



NOTAS

LA CLASIFICACION DE PUESTOS DE TRABAJO Y PLANTILLAS ORGANICAS EN LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

Por JUAN ALFARO Y ALFARO

Sumario: 1. Introducción: 1.1 Las plantillas orgánicas, instrumento de administración de personal. 1.2 Contenido y finalidad de las plantillas orgánicas. 1.3 Exigencias de las plantillas orgánicas.—2. Procedimiento para la elaboración de plantillas orgánicas en los Organismos autónomos: 2.1 Momento oportuno para su elaboración. 2.2 Organos adecuados para la elaboración y aprobación de las plantillas orgánicas en los Organismos autónomos. 2.3 Ambito de aplicación de las plantillas. 2.4 Clasificación de los puestos incluidos en las plantillas. 2.5 Revisión periódica de las plantillas.—3. Efectos de las plantillas orgánicas.—4. Conclusiones.

1. Introducción

1.1 LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS, INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

YA es cosa sabida la interdependencia existente entre los aspectos orgánicos y de personal en cualquier organismo, y por ello los estudios de reforma de la organización han de abordarse en un plan total, sistemático y coordinado, que lleve al mismo grado de desarrollo los distintos aspectos de la racionalización administrativa.

El planteamiento general del problema no pasó inadvertido a los programadores de la reforma administrativa, y buena prueba de ello fué la promulgación sucesiva de las tres importantes disposiciones

que establecen sus principios fundamentales: ley de Régimen jurídico de la Administración, ley de Procedimiento administrativo y ley de Funcionarios civiles del Estado.

No es de extrañar que al promulgarse la ley de Entidades Estatales Autónomas, junto a los aspectos de organización y fiscalización, se pensara en la necesidad de un estatuto que ordenara los problemas de personal.

Esta mutua relación entre la estructura y la política de personal viene a hacerse palpable en el nivel básico de la organización que es el puesto de trabajo. El puesto de trabajo ha sido definido como «unidad estructural básica de una organización, integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una sola persona». Por tanto, el estudio del puesto de trabajo como tal unidad estructural ha de ser realizado con criterios organizativos, pero además se ha de plantear también los problemas humanos derivados de las exigencias de la tarea y de las condiciones de trabajo, determinantes de una política de personal adecuada a los fines de la organización.

Buena prueba de lo dicho es que la ley de Funcionarios civiles del Estado, que introduce en nuestra Administración una nueva política de personal, inspirada tanto en los actuales condicionamientos de las relaciones de empleo como en la posibilidad técnica de llevar a cabo mejoras que hace algunos años eran imposibles, fundamenta la ejecución de la mayor parte de sus normas en la elaboración de unas plantillas orgánicas en las que figuren los puestos de trabajo debidamente clasificados. De las plantillas orgánicas y clasificación de puestos de trabajo dependen en la citada ley:

- La integración de los funcionarios actuales en los nuevos cuerpos creados por la ley (disposición transitoria 2.^a).
- La plantilla de los distintos cuerpos del Estado.
- La determinación de los puestos de nivel directivo o cualquier otro diploma (art. 24).
- La determinación de los puestos que corresponden a los distintos cuerpos de funcionarios generales o especiales (art. 23-1).
- Para incluir en las bases de convocatoria para provisión de puestos concretos, condiciones y requisitos especiales es necesario el estudio previo de los puestos, la definición de sus funciones y la determinación de los requisitos que exigen (art. 58-2).
- La determinación de los puestos que se han de proveer por concurso o por libre designación (artículo 56).

- La base objetiva para establecer los complementos de sueldo de destino que exigen una clasificación de puestos según la preparación técnica que exijan o la responsabilidad que impliquen (art. 98-2).
- La determinación de los puestos que son permanentes y los que no lo son, criterio básico para determinar el carácter de los funcionarios de empleo (arts. 5.º y 104).

Bien es verdad que la entrada en vigor de la ley de Funcionarios llevaba implícitas urgencias que no permitieron esperar a la elaboración de las plantillas orgánicas y aconsejaron medidas excepcionales en su ejecución, que fueron origen de complicaciones y dificultades innecesarias, cuando no fueron causa de desorientación respecto a sus fines fundamentales. Por ello, a la hora de pensar en un nuevo estatuto de personal de organismos autónomos, y antes de adoptar decisiones difíciles de revocar, sería conveniente establecer la formación de plantillas orgánicas y clasificación de puestos como trámite previo a la entrada en vigor del nuevo estatuto.

