

Relaciones humanas y Administración local

por

JULIAN CARRASCO BELINCHON

INTRODUCCIÓN

Como punto de partida para la exposición que nos proponemos realizar, tomamos el acertado concepto que de Administración local nos brinda nuestro compañero Bermejo Gironés: «sistema de normas y facultades, correspondientes a la actividad de los órganos representativos de Municipios y Provincias, para la gestión y fomento de los servicios públicos, propios, delegados y compartidos, en el territorio de su jurisdicción y en la esfera de su competencia» (1).

Vamos, por tanto, a centrar nuestro examen en los órganos representativos de los Municipios y de las Provincias, es decir, en los Ayuntamientos y en las Diputaciones, a los que incumbe, como dice Elías Barros comentando el artículo 5.º de la Ley de Régimen local, ejercer todos aquellos actos que exija el cumplimiento de la función social que les está encomendada, función cuya índole está determinada en la propia Ley, al atribuirles concretamente fines económico-administrativos (2).

Delimitado el campo de nuestro estudio, surge la justificación del tema: ¿cuál es el motivo que nos impulsa a postular

(1) *Derecho de Entidades locales*, pág. 9, Madrid, 1949.

(2) *Derecho local de España*, pág. 7, Madrid, 1951.

la aplicación de las técnicas de las relaciones humanas en el actuar de las Corporaciones locales? El pleno convencimiento de que con ellas alcanzarán más eficazmente los objetivos en cuya consecución descansa su existencia. Es decir, que con estas técnicas racionalmente planeadas y correctamente aplicadas, las Corporaciones cumplirán de modo más perfecto los fines económico-administrativos de su competencia.

En apoyo de nuestra tesis podemos invocar las afirmaciones del Profesor Villar Palasí: «Hoy el protagonista de la actividad administrativa no es ya la garantía, sino la eficiencia. Una y otra no están reñidas; mas la primera perspectiva de una institución ha pasado a ser su eficacia, quedando la garantía como su contorno institucional. Una Administración sin eficacia viene a ser hoy como un cuchillo que no corta» (3).

Es, pues, la eficacia la primera preocupación actual, ante el ensanchamiento de la acción pública y la complejidad de los servicios. Si éstos se crean y mantienen para atender una necesidad social, la misma debe ser satisfecha lo más plenamente posible, lo que se consigue sólo si aquéllos actúan eficazmente.

Pero esta eficacia deseada ¿se logra mediante la técnica de las relaciones humanas? La justificación de que con ella se consigue es el propósito del presente trabajo, pero como anticipo de las Conclusiones, podemos recurrir nuevamente al Profesor Villar Palasí, que nos dice: «Con la tecnificación acelerada de los últimos tiempos, la Administración viene a concebirse no sólo en términos lógicos como Poder, sino también en su aplicación práctica, como una empresa industrial, y por ello no es extraño que se lleven también al ámbito de la Administración los criterios y prácticas que anteriormente eran exclusivos de las empresas privadas» (4).

La realidad nos impone acudir a las prácticas organizativas de las empresas industriales, y ¿cuáles son las hoy vigentes?: las que se encuadran bajo la genérica denominación de «rela-

(3) *Administración y planificación*, pág. 117, Madrid. 1952.

(4) *Obra cit.*, pág. 119.

ciones humanas», y que responden al signo de la revalorización del hombre. Revalorización surgida, como magistralmente afirma Georges Friedmann (5), a través de la crítica del *taylorismo*, mediante el movimiento científico del factor humano, cuyo objeto es la defensa del hombre, de su unidad física y moral, amenazada por la gravitación abrumadora de la Segunda Revolución industrial.

Fundamentado el tema del trabajo, y antes de pasar a la aplicación de la técnica de las relaciones humanas en el ámbito local, hemos de exponer en qué consiste esta técnica y cuál es su problemática.

I. TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS

1. *Concepto.*

Francisco González Ríos en su prólogo a la primera edición argentina de la conocida obra de John Perry *Relaciones humanas en la Industria*, nos traza brillantemente el marco de dichas relaciones humanas: es el conjunto de los comportamientos humanos el que es preciso considerar, si en verdad se quieren extraer enseñanzas y reglas que permitan el mejoramiento de las relaciones humanas, ya sea por el proceso directo de la adaptación del hombre a los diferentes ambientes en que debe actuar, ya sea por el proceso inverso de eliminación de los factores tensionales que influyen e interceptan la unidad armónica de los grupos e impiden su constitución como verdaderos cuadros dotados de especial «espíritu de cuerpo». En suma, el primer camino afecta a recursos psicológicos, sicotécnicos y sociotécnicos; el segundo, en cambio, apela más bien a recursos de índole sicoterápica y socioterápica (6).

