

LA ORDENACION DE LA FUNCION INSPECTORA EN EL DERECHO ORGANICO ESPAÑOL

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Técnico de Administración civil
del Estado

1. Las ideas de unificación y normalización no limitan su fuerza a los documentos, solos o integrados en un expediente, ni a los instrumentos, mecánicos o no, que los elaboran, manipulan o archivan. Van mucho más allá, hasta alcanzar también a las unidades o servicios de función común u homogénea. El caso límite, quizá lo constituyera, hasta hace poco, la legislación de régimen local, aplicable, sin apenas variantes, lo mismo a las grandes metrópolis que a los denominados con el *snobista* mote de «micromunicipios».

Semejante criterio, trasplantado al campo de la organización administrativa, viene a incidir de plano sobre los denominados «servicios generales»: todos ellos *deben* tener una organización igual o semejante, puesto que idénticas son las funciones que cumplen. Sin embargo, este apriorismo, de pura lógica formal, rara vez se ve

confirmado en la configuración real de los diferentes servicios generales concretos. Las secretarías generales técnicas, por ejemplo, cuyos cometidos «tipifica» el artículo 19 de la ley de Régimen jurídico, con carácter general, difieren no poco de unas a otras en su estructuración reglamentaria, e incluso en la atribución o exclusión de ciertas funciones, algunas de tanto relieve que llegan a comprometer su misma configuración institucional (así, en los casos en que asumen funciones resolutorias o de gestión o se les priva de las de organización y métodos).

2. La reacción favorable hacia la unificación—en el marco de una flexibilidad atemperada a las peculiaridades de cada cso— viene señalada, por lo que respecta a la *estructuración orgánica de las distintas unidades administrativas*, por el proyecto de decreto sobre reglamentos orgánicos de los departamentos ministeriales, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, y en lo referente a la *clasificación de los diferentes puestos de trabajo* existentes en cada una de tales unidades (plantillas orgánicas), por el decreto de 9 de abril de 1964 y la orden de 30 de junio siguiente, que lo desarrolla.

Todo ello sin perjuicio de las reglamentaciones orgánicas uniformes dictadas para unidades concretas, y de que constituyen claro ejemplo las órdenes del Ministerio de la Gobernación de 24 de julio de 1961 y 31 de mayo de 1966 que aprueban el reglamento provisional de los gobiernos civiles y sus plantillas orgánicas, respectivamente, y la de 31 de enero de 1966, por la que se establece la «planta» de las delegaciones de Hacienda.

3. El proyecto de decreto sobre reglamentos orgánicos de los departamentos ministeriales, primeramente citado, persigue, como finalidad principal, la *unificación* en los niveles jerárquicos y una adecuada *ordenación terminológica* de las unidades administrativas en función de la naturaleza material de sus cometidos, a fin de que todas ellas se acomoden, en la medida de lo posible, a un *esquema general tipo*.

En la misma línea, y con directa referencia ya al *contenido*, y no a la *estructura formal* de los diferentes servicios, el decreto de 9 de abril, igualmente citado, dispone: «Para aquellas unidades que tengan *funciones similares* en los diversos departamentos se prepararán *modelos de plantillas*, a las que *podrán* ajustarse todos los centros y dependencias de la Administración»; más tarde, la orden de 30 de junio siguiente, al desarrollar, con evidente audacia, dicho decreto establece que «para aquellos servicios que tengan *tareas homogéneas* (concepto, evidentemente, más restrictivo que el de «funciones similares» que

emplea el decreto) se prepararán *plantillas-tipo* (no «modelos de plantillas») a las que *habrán de ajustarse* (imperativamente, por tanto, y no con carácter potestativo) los centros directivos.»

4. Expuesto así el *ideal* unificador al que se quiere llegar, vale la pena examinar ahora cómo aparece regulado en los diversos departamentos un servicio de función general tan característico como el de *inspección «administrativa» «interna»*: las disparidades que constatemos nos indicarán la distancia y dificultades del camino a recorrer para alcanzar la meta propuesta.

Sin embargo, para evitar juicios precipitados conviene ponderar de antemano que:

1) La función inspectora presenta un grado de «concentración» muy variable de unos departamentos a otros, llegándose en algunos casos a su refundición o absorción en la «función directiva», al amparo del carácter de «inspectores natos» que tienen atribuidos todos los jefes sobre los servicios a su cargo, razón por la que no llega a sentirse la necesidad de crear un órgano inspector centralizado, o al menos de crearle con un elevado nivel orgánico.

