

LA APLICACION DE LA NUMERACION DECIMAL A LAS DISPOSICIONES Y ESCRITOS ADMINISTRATIVOS

025.4:087

1. Indicación previa

ENTRE las diversas técnicas que de algún tiempo a esta parte han comenzado a aplicarse en la Administración, destaca por su empleo extensivo la llamada *numeración decimal*, utilizada en las disposiciones, documentos y escritos administrativos.

Cuando esta forma de numerar las sucesivas divisiones del cuerpo de un escrito se aplica de forma correcta y dentro de ciertos límites puede ofrecer las ventajas que derivan de su rigor sistemático. Pero cuando por el contrario, y como es corriente, la *numeración decimal* se emplea de modo incorrecto o abusivo, se convierte en un añadido pseudotécnico y perturbador que, lejos de proporcionar ventaja alguna, oscurece y complica la lectura y comprensión del texto.

En la Administración, como decimos, se viene registrando este fenómeno con sensible frecuencia. El sistema empleado para numerar las diferentes partes de un escrito no solamente varía de departamento a departamento según criterios personales, o en los diferentes servicios o dependencias de un mismo organismo (lo cual puede resultar explicable hasta cierto punto), sino que incluso cambia caprichosamente dentro de las sucesivas divisiones o partes de un mismo escrito, llegando en ocasiones a contradecir los propios fundamentos de cualquier división de base decimal.

Según hemos podido comprobar en repetidas ocasiones, el desorden existente en esta materia obedece principalmente al hecho de que muchos funcionarios que tratan de aplicar la llamada *numeración decimal* en informes, proyectos de disposiciones y otros documentos no conocen la existencia de un sistema de esta clase normalizado por el Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo (norma UNE 1002). Tenemos, además, la impresión de que la abundancia de versiones que se registra en este campo se debe, a su vez, a un insuficiente grado de difusión de la normalización nacional más bien que al propósito deliberado de apartarse de las especificaciones contenidas en aquélla.

En consecuencia, resulta conveniente llamar la atención sobre el sistema de numeración que se describe en la norma UNE 1002, que, aunque pueda ser objeto de discusión y no pase de tener un valor meramente indicativo, orienta claramente acerca de la forma en que puede aplicarse la idea decimal de numeración a disposiciones administrativas y documentos en general.

2. Contenido de la Norma UNE 1002

Resumiendo las orientaciones contenidas en la citada norma pueden recogerse como fundamentales las siguientes:

- Las divisiones de primer orden del cuerpo del escrito (capítulos, secciones o, en general, grupos fundamentales) se numerarán correlativamente, comenzando por 1.
- El 0 no se utilizará para numerar ninguna de las divisiones o grupos básicos.
- Cada grupo de primer orden puede subdividirse en nueve partes, numeradas correlativamente desde el 1 al 9, y cada una de éstas en otras nueve, y así sucesivamente.

- A continuación de la cifra empleada para designar cada división o grupo de primer orden se escribirá una coma. Las divisiones sucesivas no se separan con ningún signo de puntuación.

Ejemplo:

1	4,1	4,41	4,451
2	4,2	4,42	4,452
3	4,3	4,43	4,453
4	4,4	4,44	4,454
.	4,5	4,45	4,455
.	4,6	4,46	4,456
8	.	4,47	4,457
9	.	4,48	
		4,49	

- Cuando el número de divisiones de determinado grado sea superior a 9 e inferior a 100 deberá anteponerse un 0 a la cifra indicativa de las 9 primeras divisiones de la serie de que se trate.

Ejemplo:

		4,0301
		4,0302
	4,01	4,0303
	4,02	.
1	4,03	.
2	4,04	.
3	4,05	4,0309
4	.	4,0310
.	.	4,0311
.	.	.
.	4,09	.
8	4,10	4,111
9	4,11	4,112
	4,12	4,113

- Del mismo modo, si el número de divisiones de determinado grado fuese superior a 99 e inferior a 1.000, habrían de intercalarse dos 00, y así sucesivamente.

