

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA CLASIFICACION DE PUESTOS DE TRABAJO

Por GABRIEL COVARRUBIAS MAURA

Letrado del Ministerio de Justicia

Los redactores de las normas contenidas en la orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de junio de 1964 por la que se dictaron instrucciones para el desarrollo de las bases de clasificación de puestos de trabajo aprobadas por el decreto 865/1964, de 9 de abril, conoedores, de forma en cierto modo intuitiva, de la realidad sobre la que las futuras Juntas iban a tener que trabajar y de las principales dificultades con que se encontrarían, procuraron facilitar a aquéllas los medios precisos e intentaron arbitrar las soluciones necesarias para que pudieran terminar su labor salvando todos los inconvenientes previsibles. Esta finalidad persiguen, entre otras varias normas, las 2.5 y 2.6 de la citada orden. La primera de ellas sugiere —«cuando sea aconsejable», dice— la formulación, por parte de las Juntas de Clasificación, de unas recomendaciones de raciona-

lización. La segunda es mucho más concreta y se inicia así: «Cuando hayan sido hechas las reformas correspondientes...»

Se sospechaba, antes de comenzarse la clasificación, que en nuestra Administración los puestos de trabajo no estaban formalizados (o, dicho de manera más gráfica, que estaban «personalizados»), que sus funciones eran heterogéneas y que, en gran número de casos, su carga de trabajo era insuficiente, por lo que, probablemente, las plantillas orgánicas resultarían demasiado voluminosas. La fase de análisis no ha hecho sino confirmar estas sospechas. De todas formas, no importaba. Ya hemos visto que el medio de corregir todos estos males había intentado preverse. Las Juntas de Clasificación habrían de formular unas recomendaciones de racionalización (norma 2.5) que, normalmente, plasmarían en una reorganización (norma 2.6). Esta solución, que a primera vista parece tan clara y tan factible, puede, no obstante, tropezar en la práctica con dos inconvenientes fundamentales.

El primero de ellos hace referencia a los conceptos mismos de racionalización y consiguiente reorganización. Es sabido, aunque no está de más el insistir sobre ello, que los problemas de la «división del trabajo» entre unidades de un mismo escalón y entre individuos de la misma unidad están tan íntimamente correlacionados entre sí que cualquier retoque o modificación sería que se haga en uno de los dos aspectos habrá de repercutir, seriamente también, en el otro. Esto es inevitable y forzado. Sin embargo, las mencionadas normas 2.5 y 2.6 no apuntan sino a una sola de las dos vertientes: apuntan a la vertiente correspondiente a la «división del trabajo» entre los individuos de cada unidad (centros directivos). Claro está que no podía ser de otra manera, ya que en la orden de 30 de junio se está tratando de la clasificación de los *puestos de trabajo* y no de las *estructuras orgánicas*. Por ello, quizá resultara más exacto que, en lugar de hablar de «consiguiente *reorganización*», dijéramos que las normas buscan la «consiguiente *adecuación*» de los puestos de trabajo a los criterios técnico-jurídicos sentados, imperativamente, por la ley de Funcionarios.

Intencionadamente no utilizamos esa terminología porque de ahí nace, precisamente, nuestra idea. Las reformas (norma 2.6), tal como están planteadas, habrán de ser, probablemente, inviables y, en todo caso, incompletas. Por las razones alegadas, por esa estrecha correlación existente a la que hemos hecho mención, para que las soluciones previstas puedan llevarse a la práctica es necesario plantearse valientemente el problema de la reorganización *lato sensu*. Todavía adquiere más peso esta argumentación si se tiene en cuenta que, en

nuestro Derecho positivo, el artículo 2.2 de la ley de Procedimiento Administrativo entiende por sección la unidad que agrupe dos o más negociados, y ¿qué menos puede pedirse a un negociado que el que tenga como mínimo dos puestos de trabajo? Pero, si como hemos visto, las Juntas sólo formularán, en principio, sugerencias de racionalización referentes a la «adecuación», ¿quién habrá de formular las referentes a la «reorganización», absolutamente indispensables? Creemos que las propias Juntas no podrán hacerlo porque no tienen competencia para ello ni ésa es su finalidad tampoco.

Si las efectúan las Secretarías Generales Técnicas aisladamente, existe el peligro de que olviden los criterios específicos de la clasificación sentados por las Juntas de cada departamento en el margen de autonomía de que disponen.

Por último, si son los mismos centros directivos, el peligro es ahora doble, ya que carecen de los datos necesarios y desconocen no sólo aquellos criterios, sino los comunes de la organización aplicados en los restantes centros directivos.

A nuestro entender, la solución más idónea, que es, además, perfectamente posible, es que exista un absoluto y completo entendimiento *previo* entre las Juntas de Clasificación (a través de su Secretaría o de sus órganos de trabajo), las Secretarías Generales Técnicas (a través de las Oficinas de Organización y Métodos o sus equivalentes) y los titulares de los distintos centros directivos, ya que ésta es la única forma en que podrían conjugarse y compatibilizarse los criterios propios de la clasificación, los de la teoría de la organización y los políticos del departamento, que, de otro modo, actuando por separado, no llegarían jamás a conectarse.