2) Que, sin embargo, una vez creado el órgano inspector o *ad hoc*, éste tiende a monopolizar su función y, consecuentemente, a concentrar en él los cometidos análogos asumidos por las diversas unidades de naturaleza no exclusivamente inspectora.

3) Que, no obstante, la «especialidad» de ciertos servicios o ramos de actividad, regidos, por lo general, por centros directivos de fuerte arraigo y tradición, han logrado el montaje y conservación de una «autarquía» orgánico-funcional difícilmente centralizable en órganos superiores y que redundan, como es natural, en una mayor dilución o dispersión de los servicios de inspección existentes dentro de un mismo departamento.

5. Dejada constancia de tales salvedades, en cuanto puedan «explicar» y, en algunos casos, también «justificar» las discrepancias que detectemos, vamos a esquematizar éstas —para que más resalten— en los cinco conceptos o epígrafes siguientes: encuadramiento orgánico y dependencia funcional, estructuración interna, rango o nivel orgánico, funciones básicas y unidad o pluralidad de inspecciones.

a) ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO Y DEPENDENCIA FUNCIONAL DE LOS SERVICIOS DE INSPECCIÓN

Se hacen depender «directamente» del *ministro* la «Inspección General de Servicios en el Exterior» del Ministerio de Asuntos Exteriores (decreto-ley de 3 de diciembre de 1954 y reglamento de 21 de agosto

de 1956), y de los *subsecretarios* de Información y Turismo (orden de 28 de agosto de 1951 y decreto de 8 de septiembre de 1962), Vivienda (decreto de 23 de septiembre de 1959), Industria (decreto de 26 de marzo de 1964 y orden de 1 de julio de 1965) y Gobernación (decreto de 3 de junio de 1965) las inspecciones generales de cada uno de tales departamentos. La de Obras Públicas presenta una doble dependencia al actuar indistintamente a las órdenes inmediatas del ministro o del subsecretario (decretos de 24 de enero de 1958 y 7 de abril de 1966 y orden de 27 de abril de 1966), siquiera esa dependencia parezca quedar mediatizada—en la fase ejecutiva o postinspectora—por el subdirector general de Régimen Interior (decreto de 14 de octubre de 1965).

En otros casos—y aunque la dependencia jerárquica «mediata» o «inmediata» del ministro y del subsecretario, respectivamente, viene sancionada por la ley de Régimen jurídico (vid. arts. 14-1 y 15-3) y, en tal sentido, resulta inalterable por vía reglamentaria—es lo cierto que se producen distorsiones orgánicas al interponer entre la segunda autoridad citada y la unidad inspección otra gran unidad intermedia, de cometido funcional múltiple o no exclusivamente inspector, a la que orgánicamente queda adscrita, distanciándola, por tanto, de aquella dirección «inmediata» del subsecretario, con el que incluso puede llegar a perder el despacho directo.

Tal es el caso de una Inspección General tan caracterizada como la del Ministerio de Hacienda, que directamente dependiente del subsecretario en su condición de «inspector general» del departamento (ley de 3 de septiembre de 1941) queda, en cambio, orgánicamente encuadrada, en cuanto unidad administrativa, en la *Dirección General de Régimen Interior*, a cuyo titular se asignan, juntamente con los restantes cometidos del centro directivo, las funciones propias de subinspector general, en una especie de «unión personal» muy singular (decreto de 21 de julio de 1965). Mas con todo, el ejemplo más expresivo de esta distorsión (unidades que ascienden de nivel jerárquico y quedan paradójicamente a mayor distancia del vértice jerárquico) nos lo ofrece, sin duda, la Inspección General del Ministerio de Comercio, al frente de la cual se encuentra un jefe con la categoría de subdirector general, pero sin dependencia inmediata ni despacho directo con el subsecretario, del que le separa el director general de Régimen Interior, jefe de la nueva gran unidad intermedia en la que la Inspección queda orgánicamente integrada (decreto de 11 de septiembre de 1965 y órdenes de 23 de abril y 15 de junio de 1966).

A la *Secretaría General Técnica* de la Presidencia del Gobierno se adscribe orgánicamente un Servicio de Inspección tan singular como el de Asesoramiento e Inspección del Procedimiento Administrativo, a que se refiere el artículo 34-2 de la ley de Procedimiento Administrativo (decreto de 19 de enero de 1961 y ley de 2 de diciembre de 1963).

