

DENOMINACION DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

EL artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico, al establecer que la Administración del Estado está constituida por órganos jerárquicos ordenados y que actúa, para el cumplimiento de sus fines, con personalidad jurídica única, plantea algunas cuestiones de trascendencia práctica que han sido un poco olvidadas.

Para la «Teoría de la Organización» los problemas de la llamada «división del trabajo» presentan dos aspectos:

a) «División del trabajo» entre unidades de un mismo escalón o nivel horizontal, y

b) «División del trabajo» entre individuos de una misma unidad.

En el fondo ambos aspectos tienen la misma naturaleza, están sometidos a principios idénticos y mantienen una estrecha correlación.

Presupuesto esencial de los dos es el llamado «principio de definición», que exige que en toda organización cada unidad y cada puesto de trabajo tengan perfectamente definido su contenido desde el punto de vista jerárquico y desde el punto de vista funcional.

La labor que viene realizándose en la clasificación de los puestos de trabajo permitirá que el «principio de definición» actúe con un criterio uniforme para todos los Departamentos ministeriales o, lo que es igual, para la Administración del Estado en su conjunto. De ello se encargará la Comisión interministerial que fué creada por la norma 1.2. de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de junio de 1964.

Ahora bien: la Administración del Estado está constituida por órganos jerárquicamente ordenados; pero esta jerarquía, ¿está perfectamente determinada?, ¿es completa?, ¿se aplica con un criterio uniforme en todos los Ministerios?

El párrafo uno del artículo 2.º de la misma Ley de Régimen Jurídico señala cuáles son los órganos superiores de la Administración, y el párrafo dos de ese artículo sienta el principio de que todos los restantes órganos se hallan bajo la dependencia del Jefe del Estado, del Presidente del Gobierno o del ministro correspondiente. El contenido jerárquico y funcional de los órganos superiores se «define» en sucesivos artículos de la Ley.

Por otra parte, el párrafo dos del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo concreta qué es lo que debe entenderse por Negociado (unidad administrativa inferior de los distintos Departamentos ministeriales) y por Sección (unidad administrativa que agrupa dos o más Negociados).

Ahora bien: entre los órganos superiores y estos últimos inferiores existe toda una gama de las que pudiéramos llamar «unidades intermedias», que carecen, en general, de regulación específica.

Nuestro Derecho positivo trata, si, de los requisitos que han de observarse para la creación de nuevos órganos a través de numerosas disposiciones que se hallan dispersas en varias Leyes, incluso constitucionales, entre las que podemos citar el Fuero de los Españoles, la Ley de las Cortes, la Ley de Régimen Jurídico y la Ley de Procedimiento Administrativo.

Estas disposiciones hacen referencia a facetas muy diversas, tales como el estudio económico del costo y rendimiento de los nuevos órganos, la induplicidad de funciones, la competencia para su creación, etc.

Sin embargo, hemos de hacer notar que, de un lado, contemplan sólo el aspecto futuro de creación sin ocuparse de lo ya existente y, de otro, que no contienen tampoco criterios que hayan de seguirse con uniformidad en la «definición» del contenido jerárquico y funcional de las «unidades intermedias».

Estos hechos motivan una verdadera anarquía práctica, que se pone de manifiesto al intentar comparar la configuración orgánica de los distintos Departamentos.

En la totalidad de los Ministerios existen «unidades intermedias» que han recibido distintas denominaciones. Entre las más frecuentes se encuentran las de «División», «Servicio», «Gabinete», «Oficina», «Comisión», «Delegación», etc.... Algunas de ellas figuran también en otros, pero no en todos. Además, y en el supuesto de que existan con idéntico nombre, suelen tener un contenido jerárquico y funcional absolutamente dispar. El concepto de «Servicio», por ejemplo, varía radicalmente del Ministerio de Justicia al de Obras Públicas. Viceversa, «unidades intermedias», que en el fondo son similares, reciben, según se encuentren en uno o en otro Departamento, apelaciones diferentes.

La generalidad de las veces la etiqueta viene heredada de tiempos pretéritos; otras se han arbitrado a capricho o por razones de pura eufonía.

Salta a la vista, pues, que el «principio de definición», en lo que concierne a las denominaciones de las «unidades intermedias», no se aplica con un criterio uniforme en la Administración española. Un nombre nada nos dice ni puede servirnos para conocer el contenido jerárquico y funcional de una unidad determinada si no analizamos cuál sea éste, caso por caso.

Quizá aprovechando el momento presente, en el que comienza a hablarse de «puestos tipo comunes», de «funciones genéricas», etc...., fuera oportuno afrontar este problema mediante la promulgación de una norma unificadora de criterios que resolviese todas las dudas, sentando los principios esenciales comunes a que habrían de ajustarse las denominaciones de estas «unidades intermedias», tanto existentes como futuras, de forma tal que un mismo nombre nos indicase el mismo contenido y además expresase indiciariamente cuál fuera éste; así el término «Gabinete» podría reservarse para los órganos de estudio; el término «Oficina» se aplicaría exclusivamente a las de O. y M., Información e Iniciativas y Reclamaciones, etc.

El alcance práctico de esta disposición se traduciría de inmediato en una simplificación del trabajo de las diversas Juntas de Clasificación, y muy singularmente del de la Comisión Interministerial que mencionábamos más arriba, y de cara al futuro, facilitaría enormemente las reorganizaciones estructurales que se emprendieran, al par que daría automáticamente la nomenclatura de las unidades futuras de nueva creación.—G. C.