3. Aplicación práctica ajustada a la Norma UNE 1002

Aunque en la práctica administrativa no es frecuente hallar casos de aplicación correcta de la numeración decimal normalizada, puede citarse como ejemplo de ésta clase el ofrecido por las instrucciones que acompañan a la orden del Ministerio del Ejército de 27 de noviembre de 1964 por la que se anuncia convocatoria de

ingreso en la Escuela de Estudios Jurídicos del Ejército y Academia de Intervención Militar. La numeración de las citadas instrucciones se ha llevado a cabo, en líneas generales, del modo siguiente:

1. Disposiciones generales	$\left. \begin{array}{l} 1,1... \\ 1,2... \\ 1,3 \\ 1,4 \\ 1,5 \end{array} \right\} \begin{array}{l} \\ \\ 1,51 \\ 1,52.. \\ 1,53.. \\ \dots \\ 1,58 \end{array} \left\{ \begin{array}{l} 1,511 \\ 1,512 \\ 1,513 \end{array} \right.$
2. Derechos de examen	$\left. \begin{array}{l} 2,1 \\ 2,2 \\ 2,3 \end{array} \right\} \begin{array}{l} 2,21 \\ 2,22 \\ 2,23 \\ 2,24 \end{array}$
3. Admisión de aspirantes y sorteo	$\left. \begin{array}{l} 3,1 \\ 3,2 \\ 3,3 \\ 3,4 \\ 3,5 \end{array} \right\}$
4. Reconocimiento médico	$\left. \begin{array}{l} 5,01 \\ 5,02 \\ 5,03 \\ 5,04 \\ 5,05 \\ 5,06 \\ 5,07 \\ 5,08 \\ 5,09 \\ 5,10 \end{array} \right\}$
5. Oposición	$\left. \begin{array}{l} 5,01 \\ 5,02 \\ 5,03 \\ 5,04 \\ 5,05 \\ 5,06 \\ 5,07 \\ 5,08 \\ 5,09 \\ 5,10 \end{array} \right\}$
6. Ingreso en la escuela o academia	$\left. \begin{array}{l} 6,1 \\ 6,2 \\ 6,3 \\ 6,4 \end{array} \right\}$
7. Curso académico	

El anterior ejemplo, como puede advertirse, se ajusta rigurosamente al sistema normalizado descrito en el punto 2. Sin embargo, cabe señalar que no todas las disposiciones procedentes del mismo departamento y que aparecen numeradas sobre base decimal siguen el mismo criterio.

4. Aplicaciones no ajustadas a la Norma UNE 1002

Limitándonos a disposiciones de reciente aparición pueden encontrarse abundantes aplicaciones de la idea decimal que no se acomodan al sistema descrito en la norma UNE 1002.

Así, por ejemplo, las instrucciones que acompañan al decreto 2816/1965, de 22 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación provisional de los complementos de destino, de dedicación especial e incentivos, adoptan la siguiente sistemática:

	} Uno	Uno.Uno	} A)					
		Uno.Dos		} B)				
		Uno.Tres						
<i>Sección 1.ª: Complementos de sueldo</i>	} Dos	Dos.Uno	} Uno					
		Dos.Dos		} Dos				
		Dos.Tres			} Tres			
		Dos.Cuatro	} A)					
		Dos.Cinco		} B)				
		Dos.Seis						
Dos.Siete								
<i>Sección 2.ª: Incentivos</i>	} Tres	Tres.Uno	} Uno					
		Tres.Dos		} Dos				
		Tres.Tres			} Tres			
<i>Sección 3.ª (sin epígrafe)</i>	} Cuatro	Cuatro.Uno						
<i>Sección 4.ª (sin epígrafe)</i>	} Cinco	Cinco.Uno	} A)					
		Cinco.Dos		} B)				
		Cinco.Tres			} C)			
						} D)		
							} E)	
								} F)
<i>Sección 5.ª (sin epígrafe)</i>	} Seis	Seis.Uno						
		Seis.Dos						
		Seis.Tres						
		Seis.Cuatro						
<i>Sección 6.ª (sin epígrafe)</i>	} Siete	Siete.Uno						
		Siete.Dos						