En las *Oficialías Mayores* se encuadran y de los oficiales mayores respectivos se hacen depender los Servicios de Inspección de los Ministerios de Agricultura (órdenes de 4 de noviembre de 1939, 1 de febrero de 1940, 27 de marzo de 1941 y 17 de mayo de 1966) y de Educación Nacional y Ciencia (órdenes de 15 de marzo de 1958, 6 de octubre de 1961 y 12 de diciembre de 1963).

b) ESTRUCTURACIÓN INTERNA

El carácter dinámico o «volante» de la función inspectora relega a un segundo plano de importancia y significación la estructuración interna de sus servicios meramente burocráticos. Si a ello se une la simplicidad u homogeneidad de su contenido, que hacen de la función inspectora antes una «técnica formal» que un peculiar modo de gestión material, se explicará el porqué no sea frecuente la expresa división de los servicios de inspección en unidades internas rigidamente formalizadas.

Lo más corriente es que exista una Sección de Asuntos Generales, funcionando a modo de Secretaría, y en la que aquellos servicios se encuadren. En cambio, es frecuente la división «territorial» por zonas, con el carácter de Inspecciones Regionales (asi en el caso de las Inspecciones de Hacienda, Industria, Obras Públicas...).

Por excepción, la Inspección General del Ministerio de Hacienda se compone, además de la Sección de Asuntos Generales, de las de «Selección e Información de Funcionarios», «Estadística» y «Estudios y Publicaciones» (orden de 15 de noviembre de 1962); a su vez, la Inspección General del Ministerio de Información y Turismo—quizá la más desarrollada orgánicamente—se divide en las Secciones de «Inspección de Servicios Centrales», «Inspección de Servicios Provinciales», «Inspección de Organismos Autónomos Independientes» y de «Instrucción de Expedientes» (decreto de 8 de septiembre de 1962). Con todo, y como ya hemos dicho, la fórmula más corriente es la que nos ofrece, por ejemplo, el Servicio de Inspección y Coordinación del Ministerio de Industria, el que se estructura en una Sección de Asuntos Generales «sin perjuicio de las demás unidades que se puedan crear» (orden de 1 de julio de 1965), o el que igualmente nos propor-

ciona la Inspección de Servicios del Ministerio de Obras Públicas, que «contará con un secretario, en puesto de jefe de sección, a las órdenes del inspector general jefe» (orden de 27 de abril de 1966).

En algunas inspecciones se registra como particularidad notable la existencia de órganos colegiados a través de los que se pretende una apertura de la inspección hacia los demás servicios a fin de evitar su degeneración en órgano meramente represor de actuaciones sancionables.

Tal es el caso de la «Junta Central de Inspección», del Ministerio de Industria (orden de 1 de julio de 1965) y de la «Junta Administrativa del Servicio de Inspección» del Ministerio de Información y Turismo (orden de 30 de abril de 1963), siquiera ésta haga referencia más a los servicios de inspección administrativa «externa», que se ejerce sobre las actividades de los administrados sometidas a normas de policía o control, que a la inspección administrativa «interna», recayente siempre sobre el funcionamiento de los servicios y el comportamiento de los funcionarios.

c) RANGO O NIVEL ORGÁNICO

La exacerbación del principio jerárquico y de los honores y prerrogativas debidas al funcionario por razón de su «categoría» trajo como consecuencia la atribución al personal inspector de un rango administrativo y económico igual o muy próximo al supremo de cada cuerpo o escala (1).

Sólo así se creía a salvo el principio de que el superior no debía ser nunca inspeccionado por el inferior sin menoscabo para su categoría y honores. No se tuvo en cuenta que el inspector en funciones es, antes que un funcionario actuando por cuenta propia en el ámbito de su específica competencia, un delegado o representante del ministro o del subsecretario de los cuales le vienen sus poderes.