Como idea inicial, vemos que las relaciones humanas entrañan una doble adaptación: del trabajo al hombre, y del hombre

(5) *Problemas humanos del maquinismo industrial*. B. Aires, 1956.

(6) B. Aires, 1957.

al trabajo, y ambas llevadas a cabo desde el punto de vista humano. En esto reside la clave de su posible éxito o de su seguro fracaso.

«Las relaciones humanas no son —nos dice el Profesor Siguán—, por supuesto, un arte de ganar amigos al estilo de un método de aprender inglés en quince días. Tampoco son un conjunto de técnicas de guante blanco para conseguir con suavidad de los empleados lo que difícilmente se consigue por la fuerza. Finalmente, tampoco son una doctrina moral o ética, aunque suponga una cierta idea sobre la dignidad del hombre.

La teoría de las relaciones humanas se apoya en una base rigurosamente científica: los estudios de la psicología y de la sociología sobre el comportamiento de los individuos y de los grupos en el trabajo. Su objetivo declarado es mejorar la conducta laboral, haciéndola a la vez más eficaz y más satisfactoria para el trabajador. Perfectamente podemos definirla, por tanto, como *una teoría científica de la organización del trabajo en sus aspectos humanos* (7).

2. Contenido.

La problemática de las relaciones humanas, entendidas como teoría científica de la organización del trabajo en sus aspectos humanos, se puede centrar en tres puntos básicos: Jefatura, Personal y relaciones entre ambos.

A) Jefatura.

Con respecto a la Jefatura, la atención se puede fijar en dos aspectos, que podemos denominar: consideración estática y consideración dinámica.

(7) *Las relaciones humanas y la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, artículo publicado en el número 14 de «Documentación Administrativa», febrero de 1959.

a) *Consideración estática.*

Entraña el complejo problema de las condiciones o cualidades precisas para desempeñar la Jefatura.

Como elementos que forman el valor de los Jefes, Fayol (8), señaló los siguientes:

- Salud y vigor físico;
- Inteligencia y vigor intelectual;
- Cualidades morales (Disciplina, Rectitud, Abnegación, Iniciativa, Firmeza, Mesura y Coraje de las responsabilidades);
- Cultura general;
- Conocimientos administrativos (Previsión, Organización, Mando, Coordinación y Control);
- Nociones referentes a la otras funciones de la Entidad, y
- Capacidad profesional característica de la Entidad.

En estas siete cualidades genéricas se subsumen la totalidad de las precisas para el desempeño de cualquier puesto de mando, si bien, en concreto, su contenido variará según el nivel al que se refiera y la naturaleza de las funciones que se dirijan.

De todas formas, cada día en mayor grado, como consecuencia de la tecnificación de las actividades, es precisa una capacidad más compleja y amplia, pues, como nos dice Graham Hutton, la dirección moderna de empresas es arte y ciencia a la vez. Participa de lo científico por su conexión con la maquinaria y la técnica, y con el arte por su relación con el ser humano. El alcance y la responsabilidad de la dirección acabará por exigir cierta clase de ser humano amante del poder y de la responsabilidad, y al propio tiempo, artista y hombre de ciencia en proporción suficiente como para no incitarle a cometer abusos con los seres humanos, las máquinas y los procesos de producción sometidos a él; un hombre, en fin, que trabaje sin olvidar que es miembro de un equipo (9).

(8) *Administración industrial y general*, pág. 84. B. Aires, 1956.

(9) *Productividad y progreso*, pág. 27 y 28, Barcelona, 1957.

b) *Consideración dinámica.*

Estas cualidades han sido sintetizadas por el método T. W. I. (*Trainig Within Industry*) en las cinco siguientes:

1.^a Capacidad para instruir, o sea, la aptitud para enseñar a los subordinados el desarrollo de la tarea encomendada.

2.^a Capacidad para introducir mejoras en los métodos, es decir, la cualidad de saber perfeccionar los servicios y procedimientos, bien por sí, bien mediante las iniciativas de los subordinados.

3.^a Capacidad para dirigir, en suma, la aptitud para saber mandar humanamente.