Dejando aparte el extraño efecto que produce el empleo de referencias decimales en *letra* (existen bastantes ejemplos sumamente curiosos en los cuales la numeración decimal reviste esta original modalidad), pueden apreciarse en el ejemplo anterior algunas particularidades que merecen ser destacadas:

- Las agrupaciones de primer orden (*secciones*) no están numeradas decimalmente. Cada *sección*, sin embargo, abarca un solo grupo de segundo orden, salvo la primera, que comprende dos. Como consecuencia de esta especial sistemática se da la circunstancia de que la *sección segunda* comprende el grupo *tres*; la *sección tercera*, el grupo *cuarto*; la *cuarta*, el *cinco*, y así sucesivamente. Cabe pensar que el legislador podía haberse ahorrado uno de los dos primeros órdenes o categorías que integran el esquema de la disposición.
- Varias series de agrupaciones de cuarto orden (última columna de la derecha) aparecen designadas con letras mayúsculas, aunque en dos ocasiones se abandona este criterio para adoptar, dentro del mismo orden, indicaciones numerales idénticas a las utilizadas en las divisiones de segundo grado (*uno-dos-tres*).

Esta forma de aplicar la numeración decimal adolece, a nuestro juicio, de bastantes inconvenientes sin ofrecer ninguna ventaja a cambio. Aparte de la falta de coherencia del sistema, se dificulta innecesariamente cualquier referencia que haya de hacerse en el futuro a las diferentes partes del texto. Por ejemplo, nos parece mucho más enrevesado y engorroso decir o escribir «*inciso uno del apartado dos. Dos del epígrafe dos de la sección primera*» que decir simplemente «*inciso 1,221*». La numeración decimal, obviamente, se ha ideado para facilitar y simplificar las cosas, no para complicarlas.

Otra disposición que presenta algunos rasgos inspirados, evidentemente, en la idea de numeración decimal, si bien acusa ciertas desviaciones de la misma, es la orden de 10 de agosto de 1965 por la que se aprueban las instrucciones para la formación y tramitación de los presupuestos ordinarios y especiales de las entidades locales para 1966. Dichas instrucciones adoptan la siguiente sistemática:

CAPÍTULO PRIMERO	}	1.1.	{	1.1.1.	}				
				1.1.2.					
Disposiciones generales			1.2.	{	1.2.1.	}			
					1.3.1.				
		1.3.	{	1.3.2.	}				
CAPÍTULO II.	}	2.1.	{	2.1.1.	}	A)			
						2.1.2.	B)	a)	
			2.2.....				b)		
						a)		
Normas comunes a todas las entidades locales			2.5.	{	2.5.1.	}	b)		
								c)
			2.9.....						d)
			2.10.....		{		2.12.1.	}	e)
			2.11.....						2.12.2.
			2.12.....					
				2.12.9.				
			2.18.....		2.12.10.				
CAPÍTULO III	}	A)	{	3.A.1.	}	3.A.1.1.			
						3.A.2...	3.A.1.2.	b)	
						3.A.1.3.	c)	
						3.A.5...	3.A.1.4.	d)	
								e)	
Normas especiales para cada clase de entidades			B)	{	3.B.1...	}	3.B.2.1.		
							3.B.2.	3.B.2.2.	
							3.B.2.3.	
			C).....		3.B.7...				
			D)	{	3.D.1.	}	3.D.1.1.		
								3.D.1.2.	
								3.D.1.3.	
CAPÍTULO IV	}	4.1.	{	4.1.1.	}	a)			
						4.1.2.	b)		
Formación y tramitación de expedientes.			4.2.....		c)			
				4.1.6.				
			4.6...						
CAPÍTULO V	}	5.1.	{	5.1.1.	}				
Imposición y ordenación de exacciones.				5.2.....					