En resumen, puede afirmarse que las plantillas orgánicas y la clasificación de puestos de trabajo constituyen el armazón en que se asienta la política de personal:

- Siendo instrumento necesario para la programación de necesidades.
- Dando una base técnica a los sistemas de selección, formación y perfeccionamiento.
- Proporcionando criterios objetivos para la valoración y retribución del personal.

1.2 CONTENIDO Y FINALIDAD DE LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS

La plantilla orgánica nos da un reflejo de la distribución del personal en el organigrama de la Administración.

No es un organigrama de puestos, porque el organigrama de puestos se limita a expresar gráficamente la estructura hasta la última unidad indivisible.

No es tampoco una plantilla de cuerpo, porque la plantilla de cuerpo hace referencia a la situación personal de cada funcionario y a la dotación presupuestaria de una serie de plazas, pero no incluye la distribución orgánica ni otros puestos idénticos ocupados por funcionarios de otro origen.

La plantilla orgánica, en resumen, es el reflejo de la estructura del personal en el organigrama, e incluye todos los puestos que lo integran, designados con sus nombres específicos, además de las características de cada puesto respecto al régimen general de personal: tipo de funcionario que debe ocupar el puesto, características que debe reunir, nivel, etc.

Del propio contenido de la plantilla orgánica se deriva su finalidad primordial: programar las necesidades de personal en la Administración.

La necesidad de programar los efectivos personales es una constante en las administraciones actuales, ya que su incremento constante exige unas previas opciones que impidan o limiten el margen de lo espontáneo.

Esta programación tiene dos posibles direcciones: la de las exigencias de la propia organización y la de la evolución general de los sectores en que se divide el quehacer administrativo.

Nuestra ley de Funcionarios y disposiciones complementarias han seguido la primera dirección y prevén la programación de necesidades a través de las plantillas orgánicas, de ellas derivan la determinación de las necesidades de funcionarios: generales, especiales, directivos, etcétera, pero no excluyen la segunda.

Desde el punto de vista de la programación racional de efectivos cabe actuar en diversos sentidos: En primer lugar, es previo a la configuración de la plantilla el estudio de la organización y la racionalización de los puestos, de esta forma se puede conseguir que el número de puestos figurados en la plantilla se adecue a las exigencias de la función. Mas el criterio de medida directa del trabajo no es siempre una garantía de buena distribución del personal, ni es fácilmente realizable en todos los casos; por ello la técnica actual suministra el remedio a los programadores con las *ratios de personal*. En administraciones como francesa e inglesa se hallan muy adelantados los estudios para establecer *ratios* de personal entre servicios generales y unidades operativas entre el personal de los distintos niveles en cada unidad, etc. Para la revisión de las plantillas orgánicas sería de gran interés que estos estudios se realizaran ya en nuestra Administración.

Pero aun con este procedimiento de adecuar los efectivos a las reales exigencias mediante estudio directo o comparativo no se resuelve el problema de la programación en su totalidad, ya que existen condiciones externas, como la evolución del gasto público y la evolución del mercado de mano de obra, que pueden obligar a unas imitaciones generales de efectivos dentro de las cuales se ha de

mover la programación de necesidades por sectores y por unidades administrativas.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto la necesidad de establecer unos límites generales a las plantillas orgánicas que se deriven de una previa programación por sectores. Esta previsión no ha sido tenida en cuenta por la ley de Funcionarios, y su ausencia priva de un criterio fundamental a los órganos que tienen atribuida por la ley la función de controlar el desarrollo de las plantillas.

Esta necesidad de programación sectorial de efectivos alcanza, como es obvio, a los organismos autónomos. Los límites de crecimiento de los efectivos personales de los organismos autónomos no pueden reducirse a sus posibilidades económicas ni a las sanas inquietudes de sus dirigentes, sino más bien a la conveniencia general de extender o limitar los gastos en un determinado sector.

Ello lleva consigo la exigencia de que los estudios de las plantillas orgánicas de los organismos autónomos sean coordinados por los servicios competentes de cada departamento y sometidos después al mismo procedimiento de propuesta que las plantillas de la Administración central.

Otra finalidad de la plantilla orgánica, de gran trascendencia para la política de personal, es la de conseguir la mayor adecuación de las personas a las exigencias de cada puesto, para lo que es necesario concretar las características peculiares de cada función. Este objetivo adquiere una relevancia peculiar en los organismos autónomos dada la gran diversidad de especializaciones que su variedad de funciones requiere.

