hay que pensar que las citadas reglamentaciones no pueden obstaculizarlo.

## 2. El «poder de torsión»

Llamamos «poder de torsión» el ejercido de hecho por algunos Cuerpos del Estado. Está muy cerca del grupo de presión, pero es distinto, aunque en algunos casos se identifique. Puede ser mayor o menor que el poder del grupo de presión. Su diferencia fundamental estriba en la participación de los que ejercen el «poder de torsión», en la ejecución de las decisiones. El grupo de presión pretende influir en las decisiones políticas, no en su ejecución, salvo en muy raras excepciones. Ciertos Cuerpos del Estado pueden ser grupos de presión y obrar como tales, pero entonces no tenemos ninguna nota que lo distinga de los restantes. Es esencial para calificarlo como «poder de torsión» que el grupo, además, participe en la ejecución de las decisiones. Es natural que para participar en las decisiones se tengan posiciones estructurales adecuadas.

El «poder de torsión» es tan fuerte en algunas ocasiones que puede llegar a hacer inoperante las decisiones políticas. En la acumulación sistemática de obstáculos se puede conseguir casi la anulación de una importante decisión.

En ocasiones, al poder del grupo de presión se le une el «poder de torsión», y entonces estamos en presencia de verdaderos *monopolios de decisión*.

Si este poder se puede dar en cualquier grupo social, quizá con importancia un tanto disminuida, en la Administración es intolerable y pernicioso. A través de la interpretación de las disposiciones, órdenes, circulares, instrucciones o bien por medio de órdenes «aclaratorias», incumplimientos no frontales, etc., se puede de tal forma retorcer el verdadero sentido de una disposición, que llegue a pro-

ducir resultados totalmente contrarios a los previstos. De ahí su denominación.

El examen somero de las reglamentaciones orgánicas de algunos Cuerpos del Estado nos demuestra, sin lugar a dudas, lo dicho. Existen reglamentaciones donde se han llevado hasta el último extremo los criterios que decíamos en la introducción. En algunos departamentos ministeriales la regulación de determinados Servicios Públicos está contenida en las reglamentaciones orgánicas de los Cuerpos, como dependencias de los mismos, y no como dependencias estatales.

La distribución de las tasas y exacciones parafiscales puede ser un índice interesante de valoración de estos poderes, junto a los horarios de trabajo.

### 3. La función compensatoria de los Cuerpos generales

La excesiva concentración de poder en manos de los Cuerpos especiales ha tenido que producir irremediablemente un poder compensatorio, digamos, por razones de supervivencia de la propia sociedad. Si la política en repetidas ocasiones ha tropezado, aunque sólo sea con los «poderes de torsión», que han hecho estériles grandes esfuerzos, no digamos ahora, en la reforma administrativa. Era un axioma de nuestra política ministerial que podría el equipo departamental llevar una actuación independiente mientras no afectase a los intereses de ciertos Cuerpos, y en este sentido era asesorado y aleccionado convenientemente.

Para que la política pueda decidir y ejecutar con independencia es preciso que se logre un equilibrio entre las posiciones estructurales de los Cuerpos, que lejos de ser un obstáculo en la realización de la política sea su ágil instrumento.

En aquellos Ministerios donde sólo hay un Cuerpo poderoso, parece que la situación monopolista era obligada, pero en aquellos otros que no era así y que existían varios, los resultados han sido los mismos, ya que pronto se llegó al acuerdo de reparto de esferas, no a nivel departamental, sino a direcciones generales o servicios.

Los Cuerpos generales pueden ejercer un poder compensatorio eficiente neutralizando los excesivos poderes de determinados Cuerpos, que haga cómoda la actuación ministerial y la decisión se imponga con el mínimo de esfuerzo.

Si los Cuerpos generales realizan adecuadamente sus funciones, sin aspirar a obtener privilegios; si predomina en ellos la idea de

servicio a la sociedad en que viven y no la de poder; si se impone la disciplinada obediencia y no las tendencias anárquicas; si impera la mentalidad del desarrollo económico y social, frente al inmovilismo tradicional; si las puertas de cristal con luz y taquígrafos, frente a las ventanas cerradas; si las retribuciones dignas, frente a las apatencias desmesuradas de dinero, el poder compensatorio hará marchar los mecanismos administrativos por su verdadero camino.

#### 4. La Ley de Procedimiento administrativo

El artículo 35 y la disposición adicional séptima señalan perfectamente las directrices a seguir en cuanto a la atribución de funciones a los Cuerpos.

En el artículo 35 se contienen las bases para las atribuciones de los distintos Cuerpos, y en la disposición adicional séptima, la forma en que debe hacerse: clasificación de los puestos de trabajo. La revisión trienal de los puestos de trabajo determinará, mediante el análisis de los mismos, los que deben corresponder a cada Cuerpo, según el artículo 35. Si las reglamentaciones no son modificadas, difícilmente se *promoverá la adaptación de los actuales Cuerpos y Escalas, mediante las modificaciones que procedan*. Estas modificaciones son, entre otras, las pertinentes adaptaciones de las reglamentaciones. Hay que entender, por tanto, la vigencia de las mismas, excepto en cuanto contienen atribuciones que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo no sean adecuadas.

Si lo examinamos desde el punto de vista de la jerarquía de fuentes, el problema es todavía más claro.

#### 5. La Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado

Publicado el texto articulado de la Ley de Bases, modificadorio del régimen jurídico de los funcionarios, es preciso un detenido estudio de todas ellas para ver qué partes quedan vigentes.