El mismo principio, trasplantado desde la *inspección de personal* —cuyo amargo símbolo es el «expediente disciplinario»— a la *inspec-*

(1) Precisamente la supresión de las categorías escalafonales y de cuerpo y su sustitución por trienios, ha motivado la inclusión en la ley de Presupuestos para el bienio 1966-1967 de su artículo 27, según el cual «a los inspectores de servicios de los diversos departamentos ministeriales que en virtud de concurso-oposición exigido por ley, hubieran obtenido este nombramiento con la categoría de jefe superior de Administración, se les reconocerán a efectos de trienios... el tiempo de servicios efectivos que hubiese sido necesario para alcanzar dicha suprimida categoría». Se suple, con ello, una omisión de la ley de Retribuciones en la que el precepto hubiera tenido encaje más adecuado.

ción orgánica o de servicios, en la que podrán aparecer ya como sujetos pasivos de la misma no sólo los funcionarios que en ellos prestan funciones ejecutivas, sino también las «autoridades no funcionarios» que los dirigen, producirá el efecto paralelo de la atribución al titular de la «unidad» inspección de una categoría orgánica, superpuesta a la escalafonal, igual a la que puedan ostentar los titulares de las unidades inspeccionadas.

He ahí el porqué del rango de director general que se atribuye a algunos inspectores generales en cuanto jefes o titulares de la unidad inspección y que no convierte a ésta, sin embargo, en dirección general, toda vez que su nivel orgánico podrá ser —y normalmente será— el de subdirección, servicio e incluso sección.

Un recorrido a nuestro Derecho orgánico presenta el siguiente esquema de soluciones:

1) Reconocen explícitamente el rango de directores generales a sus respectivos inspectores generales, los Ministerios de Asuntos Exteriores (decreto-ley de 3 de diciembre de 1954 y decreto de 2 de abril de 1966); Hacienda, cuyo subinspector general (el título de inspector general se reserva en este departamento al propio subsecretario) es a la vez, como ya se dijo, director general de Régimen Interior (ley de 3 de septiembre de 1941 y decreto de 21 de julio de 1965); Industria (decreto de 26 de marzo de 1964) y Vivienda (decreto de 23 de septiembre de 1959).

2) Les confieren rango de subdirectores generales los Ministerios de Comercio, que además le eleva a la condición de tercer jefe de la Subsecretaría al recaer en él la sustitución del director general de Régimen Interior (decreto de 11 de septiembre de 1965) y Gobernación (decreto de 3 de junio de 1965).

3) Vinculan el cargo de inspector general en el oficial mayor, con las categorías implícitas mínimas de jefe de servicio y jefe de sección, respectivamente, los Ministerios de Educación Nacional y Ciencia y Agricultura.

4) No definen expresamente el rango de los inspectores generales o jefes de la inspección los restantes departamentos.

d) FUNCIONES BÁSICAS

Las funciones que pudiéramos denominar, con redundancia deliberada, como propiamente inspectoras (fiscalización de los servicios, calificación del personal, corrección de las deficiencias y anomalías observadas, etc.) es obvio que han de integrar el cometido de todos

los servicios de inspección, pues otra cosa equivaldría a admitir el absurdo de inspecciones que no inspeccionan.

Pero junto a este núcleo común se descubren una variedad de funciones cuyos nexos con la función inspectora propiamente dicha no siempre revisten el mismo grado de intensidad ni han de merecer, por tanto, el mismo grado de justificación, especialmente cuando su asunción y ejercicio esté específicamente encomendado a otros órganos con los que sea inevitable entrar en conflicto o incidir en duplicaciones e interferencias.

Aparecen inseparablemente unidas a la función inspectora, las funciones de *asesoramiento, coordinación y reforma y mejora de los servicios*, y ciertas *actividades de O. y M.* (racionalización administrativa, coste de los servicios, etc.), hasta el punto de que algunas inspecciones hacen expresa referencia en su propia denominación a unas y otras (verbigracia, Servicios de Inspección y Asesoramiento, Servicios de Inspección y Coordinación, etc.). Las posibles colisiones con otras unidades de análoga función, especialmente con las Secretarías Generales Técnicas, se suelen superar por la vía de una coordinación recíproca y permanente (véase a este respecto la orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de marzo de 1963).

Otras funciones, cuyos nexos con la función inspectora son igualmente evidentes, son las *consultivas e informativas* (informes de cada visita, memorias anuales, emisión de informes a ciertos proyectos en materia de organización, personal, incremento de dotaciones, etc.), si bien, respecto de las primeras, han de evitarse las interferencias con las funciones fiscalizadoras, por lo general de orden técnico-facultativo, atribuidas a ciertos consejos (véase especialmente decreto de 24 de enero de 1958, respecto del Consejo de Obras Públicas, y orden de 17 de mayo de 1966 en relación con los Consejos Superiores Agronómico, de Montes y Veterinario, dependientes del Ministerio de Obras Públicas).