4.^a Conocimiento del trabajo que se realiza.

5.^a Conocimiento de la responsabilidad que se tiene en el desempeño de la misión confiada.

Finalmente, y para delinear a grandes trazos la figura del Jefe, no hemos de olvidar que todo mando supone decisión y ejecución.

La decisión —nos dice Bertin-Boussu— debe prepararse a menudo con antelación, recogiendo y confrontando todos los elementos que hay que tomar en consideración, incluyéndose en ellos los que se refieren a las condiciones de la ejecución. Han de preverse los inconvenientes, o al menos los riesgos que entraña, así como los medios de vencerlos. Finalmente, hay que dar a la oportunidad todo el valor que tiene.

Esto excluye, en principio, a los impulsivos y a los tímidos, a menos que tengan otras eminentes cualidades, tales como el don de aprovechar las oportunidades, que compensen su insuficiencia.

Para asegurar la ejecución es preciso proveer al ejecutante de los medios convenientes, colocarle en una situación favorable e imbuirle el estado de ánimo que le permita tomar gusto a su tarea para cumplirla lo mejor posible. Eso exige un conocimiento exacto de la mentalidad de los subordinados y de los estimulantes que pueden actuar sobre ella.

Por tanto, el Jefe ha de tener no solamente la competencia técnica que afirme su autoridad e inspire confianza, sino que debe poseer, sobre todo, dotes psicológicas y cultivarlas sin cesar (10).

B) *Personal.*

Se ha dicho acertadamente (11), que los cinco pilares sobre los cuales se puede constituir toda una política de valoración humana son los siguientes:

- La selección racional de los individuos;
- La existencia de una estructura jerárquica que permita a los hombres desplegar al máximo su espíritu de iniciativa y su criterio;
- La implantación de un sistema de evaluación periódica de sus servicios;
- La existencia de un sistema de promoción y de justa remuneración que estimule a los mejores, y
- La utilización de técnicas racionales de formación y de perfeccionamiento.

a) *Selección.*

Uno de los problemas más graves con que tienen que enfrentarse en la actualidad todas las organizaciones, es el del adecuado reclutamiento de su personal.

En las Entidades privadas se le da más fácil solución, en cuanto gozan de mayor flexibilidad en la elección de los candidatos. En cambio, en la Administración, las leyes y reglamentos que disciplinan su actividad, limitan las dotes de iniciativa y de elasticidad, que constituyen, como dice J. Wainer (12), algunos de los más importantes requisitos de los directivos de aquellas Entidades.

(10) *La comprensión mutua en la empresa*, pág. 39, Barcelona, 1958.

(11) CAMBIEN, Stephan: *Alta dirección de empresas*, pág. 86, Madrid, 1957.

(12) *Racionalización administrativa*, págs. 17 y 18, B. Aires, 1947.

La trascendencia de la selección es evidente, no sólo para el afectado y para la Entidad a que se refiere, sino también para la comunidad en la que se hallan insertos, que se puede encontrar, como puntos extremos, con un sujeto que la sirve eficazmente, o con un elemento inadaptado que constantemente la perturba.

Por tanto, los efectos socioeconómicos de la selección exceden del marco de la Entidad correspondiente para incidir directamente en la Sociedad respectiva. De aquí el interés que ésta deba tener a través de sus órganos de gobierno en los métodos de selección, y sobre todo, en los de orientación profesional, como mejor cauce para la adaptación de sus miembros en los puestos de trabajo apropiados.

b) *Estructura jerárquica.*

La Entidad debe estar organizada de forma tal, que permita la integración de su personal, y con ella, el despliegue de todas las posibilidades de éste.

La integración y el subsiguiente despliegue rechazan de plano las estructuras rígidas en las que no existe posibilidad de proyección de la personalidad; se oponen a los procedimientos superelaborados, en los que los individuos son meros apéndices vivientes; y repugnan las prácticas detallistas, en las que no hay resquicio para la iniciativa y la superación.

Frente a los sistemas de reglas e instrucciones que prevén todos los problemas imaginables, hay que postular situaciones más abiertas, que requieran del empleado la utilización de todas sus facultades, que le impongan su entrega total, y con ella, alcance significado para él la tarea que realiza.

c) *Evaluación periódica de los servicios.*

El hombre, en su actuación profesional requiere constante atención, pues en otro caso carece de estímulo e inmediatamente pierde el interés por el trabajo que ejecuta. La rutina en el empleado y el anquilosamiento en los servicios, defectos que con frecuencia se observan en muchas organizaciones, no son

más que la consecuencia lógica de esta desatención por el hombre.

