

PERFECCIONAMIENTO DE FUNCIONARIOS Y SU CALIFICACION

35.088.6 : 35.084.9(46)

Por FERNANDO SALES GARGALLO

Sumario: 1. El deber de perfeccionamiento según la Ley articulada de Funcionarios Civiles.—2. Perfeccionamiento de primer grado.—3. Conclusión.—4. Delegaciones de Hacienda: calificación de funcionarios.—5. Método en la calificación.—6. Forma de orientar la dirección de los subordinados.—7. Recompensas al cumplimiento del deber de perfeccionamiento.

1. El deber de perfeccionamiento, según la ley articulada de Funcionarios Civiles

EL deber de perfeccionamiento de los funcionarios civiles de la Administración pública está proclamado en los artículos 33, 34 y 80 de su ley articulada. Sin embargo, no puede ser efectivo su cumplimiento, en la máxima amplitud, con el solo esfuerzo de los obligados, sino que requiere, si contemplamos exclusivamente los dos primeros artículos citados, el concurso de una organización emanada de Organismos oficiales que, mediante cursos en escuelas, centros especializados, etc., permita la asistencia a clases que desarrollen estudios específicos. Este

régimen, sin negar sus virtudes, no deja de tener inconvenientes difíciles de eliminar. En efecto: para los funcionarios residentes en la localidad donde tengan lugar las enseñanzas que se organicen, los inconvenientes serán mínimos, pues se podrá simultanear el trabajo profesional con la asistencia a los cursos o estudios, sin más que la actividad en estos no supere las dos o tres horas diarias, a fin de que sea factible desempeñar la función pública habitual los participantes en las restantes horas disponibles de la jornada; pero, tratándose de funcionarios destinados en localidad distinta a la que tienen lugar las enseñanzas de perfeccionamiento, para poder asistir a ellas tendrán que prescindir los alumnos, durante el periodo de tiempo de su duración, de realizar su trabajo profesional, con lo que provocarán en sus correspondientes plantillas bajas de cierta duración. Bien es verdad que con un adecuado régimen de horas extraordinarias, prolongación de jornada, etc., podrán cubrirse de alguna manera aquellas bajas transitorias, con lo que el entorpecimiento en los servicios será menos sensible, aunque quedará en pie el problema de aquellos funcionarios de la Administración que en una determinada localidad ocupen una sola plaza, ya que la buena gestión del servicio no permite se desplace su titular temporalmente al lugar donde tenga realización el curso de perfeccionamiento, a no ser que fuera nombrado un sustituto de su mismo Cuerpo que ocupara el puesto vacante durante el tiempo necesario. Pero esta última solución presenta serias dificultades por los inconvenientes de todo orden que entraña un cambio temporal de residencia.

2. Perfeccionamiento de primer grado

Después de las consideraciones anteriores, este estudio pretende referirse básicamente a otro tipo de perfeccionamiento, que podríamos llamar de *primer grado*, aquel que puede llevarse a cabo sin necesidad de moverse cada cual de su puesto de trabajo, con el solo cumplimiento fiel del artículo 80 de la ley articulada. El perfeccionamiento que hemos esbozado en el epígrafe anterior se va llevando a cabo con la convocatoria de cursos, enseñanzas que se organizan en diversos Ministerios, etc., pero por su misma

naturaleza no puede alcanzar a todos los funcionarios y menos aún de forma permanente, incurriendo asimismo en el defecto de no aplicarse por igual a todos los Cuerpos de la Administración.

El perfeccionamiento que estamos denominando de «primer grado» está perfectamente regulado en las normas actuales, como trataremos de demostrar, pudiendo y debiendo ser una realidad incesante en cualquier Unidad administrativa en que se estructura la Administración pública.

Partiendo del artículo 64 de la Ley articulada, en donde se encomienda a los jefes inmediatos que informen a los funcionarios bajo sus órdenes de la organización y funcionamiento de la Unidad administrativa correspondiente, se continúa en el artículo 65, encareciendo a aquellos jefes un conocimiento de las aptitudes profesionales de cada subordinado, contando, entre otros datos, con el parecer emitido por éstos en relación con las tareas que se les van encomendando, desembocando en la programación por dichos jefes de un *plan que complete su formación y mejore su eficacia*, concordando este último objetivo con el de asignación a cada subordinado de los trabajos más adecuados, lo que no es obstáculo, a nuestro entender, para que se documenten debidamente en los restantes cometidos de la Dependencia o Servicio a que pertenecen, al menos de los que encajen dentro de la competencia del Cuerpo a que pertenezcan los interesados.