En el esquema anterior pueden señalarse como particularidades más notables las que se indican a continuación:

- Las partes fundamentales del texto (capítulos) carecen de un indicativo numeral en cifra. El *capítulo primero* aparece adjetivado en letra y los demás seguidos de numeración romana. No obstante, se subdividen según la idea decimal, previa la oportuna transformación de símbolos, a excepción del capítulo III, que se descompone en epígrafes individualizados por medio de mayúsculas.
- En consecuencia, dentro de las agrupaciones de segundo orden, puede registrarse la existencia de dos clases de referencias (indicativos decimales y letras mayúsculas).
- Del mismo modo, en los grupos de tercer grado, se emplean referencias de dos tipos distintos (decimales y alfanuméricas).
- Dentro del cuarto orden la variedad es superior, pues se utilizan tres modalidades diferentes para la identificación de cada grupo (mayúsculas, minúsculas y combinaciones alfabético-decimales).
- Por excepción, dentro de las agrupaciones de quinto y último grado se utiliza una sola clase de referencias (minúsculas).
- La separación en las indicaciones compuestas de varios símbolos se realiza mediante puntos que se interponen entre cada dos de aquéllos (ejemplos: 5.2.3., 3.B.2.2., etc), haciendo que una referencia de cuatro caracteres requiera ocho signos y ocupe, por tanto, doble espacio del necesario.
- En varios casos, los epígrafes se *subdividen* solamente en un apartado del orden siguiente. Es decir, no existe tal subdivisión, sino una multiplicación artificial de referencias numéricas totalmente innecesarias. Así, por ejemplo, el epígrafe 2.5. comprende solamente el apartado 2.5.1., el epígrafe D) del capítulo III únicamente incluye el apartado 3.D.1., etc. Esta especial sistemática, revestida con ropaje decimal, puede ocultar el defecto a primera vista, pero resulta tan absurda como lo sería la creación, dentro de un epígrafe A) de un solo apartado a) y, dentro de éste, de un solo inciso a').

A las instrucciones que se comentan sigue un modelo oficial de presupuesto ordinario que ha de ser aplicado por los municipios de hasta 5.000 habitantes y que, desde el punto de vista de la sistemática utilizada, también ofrece puntos de interés.

En efecto, la numeración de las *partidas* de gastos y de los *conceptos* de ingresos que, conforme a lo dispuesto en los artículos 676

y 677 de la ley de Régimen local, venía siendo realizada mediante *atribución de números correlativos en la totalidad de cada uno de ambos estados*, se varía en el citado modelo adoptando un sistema que, en esencia, consiste:

- En modificar la estructura presupuestaria establecida en la ley, creando, dentro del estado de ingresos, una nueva subdivisión (epígrafes) no prevista en el artículo 677.
- En abandonar la numeración correlativa integral prevista en la ley para las subdivisiones de último grado, adoptando, en su lugar, una numeración abierta en la cual las referencias numéricas de partidas y epígrafes se forman (aunque no siempre) mediante yuxtaposición de las cifras que corresponden al capítulo, artículo, concepto y partida o epígrafe (dentro de cada concepto).

Así, por ejemplo, dentro del modelo oficial al que nos estamos refiriendo, tenemos:

GASTOS

Capítulo	Artículo	Concepto	Partida
IV	1	69	4.1.6.9.1.
		70	4.1.7.0.1. 4.1.7.0.2.
	2	71	4.2.7.1.1.

INGRESOS

Capítulo	Artículo	Concepto	Epígrafe
III	1	14	3.1.1.4.1.
			3.1.1.4.2.
III	2	15	3.2.1.5.1.
			3.2.1.5.2.

El anterior sistema no supone, por tanto, aplicación de una base decimal, ya que la numeración de *conceptos* es correlativa a lo largo de cada uno de los dos estados (106 conceptos en gastos y 39 en

ingresos). Por el contrario, los artículos aparecen correlativamente numerados *dentro de cada capítulo* y las partidas y epígrafes *dentro del correspondiente concepto*.