En cambio, ofrece serios reparos la atribución a la inspección de funciones de *puro estudio o investigación* como las que en materia de *estadística* puede asumir la Inspección del Ministerio de Asuntos Exteriores al hacerse depender de la misma la sección de Estadística del departamento (decreto-ley de 3 de diciembre de 1954); la *administración de personal* en cuantos aspectos no tengan relación directa con la calificación del mismo en su doble vertiente, disciplinaria o meritatoria; la *gestión económico-presupuestaria*, actividad ésta que, juntamente con la precedente, vino nutriendo el cometido funcional de la Inspección del Ministerio de Comercio hasta la promulgación del decreto de 11 de septiembre de 1965 (véase decreto de 5 de mayo

de 1954); las *funciones ejecutivas*, peculiares de los órganos de gestión que igualmente habían venido siendo asumidas por la Inspección de Obras Públicas hasta el reciente decreto de 7 de abril de 1966 que la reorganiza y en cuyo preámbulo se pone un especial énfasis en la «conveniencia de *acentuar la distinción entre la facultad inspectora y la competencia ejecutiva de cada dirección general*», razón por la que «los inspectores generales no tendrán *facultades resolutorias* ni podrán acumular *funciones ejecutivas*, salvo caso especial, por disposición expresa del ministro», etc. (2).

Las rectificaciones últimamente apuntadas por parte de los Ministerios de Comercio y de Obras Públicas, parecen, pues, querer marcar el buen camino hacia ese paradójico ideal de una «inspección inspectora».

e) UNIDAD Y PLURALIDAD DE INSPECCIONES

¿Es o funciona el departamento ministerial como una organización única o como una pluralidad de organizaciones distintas? El sometimiento de sus diferentes órganos de decisión a una línea jerárquica común, con convergencia en el ministro, actúa jurídicamente como fundente entre sus diferentes unidades. Pero esa unificación «formal» servirá de muy poco si no va acompañada de una cohesión «material» representada, de un lado, por la homogeneidad o complementariedad entre los diversos cometidos objeto de gestión por parte de aquéllas, y de otro, por la existencia de unos pocos pero sólidos servicios generales cuya acción se proyecte por igual sobre todo el departamento.

A esta segunda especie pertenecen precisamente los servicios de inspección. Siempre que en los apartados anteriores hemos hablado de ellos lo hemos hecho con referencia a los servicios de inspección generales de cada departamento, razón por la que su encuadramiento orgánico y su dependencia funcional se vinculan también a órganos de función general (ministro-subsecretario-director general de Régimen Interior-oficiales mayores). Sin embargo, la existencia de una inspección general y, consecuentemente, de un inspector general, que puede ser o no el propio subsecretario, no contradice la existencia de

(2) La orden de 27 de abril de 1966, al desarrollar el decreto citado, dispone que «las funciones ejecutivas de aprobación de proyectos y reformados, recepción de obras y demás subsistentes a cargo de las actuales inspecciones, serán asumidas, a partir del 1 de junio próximo, por los servicios o cargos que oportunamente se determinen».

otras inspecciones particulares cuya actuación se contrae al marco orgánico de ciertas direcciones generales.

El ministerio que más claro vió esta distinción fué el de Hacienda; el preámbulo de la ley de 3 de septiembre de 1941 dice a este respecto: «Colocada la inspección general bajo la inmediata dirección del subsecretario del Ministerio, se asegura, sin alterar la mecánica de su ordenación administrativa, *una beneficiosa unidad de criterio y de acción de su funcionamiento*, corrigiendo de este modo deficiencias observadas en el sistema existente de fraccionar entre las direcciones generales la realización de la función inspectora con la innegable disminución de su eficacia que lleva aparejada toda la visión parcial de las oficinas inspeccionadas.» En su consecuencia, es hoy el departamento que cuenta con una inspección auténticamente general, al no compartir sus funciones con otras inspecciones singulares o compartimentadas.