1.3 EXIGENCIAS DE LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS

De su contenido, finalidad y situación dentro de la política general de personal se derivan una serie de exigencias: de formalización de los puestos, de racionalización de las estructuras, procedimientos y medios y de clasificación de puestos, funciones y unidades.

Es previa a la formación de plantillas orgánicas la definición de las funciones propias de cada puesto o de cada tipo de puestos, concretando sus características peculiares y los requisitos que debe reunir la persona que los desempeñe, y ello lleva consigo un mayor grado de formalización, que no tiene necesariamente que confundirse con una mayor rigidez.

La finalidad fundamentalmente programadora de las plantillas

orgánicas hace que su estudio implique la racionalización de estructuras, procedimientos y medios.

Por último, la plantilla orgánica, para ser eficaz, ha de implicar necesariamente un esfuerzo de clasificación, de reducción de la gran masa de los puestos existentes a grupos homogéneos, de acuerdo con sus características y sus requisitos.

En estos principios se inspiran las bases aprobadas por decreto 865/1964, de 9 de abril, para la elaboración de plantillas orgánicas, y creemos que, prácticamente, su aplicabilidad puede extenderse con carácter general a los organismos autónomos.

2. Procedimiento para la elaboración de plantillas orgánicas en los organismos autónomos

2.1 MOMENTO OPORTUNO PARA SU ELABORACIÓN

Ya se ha hecho referencia a la conveniencia de elaborar las plantillas orgánicas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. Sería incluso conveniente disponer de las plantillas orgánicas a la hora de establecer las disposiciones transitorias que hayan de regir la adaptación de la situación actual a las nuevas normas.

Las ventajas que ello comporta son evidentes:

a) Es conveniente tener presentes las exigencias actuales de los organismos autónomos como orientación para integrar en los nuevos esquemas al personal existente, ya que en muchos casos las soluciones a estos problemas dependerán de las necesidades reales.

b) La clasificación de puestos permitiría establecer un sistema general de retribuciones basado en los puestos de trabajo de aplicación inmediata.

c) La clasificación de funciones derivada de la elaboración de las plantillas orgánicas podría orientar la posible estructura de los cuerpos de funcionarios que deberían crearse en cada organismo y las funciones que por su carácter general no requieren la constitución de dichos cuerpos.

d) Sería instrumento esencial para realizar las equiparaciones necesarias respecto a la gran variedad de plazas no escalafonadas existentes en los organismos autónomos.

e) Sería una orientación definitiva para establecer cuáles son los puestos que por su naturaleza tienen carácter político y cuáles pueden quedar clasificados como profesionales aun cuando requieran cierta libertad en la designación de sus titulares.

2.2 ORGANOS ADECUADOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS EN LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

La necesidad de coordinar y controlar el desarrollo de las plantillas orgánicas con carácter general aconseja que estas competencias se atribuyan de acuerdo con el esquema establecido para la Administración central. La propuesta de plantillas de cada ministerio debe incluir en las revisiones futuras las plantillas correspondientes a los organismos autónomos de él dependientes.

La programación de los estudios previos debe realizarse por las Juntas de Clasificación de Puestos de Trabajo, en las cuales estará debidamente representado cada organismo solamente cuando se trate de la aprobación de sus propuestas.

Los servicios de Organización y Métodos de cada departamento deben colaborar en la fase de análisis y descripción de los puestos con los órganos específicos de cada organismo.

2.3 AMBITO DE APLICACIÓN DE LAS PLANTILLAS

Las peculiaridades orgánicas de los organismos autónomos imponen una gran diversidad de situaciones que, en cada caso, han de merecer soluciones concretas; mas con carácter general, cabe afirmar que las plantillas orgánicas deben incluir todos los puestos de trabajo, excluidos los consejos de dirección y los puestos correspondientes a personal obrero, siempre que éstos no estén configurados como puestos permanentes de la organización.

Respecto al personal directivo, la exclusión de los presidentes y vocales de los consejos de dirección no debe extenderse a los gerentes, secretarios gestores, etc., aunque en los casos en que la naturaleza del órgano lo aconseje los titulares de estos puestos se nombren por decreto.

2.4 CLASIFICACIÓN DE LOS PUESTOS INCLUIDOS EN LAS PLANTILLAS

Los objetivos generales de la clasificación de puestos son esencialmente dos: facilitar la formalización de los puestos determinando los requisitos que exigen a la persona que los ocupe y proporcionar la base objetiva para un sistema de retribución.