Cuando no se observa el trabajo, se reconocen sus méritos o se destacan las irregularidades que el mismo presenta, se cae en la apatía y en el desencanto, pues la realidad muestra que para el interesado da lo mismo que su tarea se realice bien o menos bien. Al final de mes percibe igual remuneración, y al cabo de los años asciende del mismo modo: cuando por antigüedad le corresponde cubrir la vacante superior que se haya producido.

En un sistema así, que repetimos es frecuente, no existen alicientes de superación ni incentivos de mejora. Todo conspira a favor del letargo, la rutina y la imperfección. En cambio, la vigencia de sistemas de evaluación periódica del trabajo, aplicados con objetividad, pero teniendo en cuenta las circunstancias subjetivas de cada individuo, son un diario acicate para la superación y el perfeccionamiento, por cuanto éstos son recompensados adecuadamente. El sacrificio que implica la total dedicación al trabajo, encuentra su justa compensación.

d) *Promoción y remuneración.*

La mejor recompensa que el empleado eficiente puede recibir es el ser elevado al puesto al que por sus condiciones y méritos es acreedor, otorgándosele en todo nivel la retribución adecuada. Ahora bien, esta adecuación depende de diversos factores, cuya objetiva estimación no siempre resulta fácil.

Como principales factores, parece que deben considerarse los siguientes, como mínimo:

- Las condiciones personales exigidas—aptitudes, conocimientos y experiencia—;
- La importancia y responsabilidad del cargo desempeñado;
- Los servicios prestados—calidad y cantidad—, y
- Las exigencias familiares sociales.

Pero, además, en la retribución debe considerarse incluida también, so pena de incidir en posturas materialistas, la pro-

tección futura del empleado cuando por imperativo de edad o de incapacidad cese en el servicio activo. Retribución pasiva que no puede ser mezquina, sino también determinada por los principios expuestos.

En cuanto a la promoción, debe ser el mérito personal el único ingrediente de la misma, con exclusión de cualquier otro factor, por muy arraigado que pueda estar.

Integrantes del mérito son:

- Las condiciones personales del interesado;
- Los servicios prestados—calidad y cantidad—;
- Y su preocupación por capacitarse y perfeccionarse.

Como las condiciones personales se apreciarán en función de las exigencias del cargo que se trate, resultará que con este sistema se conseguirá:

— Para el servicio: colocar en cada puesto a la persona más capacitada, y

— Para el individuo: tener un constante incentivo de superación.

e) *Formación y perfeccionamiento.*

Hasta aquí hemos hablado del perfeccionamiento alcanzado individualmente, o sea, por propia iniciativa del interesado. Ahora nos referimos a la formación y perfeccionamiento organizados por la respectiva Entidad. Ambos deben afectar a todos los niveles del personal, si bien deben diferenciarse por su contenido, los referidos a los subordinados, y los relativos a los directivos.

Tanto en una formación como en otra, es preciso, como cuestión previa, el determinar lo que se va a enseñar, en base a las exigencias del servicio.

En la formación y perfeccionamiento de los subordinados, la preocupación básica debe ser la capacitación técnica; en tanto que la de las enseñanzas de los mandos tiene que ser la formación humana, sin olvido de la capacitación técnica.