La respuesta a este planteamiento será que todos y cada uno de los funcionarios pongan verdadero empeño en «esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo», tal como predica el último inciso del artículo 80 de la ley articulada, con lo que estaremos avanzando en el perfeccionamiento. En esta materia es interesante recordar la Circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, que subraya el deber que tienen los superiores jerárquicos de imbuir en los subordinados el espíritu que anima el artículo 29 de la Ley de Procedimiento, a fin de proporcionar a la actuación administrativa aquellos principios de actividad, eficacia y brevedad que han presidido su redacción, quebrantando la rutina impuesta por el hábito de largos años, para lo que en cada caso concreto los funcionarios deben observar reflexivamente el modo de actuar

que conviene al fin indicado, directrices que llevan implícitas una obligación de autoperfeccionamiento para los jefes inmediatos en el quehacer diario.

3. Conclusión

Como vemos, el perfeccionamiento de los funcionarios no queda simplemente condicionado a la organización de cursos, escuelas, etc., sino que debe tener una realidad efectiva y continua, debiendo lograrse tanto por la iniciativa personal de cada jefe como por la actuación consecuente de sus subordinados.

Para conseguir los pretendidos objetivos en este campo del perfeccionamiento, las responsabilidades y atribuciones de los jefes inmediatos, claramente configuradas y definidas en las reglamentaciones específicas, han de ser algo más que una proclamación desiderativa, para la cual los centros directivos deberían regular una verificación auténtica de la formación permanente de dichos jefes, facilitándoles el camino para adquirirla debidamente, mediante la asistencia a cursos organizados, publicación de manuales, monografías, recopilaciones sistemáticas, vigilancia de que cualquier Circular que de algún modo les afecte llegue a su conocimiento, etc., para que sean cumplidos con rigurosa exactitud los principios del fiel desempeño de la función o cargo, cooperación al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la Unidad administrativa en la que se hallen destinados, como preceptúa el artículo 76 de la tantas veces citada Ley articulada de Funcionarios Civiles. No obstante, siempre queda a salvo la formación autodidacta que han de proporcionarse los jefes inmediatos, como especialistas que deben ser de los servicios que incumben a su respectiva Unidad administrativa.

Las más recientes normas sobre plantillas orgánicas y clasificación de puestos de trabajo destacan la necesidad de impulsar en todos ellos una productividad creciente, para lo cual hay que racionalizar y mejor organizar el trabajo, lo cual se verá facilitado cuando la formación de los funcionarios se conduzca por las vías de un perfeccionamiento gradual y progresivo.

4. Delegaciones de Hacienda: calificación de funcionarios

Con objeto de ilustrar el planteamiento general que hasta aquí hemos realizado, vamos a considerar seguidamente su aplicación a un supuesto concreto: el de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Hacienda. En ellas podemos advenir que el imperativo de avanzar en el perfeccionamiento, al menos de *primer grado*, de sus funcionarios, es bien patente sin más que contemplar el artículo 45 del Decreto de 3 de julio de 1965: «Todos los funcionarios al servicio de la Administración Territorial de Hacienda Pública serán objeto de periódica calificación por el delegado de Hacienda, oída la Junta de jefes, que se remitirá a la Inspección General del Departamento», circunstancia que estimamos obliga a los superiores a advertir a los subordinados de la obligatoriedad de su perfeccionamiento a la vez que a facilitárselo como ordena el artículo 79 de la Ley articulada. Su cumplimiento influirá, en alto grado, a la hora de emitir una calificación individual.

Es de sentido común que para emitir una calificación no hay que proceder de manera precipitada, sino, por el contrario, ponderar reflexivamente todas las particularidades, en el terreno profesional, del funcionario a calificar. Será un módulo valioso el comportamiento del funcionario «ante el plan de formación y mejor eficacia» que el jefe inmediato haya trazado, aunque no exclusivo, como luego tendremos ocasión de ver.

Aun cuando la calificación corresponde decidirla al delegado de Hacienda, oída la Junta de jefes, opinamos que debe tenerse muy en cuenta el informe del jefe inmediato del calificado, pues es quien mejor podrá conocer todos los pormenores de la actuación profesional de sus directamente subordinados.

5. Método en la calificación

Para que un superior pueda pronunciarse acertadamente sobre una calificación, a nuestro entender, ha de tener previamente informados a sus subordinados de los extremos que ordena el artículo 64 de la Ley articulada, y conociendo los principios básicos de las técnicas de O. y M. combinar la dirección con el diálogo.