Es claro que, procediendo así, se produciría una alteración del momento previsto por la norma 2.5 para la intervención de los centros directivos, que vendrían obligados a manifestar sus opiniones sobre la posibilidad de aceptar las reformas propuestas —que serían de «reorganización» y no ya de mera «adecuación»— en el instante mismo en que se estuvieran estudiando y preparando. Lo cual, a nuestro modo de pensar, lejos de constituir un inconveniente, supondría, por el contrario, una enorme ventaja que se manifestaría del modo más claro en la aceptación, por parte de los servicios, de las reformas en las que ellos mismos habrían colaborado. No juzgamos necesario extendernos en otras consideraciones sobre este punto, pues resultan evidentes.

El segundo inconveniente fundamental, derivado del método de trabajo comúnmente adoptado por las distintas Juntas de Clasificación, radica en el hecho de que la labor realizada por los especialistas

en la materia (analistas diplomados) haya de ser examinada y discutida después por personas que pueden encontrarse con serias dificultades para llegar a comprender la razón de ser de determinadas propuestas.

La norma 1.1 de la misma orden de 30 de junio de 1964 dispone que formen parte de las Juntas «un vocal por cada centro directivo». Pudiera suceder que estos vocales, llenos de buena voluntad y de mejores deseos, pero faltos de la adecuada información, no hayan caído en el fin último de la clasificación y no sepan compenetrarse con sus métodos, dando a los distintos conceptos base de la misma una interpretación particularísima o muy personal. No quiere esto decir que no se preocupen de estudiar las disposiciones vigentes sobre la materia. Todo lo contrario: pueden haberlo hecho y con enorme interés además. Sencilamente apuntamos aquí que resulta muy difícil que no se vean dominados en el fondo de sus pensamientos por la antigua forma de enfocar estos problemas, hoy radicalmente desterrada. Las ideas de «cuerpos», «plantillas de cuerpos», «categorías personales», etc., pongamos por ejemplo, permanecen en sus mentes en la sombra; pero se traslucen a cada paso interfiriendo y confundiendo en su pensamiento los nuevos conceptos, «puesto de trabajo», «plantillas orgánicas», «niveles de dificultad y responsabilidad», etcétera.

Pero, sobre todo, pudieran tener una forma rutinaria de trabajar que les haga contemplar única y exclusivamente desde el punto de vista jurídico las bases del decreto de 9 de abril y las instrucciones de la orden de 30 de junio, sin que este modo simplista de ver las cosas, limitado a una sola dirección, les permita darse cuenta de que se trata precisamente de eso: de bases e instrucciones, y, por consiguiente, de algo mucho más técnico que jurídico que pertenece en mayor grado al campo de la Ciencia de la Administración que al del Derecho administrativo.

Y pudiera ocurrir que, después de una sesión de larga duración en la que hayan intervenido casi todos los vocales de una Junta, venga a descubrirse, con enorme sorpresa, que todos ellos hablaban de cosas distintas. Aunque, eso sí, utilizando cuidadosamente las mismas palabras.

De ser así, si cada uno de los vocablos que se contienen en las mencionadas disposiciones tiene que ser debatido en el seno de las Juntas para fijar su exacto alcance y significado, mucho nos tememos que el trabajo se demore en exceso y que los especialistas citados acaben por dejarse vencer por el aburrimiento al ver que los conceptos

más elementales han de ser discutidos, sin que, además, las explicaciones aportadas por ellos sean comprendidas.

Si nos detenemos a reflexionar sobre cuál pudiera ser, en último término, la causa de este segundo inconveniente llegaremos a la conclusión de que no es sino la consecuencia natural de una defectuosa información que ha resultado ser, como mínimo, incompleta. Los cursos de analistas celebrados en el Centro de Alcalá de Henares capacitaron a algunos, muy pocos, funcionarios. Otros, que eran ya, en cierto modo, especialistas por razón de los puestos de trabajo que desempeñaban o por haber realizado determinados estudios y que contaban, por consiguiente, con la suficiente preparación, supieron entender con la simple lectura de las disposiciones legales todo el trasfondo de la clasificación. Por último, existe el pequeño grupo de quienes, por su propio interés o por curiosidad, se han preocupado de estos problemas. El conjunto de todos ellos, depositarios exclusivos de una técnica aparentemente ininteligible, son una minoría en relación con el gran número de personas a quienes afecta la clasificación de puestos de trabajo y que viven de espaldas a ella sencillamente porque nadie se ha esforzado verdaderamente en explicarles aquellos supuestos arcanos.

Estimamos que esta situación debe ser inmediatamente corregida, singularmente en lo que se refiere a los vocales miembros de las Juntas que no han tenido hasta ahora a su alcance los medios idóneos para poder adquirir, sin realizar un gran esfuerzo o sin restar mucho tiempo a su trabajo ordinario, los conocimientos básicos de una técnica que van a tener que aplicar necesariamente. La información podría realizarse de muchas maneras: mediante folletos, charlas, conferencias, etc. Esto es lo de menos. Lo verdaderamente importante es que sea simple y fácilmente comprensible; que se refiera a los conceptos y nociones elementales que son las premisas del trabajo; que aclare los medios, los métodos y los recursos que han de emplearse y que ponga de relieve las extraordinarias ventajas que una clasificación bien hecha puede reportar a todos.