La modalidad más frecuente que adoptan todas estas ense-

ñanzas es la de cursos breves de carácter teórico-práctico. Con respecto a los mismos, Francis Baud ha dicho: «Estos cursos, que versan sobre la dirección, el mejoramiento de los sistemas de trabajo y la formación del personal de ejecución, tratan de desarrollar en quienes los siguen una mayor conciencia de sus responsabilidades para con la empresa y, al mismo tiempo, hacia sus subordinados. Por desgracia, el aspecto que con mucha frecuencia adoptan no les permite alcanzar plenamente su objetivo, y ello, por diversas razones. En primer lugar, los individuos que a tales cursos se envían no son siempre los más aptos para sacar un verdadero provecho de sus enseñanzas. Estas deben desarrollar cualidades latentes, pero no crearlas. Se impone, por tanto, una selección. Otra razón de ineficacia se fundamenta en el carácter frecuentemente demasiado *standard* y superficial de los mencionados cursillos: un conferenciante elocuente y persuasivo expone algunos principios básicos o determinadas teorías generales que conmueven, de momento, al auditorio, pero luego, cuando estos oyentes, vueltos a sus respectivas empresas, tratan de pasar al terreno de la aplicación práctica, se encuentran con tales dificultades, que a veces tienen la impresión de haber sido burlados. Un tercer motivo, vinculado al precedente, es la falta de continuidad en la formación. Para que un hombre pueda modificar su manera de pensar y de actuar, no bastan con unas cuantas sesiones, singularmente, cuando, tras un breve cursillo, vuelve a encontrarse sumido en el antiguo ambiente y sometido a todas las influencias que le han hecho como es, sin auxilio alguno en la lucha empeñada contra tales influencias en pro de las transformaciones necesarias encaminadas tanto al bien del medio que le rodea, como al de sí mismo. Únicamente una capacitación continua y llevada a cabo sobre el terreno, es capaz de dar frutos positivos. Y así, no debe limitarse ésta a unas cuantas conferencias, por muy buenas que sean» (13).

Como en el momento actual se están organizando y realizan-

(13) *Las relaciones humanas*, págs. 101-103, Barcelona, 1957.

do a cargo de diversos organismos en nuestra Patria multitud de cursos de Perfeccionamiento profesional, hemos considerado oportuno reproducir literalmente el agudo diagnóstico que sobre los mismos nos ofrece F. Baud, con el fin de que en aquellos no se caiga en los defectos que magistralmente denuncia este profundo sicólogo: desacertada selección de los concurrentes, superficialidad en el ponente y falta de continuidad en las enseñanzas, he aquí los tres graves escollos que hay que evitar.

C) *Relaciones Jefatura-personal.*

Considerada la Jefatura por un lado, y, el personal por otro, corresponde examinar ahora, siquiera sea de forma somera, las relaciones entre ambos.

Siguiendo la terminología al uso, podemos distinguir relaciones descendentes, que van de la Jefatura a través de los diversos planos jerárquicos hasta los últimos niveles del personal; y, ascendentes, que a la inversa, van de éstos hasta la cúspide de la dirección.

a) *Relaciones descendentes.*

El análisis de las relaciones descendentes lo vamos a centrar en los siguientes puntos, por estimar que son los más importantes, aunque no los únicos:

- Ordenes;
- Actitud de la Jefatura;
- Recompensas y castigos;
- Información, y
- Relación directa.

a') *Ordenes.*

Son la expresión de la voluntad de la Jefatura a la que se ha de conformar la actuación de los subordinados en el desarrollo de su tarea.

Las condiciones que han de reunir para lograr su objetivo, son múltiples; sin embargo, podemos limitarnos a exponer las siguientes, de acuerdo con la formulación del doctor Arango (14):

- Las instrucciones se han de dar de forma que no provoquen sentimiento de humillación en quien las recibe, sino más bien un sentimiento de colaboración;
- Han de darse en un sentido impersonal;
- Ser claras y concisas;
- Procurar que se adapten a quien van dirigidas, a sus gustos y tendencias;
- No exagerar las funciones de mando, dando continuamente órdenes. Como tampoco dar varias simultáneamente al mismo individuo;
- No encomendar un trabajo excesivo para la capacidad del empleado;
- Mandar en tono persuasivo y con calma, evitando las excitaciones;
- Procurar no ordenar la ejecución de una labor finalizando la jornada, y
- Acompañar las órdenes con una carga de ánimo y estímulo.

b') *Actitud de la Jefatura.*

Junto con las órdenes, exteriorización individualizada, tenemos la actitud general de la Jefatura con respecto al personal, la que debe sujetarse a las siguientes bases, propugnadas por el método T. W. I., si se pretende exista un ambiente de buenas relaciones humanas:

- 1.ª Informar a cada uno cómo progresa en su trabajo, lo que exige en la práctica:
 - Analizar el trabajo de cada empleado, mostrándole su importancia, o indicándole que se confía en él;

(14) *Psicología industrial*, pág. 171, Madrid, 1968.

- Destacar los progresos realizados ;
- Y decirle lo que puede esperar con respecto a su promoción.

2.ª Reconocer los méritos :

- Vigilando los esfuerzos extraordinarios ;
- Observando la constancia en el trabajo ;
- Conociendo la personalidad de cada uno y sus posibilidades, y
- Resaltando los méritos colectivos delante del grupo.