Contrariamente, disponen de inspecciones particulares los ministerios siguientes:

1) Gobernación, que cuenta con un Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, cuyo carácter es más «externo» que interno al proyectarse sobre tales Corporaciones —no encuadradas en su estructura orgánica—, en vez de sobre sus propias unidades y servicios (decreto de 26 de julio de 1956); dos Inspecciones generales, una para el ramo de Correos (orden de 22 de febrero de 1955 y decreto de 19 de mayo de 1960) y otra para el de Telégrafos (ley de 23 de noviembre de 1940, decreto de 17 de julio de 1947 y orden de 13 de julio de 1948); una Inspección General de Centros y Servicios Sanitarios (decreto de 12 de enero de 1961 y orden de 24 de abril de 1964); una Inspección General de Personal dependiente de la Dirección General de Seguridad (decreto de 31 de octubre de 1958), y una Sección de Personal e Inspección de Servicios adscrita a la Jefatura Central de Tráfico (órdenes de 12 de mayo de 1962 y 8 de agosto de 1963).

2) Educación Nacional y Ciencia, que dispone de una Inspección de Enseñanza Primaria (orden de 6 de octubre de 1961 y ley de 21 de diciembre de 1965) y una Inspección General de Museos Arqueológicos (decreto de 13 de abril de 1965), siquiera estas inspecciones, lo mismo que las de enseñanza media, superior, etc.—que aparecen como embebidas en la función de mando y, por ello, menos «formalizadas»—, tengan, en algunos aspectos, más carácter técnico que administrativo.

3) Justicia, que careciendo de una inspección administrativa interna general, dispone, sin embargo, de dos servicios especiales de inspección tan característicos como el de establecimientos y servicios

penitenciarios (decreto de 2 de febrero de 1956) y la Inspección de Tribunales (ley de 20 de diciembre de 1952 y decreto de 11 de diciembre de 1953), que, aunque de carácter administrativo interno, actúa sometida en todo al poder judicial.

4) Trabajo, que presenta características muy semejantes a Justicia al disponer de una Inspección Central de Trabajo, cuyo carácter es, a la vez, interno (fiscaliza la labor del Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo) y externo (vigila la aplicación del Derecho laboral por parte de empresarios y productores (decreto de 18 de febrero de 1960); de una Inspección del Servicio de Trabajos portuarios (idem) y de una Inspección General de Magistraturas de Trabajo, configurada al estilo de la Inspección de Tribunales.

5) Vivienda, en el que existe la Inspección de la Dirección General de la Vivienda e Instituto Nacional de la Vivienda, con el doble carácter de inspección administrativa interna (personal y servicios burocráticos) y de inspección técnica (procedimientos constructivos) (decretos de 23 de septiembre de 1959 y 2 de febrero de 1961).

El principal problema que plantea la existencia de una inspección general coactuando con otras particulares es el de las posibles interferencias y duplicaciones, entre ellas lo que obliga a su recíproca coordinación sobre la base de conceder ciertas facultades directivas o de primacía a las inspecciones generales sobre las particulares. Así, el decreto del Ministerio de la Gobernación de 3 de junio de 1965 dispone al respecto: «Las Direcciones Generales que posean servicios propios de inspección de sus servicios administrativos seguirán ejerciendo las facultades inspectoras que reglamentariamente les corresponda, *sin perjuicio de la facultad de coordinación de las mismas y de inspección general que corresponden a la Inspección de Servicios del Ministerio.*»

6. Creemos que la sucinta exposición realizada deja ver con claridad la dispar ordenación existente en un servicio tan prototípicamente general como el de inspección.

Si el ensayo lo repitiéramos con los demás servicios comunes (administración de personal, gestión económico-presupuestaria, órganos de promoción y estudio, servicios instrumentales, etc.), siguiendo el cauce de nuestras reglamentaciones orgánicas, los resultados que obtendríamos no serían, ciertamente, más alentadores para esa unificación orgánico-funcional a la que con tan buenas intenciones como poca fe se pretende llegar.

Pero quizá valga la pena intentarlo, porque de ello va a depender una baza tan decisiva para el buen éxito de la reforma administrativa

como la clasificación de los puestos de trabajo, sin la que difícilmente se concibe una racionalización de las estructuras administrativas, una reordenación de los cuerpos de funcionarios y una más equitativa retribución de los mismos. Nada menos que los tres pilares de esa reforma (véase en relación con este extremo nuestro estudio «El puesto de trabajo: su concepto y significación dentro de la organización y su valor como instrumento de la Reforma Administrativa», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 85).