Ahora bien, el propósito unificador que preside la clave adoptada por el modelo oficial y que podía ser origen de importantes ventajas concretas (facilidades para el análisis presupuestario, estudios comparativos, confección de estadísticas, etc) queda gravemente comprometido, a nuestro juicio, por la existencia de numerosas anomalías y errores que tememos no podrán ser siempre subsanados de modo uniforme y correcto por las entidades que han de aplicar dicho modelo.

En efecto, limitándonos al estado de gastos se observa que las referencias numéricas asignadas a las partidas tienen inicialmente cuatro cifras (1.1.1.1.), que corresponden, como se ha dicho, a los números del capítulo, artículo, concepto y partida (dentro de cada concepto). Ahora bien, siendo la numeración de conceptos correlativa para todo el estado de gastos, llega un momento (al rebasar la decena) en el cual la referencia a aquéllos requiere dos cifras, con lo que la clave de cada partida pasa a tener cinco.

Lógicamente cabría suponer que al alcanzar la numeración de conceptos la cifra 100, la identificación de las partidas habría de requerir seis cifras, pero en la realidad no ocurre así, pues a partir de ese momento ya no se añade a la referencia formada por los números del capítulo, artículo y concepto ninguna cifra indicativa del lugar que cada partida ocupa dentro de aquél. Así se llega al curioso resultado de repetir la misma clave en diferentes partidas sucesivas:

GASTOS

Capítulo	Artículo	Concepto	Partida
VI	8	100	{ 6.8.1.0.0. { 6.8.1.0.0. { 6.8.1.0.0.
VII	1	102	{ 7.1.1.0.2. } 7.1.1.0.2.

A estas anomalías, derivadas de la particular sistemática aplicada, debe añadirse la existencia de otras varias que, en muchos casos, pueden obedecer a simple error, pero que, en cualquier supuesto,

oscurecen el esquema de modo extraordinario. Recogiendo las que nos parecen más destacables, cabe señalar las siguientes:

- Varias partidas y epígrafes aparecen con la clave numérica mal asignada. Así sucede, por ejemplo, con la partida que lleva el indicativo 1.1.3.2.1. y con los veintidós epígrafes comprendidos entre el 3.2.1.4.3. y 3.2.1.6.5. del capítulo III, artículo 1, concepto 14 del estado de ingresos. Otro tanto acontece con los epígrafes 5.2.3.0.0. y 5.8.3.1.0. de los conceptos 30 y 31, respectivamente.
- También se registra la existencia de partidas y epígrafes con clave duplicada. Aparecen, en efecto, repetidos en partidas distintas del estado de gastos los indicativos

1.1.1.4.0.
2.1.3.2.1.
2.1.4.3.0.
2.1.6.2.0.

mientras que en el estado de ingresos se repiten quince referencias numéricas consecutivas (desde la 3.2.1.5.1. a la 3.2.1.6.5).

- Se consigna alguna partida de gastos desprovista de la clave correspondiente. Tal ocurre con la que ocupa el segundo lugar dentro del concepto 7 y con la primera del 61.
- Se omite el número de algún concepto (el 42 del estado de gastos o el 11 del estado de ingresos) o bien se repiten (el 43 de gastos, el 1 y el 10 de ingresos) o aparecen colocados en un lugar que no les corresponde (el 2 y el 83 del estado de gastos).
- Se prevé una partida, con la correspondiente referencia numérica (1.1.1.1.), para atender a gastos que la ley de Régimen local (artículo 64-2) no permite en los ayuntamientos a los que el modelo oficial se dirige, lo cual aumenta posiblemente el riesgo de que la ley se quebrante en este punto.