3.ª Prevenir al personal de los cambios que le afecten :

- Para lograr su cooperación :
- Para eliminar las posibles oposiciones, y
- Para facilitar las modificaciones.

4.ª Utilizar del mejor modo las aptitudes de cada uno.

Creemos que en estas cuatro bases se contiene toda una amplia política de personal, y que su plena vigencia garantiza óptimos frutos.

c') *Recompensas y castigos.*

Gardner y Moore afirman : La buena Jefatura utiliza los efectos estimulantes, tanto de la recompensa como del castigo, para conseguir un equipo de trabajo cooperador y entusiasta. El apropiado uso de recompensas y castigos comprende, sin embargo, un conocimiento neto por parte de los mandos de lo que son las metas primordiales de la organización. Si estas metas no han sido acertadamente expresadas, entonces, cualquier recompensa y castigo serán arbitrarios y caprichosos ; pero si las metas son netas y comprensibles, es sorprendente el número y variedad de oportunidades que existen para proporcionar a los empleados el reconocimiento por una tarea bien hecha (15).

En suma, que las recompensas y castigos no son sólo un

(15) *Relaciones humanas en la empresa*, pág. 380, Madrid, 1958.

medio reparador de la Justicia, sino también, como ya vimos, un instrumento eficaz en manos de la Jefatura para estimular al personal sancionando su comportamiento, espoléando su actividad y corrigiendo sus defectos.

Ahora bien, como certeramente advierten los autores reseñados, es ineludible que estén marcados los objetivos perseguidos y que éstos se comprendan por todos los que tienen que coadyuvar a su logro, pues, en otro caso, toda medida que se adopte, en cualquier sentido, será mal acogida por el personal.

d') *Información.*

Se ha dicho (16), que la Jefatura tiene dos clases de información que compartir con su personal: las cosas que los empleados necesitan saber para realizar adecuadamente sus tareas; y las que desean saber para comprender bien estas tareas y el papel que desempeñan en la organización. En suma, todo empleado tiene curiosidad por:

— Saber perfectamente cómo realizar su trabajo: demanda instrucciones técnicas completas para cumplir su función, y

— Conocer su posición dentro del grupo de trabajo. Aspecto humano y más trascendente, pues sólo si logra captar la importancia de su puesto dentro de la Entidad, tendrá significado y relevancia la tarea que ejecuta.

e') *Relación directa Jefatura-personal.*

La armonía que debe existir en el seno de la organización demanda que exista la posibilidad de relación personal entre los jefes superiores y todos los subordinados.

Decimos posibilidad, no pretendemos que exista de modo permanente, pues sería contraria a la eficiencia, ya que los mandos de cierto nivel tienen que dedicar la mayor parte de su tiempo a planear, coordinar y prever, y el resto, al despacho con sus inmediatos colaboradores.

(16) PERRY, John: *Obra cit.*, pág. 78.

Ahora bien, sí es conveniente que los altos jefes conozcan en la realidad cómo se desenvuelve el trabajo de su personal, mediante la periódica observación directa; es, por otra parte, necesario que exista la posibilidad de que los subordinados acudan a ellos cuando sus circunstancias lo requieran.

En este sentido, estamos de acuerdo con Pasdermajian (17), en que un jefe verdadero debe siempre establecer una posibilidad de contacto directo entre cualquiera de sus empleados y él mismo y sus inmediatos colaboradores. Debe preverlo todo, incluso los casos de mandos intermedios injustos y de mala fe.

b) *Relaciones ascendentes.*

En las relaciones ascendentes observamos como cuestiones principales:

- Las dificultades que a las mismas se oponen;
- La curiosidad no satisfecha del personal, y
- Las iniciativas y sugerencias de éste.

a') *Dificultades en las relaciones ascendentes*

Stephan Cambien (18), con la perspicacia que le caracteriza, las sintetiza en las tres siguientes:

- El Jefe tiene siempre la impresión de estar muy bien informado de lo que pasa en la organización;
- Los mandos intermedios, inconscientemente, buscan mantener al Jefe en una posición en la que se encuentre a gusto y en la que no pueda causarles perjuicios, y
- El Jefe corre el peligro de estar mal informado sobre los problemas humanos de la organización, merced al «filtraje» de las noticias, para retrasar las no gratas.

Ante esta evidente y frecuente realidad, ¿cuál es la solución? Son múltiples las fórmulas propugnadas como remediadoras de este endémico mal.