El primer objetivo requiere la descripción completa de los puestos de trabajo y su adscripción a los distintos cuerpos de personal de que se dispone, y el segundo lleva consigo el problema de la valoración de tareas para dar a cada puesto un grado o un índice que determine su valor relativo en una escala general.

Es claro que ambos problemas se hallan planteados en los organismos autónomos, y que su estatuto de personal debe tratar de resolverlos; por otra parte, las experiencias obtenidas en la Administración central y los trabajos realizados hasta ahora pueden facilitar en gran manera su solución técnica.

El caso particular de los organismos autónomos tiene peculiaridades dignas de consideración antes de crear situaciones que no tendrían solución posterior. Es seguramente la más importante posibilidad de las plantillas orgánicas en estos organismos el que del análisis de sus puestos y de la determinación de sus exigencias se pueden derivar consecuencias como la creación, supresión o fusión de cuerpos de funcionarios. En la Administración central ocurre, por el contrario, que es la estructura de cuerpos existentes la que condiciona las plantillas orgánicas y la clasificación. Un caso semejante que promete buenos resultados es el problema que en estos momentos se desarrolla en el Ministerio del Ejército para el personal civil, en el que de las plantillas y de la clasificación se fundamentará en su día la propuesta de modificación o creación de cuerpos; solución lógica, ya que en definitiva la determinación de cuerpos de funcionarios no debe ser, ni más ni menos, que una clasificación general de funciones.

2.5 REVISIÓN PERIÓDICA DE LAS PLANTILLAS

La estructura se ha de adaptar permanentemente a los fines del organismo en cada momento, por ello su naturaleza es esencialmente cambiante. La plantilla orgánica, por tanto, no podrá ser rígida, sino que experimentará modificaciones frecuentes con los cambios orgánicos. Pero además es necesario plantearse periódicamente su revisión general, estimulando, forzando incluso, los cambios que espontáneamente no se habían producido.

La ley general de Funcionarios establece una revisión obligatoria de las plantillas cada cuatro años y una facultativa cada dos. La revisión forzosa cada cuatro años es necesario mantenerla; la facultativa debería sustituirse por la posibilidad de hacerla siempre que circunstancias especiales lo aconsejen.

3. Efectos de las plantillas orgánicas

Es posible que en el caso particular de los organismos autónomos los efectos de las plantillas orgánicas puedan ser más rápidos que en la Administración central, al menos en muchos de ellos.

Los departamentos ministeriales se encuentran con unos cuerpos de funcionarios ya estructurados con unas plantillas de personal, en unos casos estas plantillas serán superiores al resultado de las plantillas orgánicas, la amortización de plazas será entonces aconsejable, pero no siempre posible. En otros casos las plantillas orgánicas resultarán superiores a la plantilla de un cuerpo; tampoco es previsible que inmediatamente ello suponga un incremento en las plazas presupuestarias.

Sin embargo, en muchos organismos autónomos las plantillas de cuerpo no existen, o no son tan rígidas, por lo que la plantilla orgánica, estudiada debidamente, podrá constituir un instrumento de valor incalculable.

4. Conclusiones

- Con carácter previo a la ejecución de una nueva política de personal en los organismos autónomos deberían estudiarse sus plantillas orgánicas con los puestos clasificados.
- La Administración central ha adquirido una experiencia que será útil a los organismos autónomos que no hayan estudiado ya sus puestos de trabajo y sus plantillas.
- La necesidad de coordinar la programación de efectivos en todos los sectores administrativos exige que los órganos y el procedimiento para la elaboración y aprobación de las plantillas orgánicas de los organismos autónomos sea el mismo que para los órganos de la Administración central.
- Deben extenderse las plantillas a todos los puestos de trabajo ocupados por personal permanente, incluso el que se califica de directivo, exceptuados los presidentes y vocales de los consejos de dirección.
- El personal obrero no debe incluirse en las plantillas orgánicas, excepto en los casos en que figure dicho personal encuadrado en la organización con carácter permanente y con un estatuto especial.

-
- Las plantillas orgánicas en los organismos autónomos deben ser acompañadas de una clasificación de funciones que orienten en el futuro la política a seguir para la creación o supresión de cuerpos de funcionarios.
 - Respecto a la clasificación de los puestos en niveles a efectos retributivos debería establecerse una escala general de grados de aplicación obligatoria, sin perjuicio de que cada organismo en concreto pudiera matizar estos grados con un sistema de puntuación de los distintos factores valorativos del trabajo.