Conviene resaltar que la mejor organización del trabajo exige, como premisa, una actuación en equipo, siguiendo la orientación del artículo 36 de la Ley de Procedimiento administrativo, bajo la dirección y superior decisión del jefe, con visión coordinadora, contando con la colaboración leal, sugerencias e iniciativas personales de sus subordinados, los cuales deberán procurar actuar reflexivamente y perfeccionarse, asistidos por sus superiores, en los servicios que tienen encomendados, y en la medida de lo posible se preocuparán por el conocimiento de los demás servicios que incumben a la Unidad administrativa a que pertenecen.

A la hora de dar órdenes, el superior centrará la dirección: a) en la tarea o trabajo específico a realizar; b) en el hombre que debe llevarlo a cabo.

Esta orientación aspira a lograr una forma científica de dirigir los servicios, promover a los funcionarios según sus aptitudes personales y grado de interés por el trabajo profesional, impulsarles a su perfeccionamiento y, como remate, contar con unos datos valiosos para calificar.

Conviene, desarrollando esta materia, señalar los tipos caracterológicos que distinguen los especialistas de O. y M.

- Tipo de funcionarios que necesiten ser condicionados mediante órdenes precisas y bien detalladas, a las que ellos, por carácter o por temperamento, se ajustan fiel y ciegamente.
- Tipo de funcionarios que se sienten interesados más por su sueldo que por su trabajo. Su mayor incentivo es de índole económica.
- Tipo de funcionarios que considera el trabajo como un reto, como un campo de autorrealización o un factor potenciador de su trabajo creativo.

Esta clasificación, aunque simplemente orientadora y que, además, admitirá subdivisiones dentro de cada grupo o tipo, puede constituir una buena guía para un jefe inmediato a los efectos de calificación, sin más que situar a cada subordinado en el tipo y subdivisión que estime le corresponda, dándole entonces la calificación básica, corregida mediante operación subsiguiente, por la apreciación de otros matices, como pueden ser: la realiza-

ción de servicios extraordinarios, negligencias o descuidos en el cumplimiento de sus deberes, diversos comportamientos meritorios y, sobre todo, grado de perfeccionamiento.

6. Forma de orientar la dirección de los subordinados

Poco podrá lograrse con funcionarios comprendidos en el primer tipo caracterológico si la dirección se centra sobre la tarea a realizar, mientras que se dispondrá de amplio margen para estimular a los subordinados del tercer tipo si se les impulsa como hombres y no como simples ejecutores de trabajos diseñados de antemano.

No cabe duda de que el modo genuino de dirigir consiste en centrar la dirección en el hombre que debe llevar a cabo la tarea, pues de esta manera cuentan más los objetivos que la tarea en sí, pudiéndose, en este caso, motivar a los funcionarios con respecto a dichos objetivos, con lo que se les brinda un cierto grado de autonomía y se puede valorar su iniciativa y aportación personal, aunque no se prescindiera del control y supervisión que entraña todo puesto de dirección y mando, ya que en definitiva es el jefe quien debe coordinar los criterios de actuación de su unidad administrativa.

Resumiendo, para el que dirige *centrado en el hombre*, lo importante no es, exclusivamente, que el subordinado sepa cuál es el trabajo que debe realizar y cómo debe hacerlo (elementos básicos y casi únicos de quien *centra en la tarea*), sino la aceptación personal del objetivo que la tarea persigue.

Tomando un ejemplo llevado al límite, podríamos decir que el jefe, centrado en la tarea, indicaría al funcionario encargado del registro de entrada de documentos que realizara los asientos con una letra determinada y a razón de dos líneas por minuto, mientras que una jefatura centrada en el hombre haría ver al funcionario la necesidad de registrar los documentos con cierto detalle y la importancia de dicho trabajo, controlando a posteriori, en ambos casos, su realización.

Claro que es evidente que estas dos modalidades de dirección no deben darse nunca en forma pura, entre otras razones, por-

que no todos los funcionarios pertenecen al mismo tipo caracterológico o por lo menos a la misma subdivisión dentro de uno de ellos. Corresponde, por tanto, al dirigente saber en qué proporción, para una orden determinada, debe manejar la descripción del trabajo que encomienda y la aceptación del objetivo que el trabajo persigue. En otras palabras, el jefe debe decidir no sólo el trabajo que ha de realizarse, sino también, atendiendo a la naturaleza de la tarea y al hombre que ha de realizarla, el modo concreto de transmitir la decisión para que sea efectivamente cumplida, con las mayores garantías de eficacia, y todo ello no sólo en aras de la mejor realización de los servicios, sino, paralelamente, para estimular a los subordinados por la vía de su perfeccionamiento.