(17) *Agenda del organizador*, pág. 133, Barcelona, 1956.

(18) *Obra cit.*, pág. 50.

Creemos que la solución nos viene dada de antemano: si en todos los niveles de mando y en la cúspide del mismo existe competencia, compenetración y comprensión, el problema no existirá. Ahora bien, si éstas faltan, cualquier procedimiento que se emplee para corregir aquellos fallos obtendrá un resultado muy dudoso, por lo que la solución está en propiciar las circunstancias reseñadas como *conditio sine qua non*. Hemos de ir a las causas, no conformarnos con contemplar los efectos y ponerles remedios transitorios.

b') *Curiosidad no satisfecha de los empleados.*

Complementando lo expuesto al tratar de la información, podemos decir, de acuerdo con I. I. Raines (19), que todo empleado desea conocer:

Respecto a la organización en la que trabaja:

- Su historial, su estructura orgánica y su situación financiera;
- La personalidad de los altos directivos, y
- Su posición relativa en cuanto a otras Entidades similares y dentro de la comunidad.

Respecto a las relaciones entre la organización y su personal:

- Política de personal, remuneraciones y categorías;
- Oportunidades de promoción y de capacitación, y
- Porvenir del empleado dentro de la organización, y

Respecto a los planes futuros de la organización:

- Proyectos de actividades;
- Planes sobre cambios, y
- Expansión de la Entidad.

No parece fácil satisfacer esta curiosidad, cuando las costumbres son las de guardar el más recatado silencio respecto a

(19) *Mejor información entre directivos, empleados y empresa*, págs. 70 y 71. Barcelona, 1957.

planes y proyectos, incluso cuando ya sus pormenores son de dominio público.

Comprendemos que todo planeamiento, cuando está en fase de gestación e incluso cuando sólo pende de su aprobación, debe ser reservado. Pero es que esta reserva subsistiría igualmente si lo conociesen los que después van a ejecutarlo. Y sobre todo, sería interesante hacerles participar en su elaboración, con lo que se evitarían muchos obstáculos que frecuentemente surgen y se imputan a la «burocracia»—empleado este término en sentido peyorativo—, ignorando que la carencia de entusiasmo en su aplicación no es más que la reacción instintiva ante una actitud de desconfianza.

Se pide al empleado que sienta como propios los problemas de la Entidad a la que sirve y, sin embargo, no se le considera como miembro de la misma cuando se elaboran decisiones que le afectan directamente. ¿No es un contrasentido tal actitud? Efectivamente, y aquí radica uno de los obstáculos mayores en las políticas de personal, que si han de ser constructivas requieren, como hemos repetido, que exista una integración de los servidores con la Entidad respectiva. Integración que tiene como base la participación.

c') *Sugerencias del personal.*

Se entiende por sugerencia toda idea cuya aplicación origine una mejora, ya sea en la estructura, ya en los procedimientos, ya en el coste, ya en la comodidad.

Ahora bien, en las sugerencias, y desde el punto de vista que ahora nos interesa, hemos de destacar dos aspectos fundamentales:

— La sugerencia implica una superación del empleado, en cuanto labora en favor de la organización, excediéndose de los límites de su obligación profesional. Nadie en concreto está obligado por los términos de su relación de trabajo, a formular sugerencias;

— La sugerencia supone una mayor participación del empleado en la organización.

Estos son los dos puntos básicos que en este momento hemos de resaltar. Su trascendencia es manifiesta, y, en consecuencia, los sistemas de sugerencia requieren una atención y preocupación extraordinarias, no ya en cuanto a que si se organizan acertadamente pueden ser fuente de incontables beneficios económicos para la Entidad que los practique, sino fundamentalmente, por cuanto es uno de los cauces más eficaces de integración del personal en la organización.

II. LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. *Planteamiento.*

El primer problema con que hemos de enfrentarnos en la Administración local es el de la existencia de una doble jefatura en las Corporaciones que la integran: la dirección política, a la que incumbe la fijación de objetivos, determinación de procedimientos y la obtención de recursos; y la dirección administrativa, a la que se encomienda la ejecución de dichos planes.

La dirección política está atribuida en el plano municipal al Ayuntamiento Pleno, a su Comisión Permanente y a la Alcaldía-Presidencia. En tanto que en la esfera provincial compete a la Diputación y a su Presidencia.