El número tercero del artículo 24 dispone, «Los Cuerpos especiales se rigen por sus disposiciones específicas y por las normas de esta Ley, que se refiere a los mismos. En todo caso, serán de aplicación general los preceptos contenidos en el presente título, con excepción de la sección segunda del presente capítulo; de las secciones primera

y segunda del capítulo II, salvo el artículo 34, y de la sección segunda del capítulo V.

Los Cuerpos especiales se rigen por sus disposiciones específicas, ya que lo contrario sería negar su propia especialidad, y ello es natural y lógico. Por ejemplo, el Cuerpo de Prisiones o la Policía deben tener normas diferentes, necesariamente determinadas por su propia actuación y, además, es conveniente que así sea. Pero esgrimir este precepto para defender la plena vigencia de las reglamentaciones es otra cosa.

Todas aquellas funciones que otorguen las reglamentaciones orgánicas que no constituyan *el objeto de una peculiar carrera o profesión*, determinantes, por tanto, de la especialidad, deben ser de carácter general.

El número 2 del artículo 52 dispone: «Las plantillas orgánicas habrán de ajustarse a las necesidades de los servicios, para lo cual serán revisadas cada cuatro años por los respectivos Ministerios, y potestativamente, cada dos, teniendo en cuenta principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo que permitan, en su caso, y sin detrimento de la función pública, una reducción de las mismas, con la consiguiente disminución del gasto público.»

Las plantillas orgánicas deben hacerse, por tanto, de acuerdo con los principios de:

- 1.º Productividad creciente.
- 2.º Racionalización.
- 3.º Mejor organización del trabajo.

Sin entrar en la cuestión de si se trata de un mismo principio parcialmente desarrollado, o son varios principios, para el caso es igual, ya que impone la adecuación de todas las funciones sobre la base de la idoneidad.

En el apartado a) del número 1 del artículo 53, al establecer las reglas para la clasificación de los puestos de trabajo, preceptúa: *Los funcionarios de Cuerpos especiales ocuparán los puestos de trabajo propios de su especialidad*. No hay duda de que si una reglamentación orgánica atribuye funciones que no son propias de la especialidad, o bien no contiene alguna otra que deba considerarse como tal, es preciso modificarla.

Es posible que como consecuencia de la clasificación, al racionalizar las funciones, resulte la procedencia de fusionar o extinguir ciertos Cuerpos especiales, e incluso la creación de alguno nuevo.

La Presidencia del Gobierno podría empezar por promulgar las reglamentaciones orgánicas de los Cuerpos generales, que podrían

servir en muchos aspectos como pauta de todas las demás reglamentaciones, y los distintos Ministerios deberán proceder a la adaptación de las reglamentaciones orgánicas de los Cuerpos especiales al texto articulado de la Ley.

Además sería conveniente considerar que la provisión de las vacantes debe quedar supeditada, en cierto modo, a las siguientes tareas:

1.º Clasificar el puesto de trabajo, fijando si corresponde a Cuerpos especiales o a los Cuerpos generales.

2.º Determinar la naturaleza del puesto, en cuanto a su nivel funcional, detallando si la plaza es técnica, administrativa o auxiliar. Análogamente para los Cuerpos especiales.

3.º Convocar el oportuno concurso para su provisión por personal idóneo.

## 6. La clasificación es un medio, no un fin

Pero es necesario advertir, no caigamos en el absurdo de considerar la clasificación de puestos de trabajo como un fin en sí mismo, y nos empeñamos en realizar a toda costa un análisis de la situación de hecho. Es muy fácil caer en ese error y, por tanto, hay que evitarlo. La clasificación de puestos de trabajo es el medio legal de adecuar las funciones y racionalizarlas. Una vez clasificado el puesto de trabajo se puede determinar la persona, según la Ley, el Cuerpo que debe desempeñarlo.

Hay que distinguir dos tipos de clasificación de puestos de trabajo, a estos efectos, fundamentales.

1.º La clasificación legal a la entrada en vigor de la Ley.

2.º La clasificación de los puestos actuales.

El primer supuesto es básico e insoslayable, es el fundamento de toda la reforma. En el segundo supuesto es tan evidente su falta de apoyo racional y tan palpable su desajuste que puede no ser necesario efectuar una clasificación, por lo menos *a priori*, que nos va a poner de manifiesto lo que ya sabemos. Los puestos con funciones heterogéneas de distinto nivel, mezclas de generales y especiales detentadas por funcionarios de los Cuerpos Generales y al revés, son numerosísimos. Consecuencia será una redistribución de funciones que desembocará, queramos o no, en una reorganización. Si la clasificación de puestos de trabajo va a imponer necesariamente la

reorganización, ¿por qué no se reorganiza y se clasifica? La clasificación puede realizarse al mismo tiempo de reorganizar o después.

Es tal la situación actual de nuestra Administración, que considero necesaria una previa reorganización, antes de emprender la clasificación propiamente dicha de los puestos de trabajo. La clasificación o análisis de los puestos actuales sólo nos va a poner de manifiesto los profundos males existentes, por lo que me parece de muy poca utilidad.

Adaptadas las reglamentaciones orgánicas de los Cuerpos especiales y promulgadas las de los Cuerpos generales, se pueden perfectamente reorganizar, con criterios uniformes, los servicios de la Administración Pública y clasificar los puestos de trabajo.