A la vista de lo anterior creemos que hubiera sido posible, y desde luego mucho menos complicado, establecer una nueva estructura presupuestaria sobre base rigurosamente decimal. Ello acortaría la longitud de las claves o referencias numéricas permitiendo al mismo tiempo, una mejor identificación de cada partida o epígrafe. Así, por ejemplo;

GASTOS

Referencia que corresponde en la clave actual	Referencia que corresponde en la clave decimal
1.1.1.1.	1,111
.....
1.2.1.5.0.	1,211
1.2.1.6.0.	1,221
.....
3.1.6.7.1.	3,111
3.1.6.7.2.	3,112
6.8.1.0.0. (1.)	6,211
6.8.1.0.0. (2.)	6,212
6.8.1.0.0. (3.)	6,213

Excepcionalmente, en el capítulo II del estado de gastos (que consta de un solo artículo con 47 conceptos) sería necesario añadir un guarismo más en la clave decimal, es decir que la referencia tendría el mismo número de cifras que tiene en el esquema oficial:

2.1.2.1.0.	2,1021
2.1.2.2.0.	2,1031

Tal inconveniente, sin embargo, puede ser evitado con suma facilidad revisando previamente la estructura de dicho capítulo.

5. Conclusiones

Los ejemplos que se han comentado en el punto anterior, tomados entre los más recientes que de modo continuo ofrece la actividad normativa de los organismos públicos, demuestran a nuestro juicio la necesidad de dedicar cierta atención a la sistemática de las disposiciones administrativas si se quiere evitar que se convierta en un obstáculo que complique su manejo.

Resulta preferible un texto articulado al modo tradicional, en el cual siempre es posible identificar un determinado precepto con la mera indicación del número del artículo correspondiente, a una división realizada sobre base decimal de modo incorrecto.

Resumiendo las conclusiones que estimamos de mayor interés práctico, pueden indicarse las siguientes:

- La numeración decimal en escritos, disposiciones y textos, en general, debe ajustarse, siempre que sea posible, al sistema establecido en la norma UNE 1002,

- Se debe evitar la fragmentación exagerada de las diferentes partes de un texto, procurando no llegar a utilizar referencias formadas por un número excesivo de símbolos. En algún caso hemos podido hallar claves numéricas compuestas de más de diez cifras.
- Se debe evitar la creación artificial de categorías de agrupaciones intermedias que no resulten indispensables o establecer apartados que comprendan solamente un concepto del orden inferior, y así sucesivamente.
- Se debe evitar el empleo de referencias decimales consignadas *en letra*. Tal uso no presenta ninguna ventaja particular mientras que, por el contrario, complica la lectura y ocupa mayor extensión de lo conveniente.
- Se debe evitar la interposición de signos de puntuación innecesarios entre cada dos cifras de las claves numéricas. Esta práctica dificulta la reproducción favoreciendo la aparición de errores y constituye también un buen procedimiento para alargar la referencia.
- Se debe evitar la variación de criterio para subdividir y numerar los diferentes conceptos de un mismo orden o serie. Estas variaciones anulan las ventajas de la numeración decimal.

Para orientar y unificar, en la medida conveniente, el tratamiento de estos problemas y de otros muchos susceptibles de normalización, sería deseable la existencia de un procedimiento de homologación administrativa de las normas UNE que puedan tener aplicación a las actividades de los organismos públicos. Lógicamente, el estudio de estos problemas y, en definitiva, la propuesta de homologación habrían de corresponder a las oficinas de Organización y Métodos, a través de las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes departamentos y a la de la Presidencia del Gobierno en el caso de normas de interés general (cfr. art. 31 de la ley de Procedimiento administrativo).

Las oficinas de Organización y Métodos, por otra parte, pueden y deberían cooperar a la difusión de las diferentes técnicas utilizables para mejorar la ejecución de tareas y prácticas administrativas comunes a los distintos sectores de la organización. No tenemos noticia de que dichas oficinas se ocupen de elaborar boletines o circulares informativas, periódicas o no, ni creemos que hoy por hoy los resultados obtenidos en la práctica por las citadas unidades hayan alcanzado el nivel deseable.