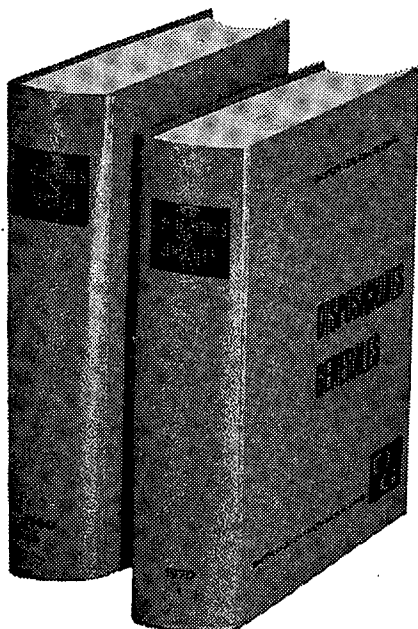
7. Recompensas al cumplimiento del deber de perfeccionamiento

Nos resta, por último, referirnos al régimen de premios al fiel cumplimiento del deber de perfeccionamiento en *primer grado* de los funcionarios al servicio de las delegaciones de Hacienda, pero considerando que en la calificación de éstos, aun teniendo fundamental importancia el grado de cumplimiento de aquel deber, también pueden influir otros módulos, como hemos indicado en el epígrafe 5 de este estudio.

Para los mejor calificados, aparte los premios a que se refiere el artículo 66 de la ley articulada, existe la posibilidad de recompensarlos con jefaturas de negociado, sección o dependencia, e incluso cargos de nivel superior, bien entendido que estas titularidades no suelen tener carácter estable (téngase en cuenta que, generalmente, no hay que pasar por la prueba de una oposición, exámenes de cualquier índole, posesión de estudios especiales, etc., para ser nombrados), pudiendo, por tanto, decretarse su cese, por conveniencia del servicio u otras causas justificadas, sin requerir formación del expediente. Para reforzar este criterio, podemos invocar el artículo 52 de la ley articulada, que señala que las plantillas orgánicas habrán de ajustarse a las necesidades de los servicios, para lo cual serán revisadas cada

cuatro años y potestativamente cada dos, indicando otras normas complementarias de la anterior, que se valorarán los puestos de trabajo, y especialmente los de mayor responsabilidad, destinándose a éstos a los funcionarios más adecuados para ocuparlos, según el juicio que merezcan factores como conocimientos especiales o profesionales, dotes de mando, competencia, etcétera, todo lo cual guarda estrecha relación con la calificación de funcionarios, que, como es evidente, puede ser diferente en dos épocas distintas con respecto a un mismo funcionario o superada por otro que anteriormente la tuvo inferior o no pertenecía a la respectiva plantilla, demandando estas diversas circunstancias, en su caso, permutas en puestos de trabajo, incluso con nivel de jefatura.

Para terminar, diremos que, para lograr una productividad creciente en el desempeño de las funciones públicas, las normas reguladoras de plantillas orgánicas hacen referencia a *sistemas de remuneraciones*, lo cual implica una distribución equitativa de las remuneraciones en concepto de «incentivos» mencionadas en el artículo 101 de la ley articulada, otorgándose a los funcionarios en proporción a su productividad, cosa que no tiene actualmente una realidad efectiva, pues es frecuente, según creemos, que en las delegaciones de Hacienda este tipo de remuneración se atribuya en igual cuantía a todos los funcionarios de un mismo cuerpo, no evaluándose, por tanto, la productividad efectiva de cada funcionario individualmente considerado.



**COLECCION LEGISLATIVA
DE ESPAÑA**

DISPOSICIONES GENERALES

**REPERTORIO LEGISLATIVO GENERAL,
OFICIAL Y AUTENTICO**

- recoge todas las disposiciones de carácter general publicadas en la «Gaceta de Madrid»
- en fascículos quincenales, que facilitan el conocimiento inmediato de la legislación, con plena garantía
- encuadernables en dos volúmenes semestrales de fácil manejo
- sus cuatro índices mensuales (de materias, por Departamentos, cronológico y numérico), que se retunden progresivamente cada tres meses, llevan directamente a la norma o normas aplicables en cada caso concreto
- el Boletín Oficial del Estado pone a disposición de los suscriptores de «Disposiciones Generales» sus servicios de encuadernación, que realizan este trabajo con rapidez y un costo de 100 pesetas cada volumen semestral

Formato: 21×27,5 cm.

Precio de la suscripción anual para 1972
índices incluidos, 500 pesetas.

Números sueltos: ordinario, 30 pesetas;
especial (más de 100 págs.), 40 pesetas.

Las suscripciones se cuentan por años naturales, cualquiera que sea la fecha en que el suscriptor solicite el alta.

**Información, suscripciones y venta de ejemplares:
Boletín Oficial del Estado (Ediciones)-Trafalgar, 29-Madrid 10**