La dirección administrativa la asume en ambos planos la Secretaría General.

Esta situación real y legal no puede perderse de vista, pues su olvido implica un desconocimiento de la realidad, y es precisamente ésta la que ha de tenerse en cuenta en todo momento, si se aspira a estructurar un sistema eficiente de relaciones humanas.

A primera vista, parece que como legalmente están delimitadas las esferas de competencia de ambos planos, político y administrativo, no debe existir problema ni interferencias en su respectiva actuación. Sin embargo, todos sabemos que hay casos en que en el funcionamiento de las Corporaciones hay absorciones por parte de uno u otro plano que son sumamente perju-

diciales no sólo para los directamente afectados, sino también para el servicio público. De aquí el que consideremos como premisa fundamental de todo plan de relaciones humanas en la Administración local, el respeto recíproco de las esferas de actuación política y administrativa.

En segundo lugar, al encontrarse regulado por la Ley de Régimen local, y por sus Reglamentos de Funcionarios, Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico y de Servicios, tanto la estructura orgánica de las Corporaciones como el régimen de su personal, la exposición de una política de relaciones humanas aplicable a éstas, encuentra múltiples limitaciones, por cuanto dicha política se ha de concebir, planear y aplicar en un marco predelimitado y en unas circunstancias dadas.

No obstante, creemos que el campo de la Administración local ofrece infinitas posibilidades para germinar unas relaciones humanas que pueden alcanzar una perfección tal, que permita considerarlas como modelo.

Se ha repetido hasta la saciedad, que en toda Entidad, pública o privada, su personal es el recurso más valioso con que cuenta. Pues bien, en la Administración local en la mayoría de los casos es además el único de que se dispone, de aquí lo trascendente que resulta el trato que se le dé.

Por otra parte, la generosidad, la laboriosidad y el interés, cualidades que resplandecen en la vida local, garantizan óptimos frutos a toda política que pretenda, precisamente, una revalorización sincera del hombre.

Finalmente, hemos de añadir que creemos perfectamente aplicable en su integridad la teoría de relaciones humanas expuesta, adaptándola a las circunstancias concretas de la Corporación de que se trate. Esta creencia nos lleva a limitarnos en esta parte, a considerar únicamente los puntos más importantes de dicha teoría en el campo local, comenzando como base de partida, con el examen de la estructura jerárquica de las Corporaciones locales.

2. Estructura jerárquica de las Corporaciones locales.

Como ya hemos indicado, en la misma podemos distinguir:

A) Dirección política:

- Ayuntamiento Pleno, Comisión Permanente y Alcaldía-
Presidencia, en el plano municipal, y
- Diputación y Presidencia, en el provincial.

B) Dirección administrativa:

- Jefatura: Secretaría General.
- Mandos intermedios:
 - Intervención;
 - Depositaria;
 - Jefaturas de Servicios o de Dependencias;
 - Jefaturas de Sección, y
 - Jefaturas de Negociado.
- Subordinados:
 - Oficiales;
 - Auxiliares;
 - Personal de Servicios Especiales, y
 - Subalternos.

Este es el esquema al que se puede reducir la estructura jerárquica de las Corporaciones locales, pues los mandos intermedios indicados son suficientes para comprender cualquier organización por muy compleja que sea. Por la misma razón simplificamos también el grupo de los subordinados, bajo cuya denominación podemos comprender a todos aquellos cuya responsabilidad se limita a ejecutar el trabajo propio.

Veamos ahora cuáles son las funciones que legalmente corresponden a cada uno de estos órganos respecto a personal.

A) *Dirección política.*

a) *Ayuntamiento:*

a') *Ayuntamiento Pleno.*

Le incumbe la política general de personal, que podemos concretar en los siguientes puntos:

— Aprobación de plantillas, de escalafones y de Reglamentos de Personal y de Régimen interno, y

— Aprobación de las condiciones para ocupar las distintas plazas de las diversas plantillas, y la destitución y separación del servicio (20).

b') *Comisión Permanente.*

Le corresponde la aplicación de la política de personal aprobada por el Pleno, y así es de su competencia:

— El nombramiento de funcionarios en virtud de oposición, así como su jubilación en todo caso;

— La incoación de expedientes disciplinarios y la suspensión previa de los funcionarios, cuya designación corresponde a la Administración central; y

— La corrección de funcionarios que no sean de nombramiento de la Dirección General de Administración Local, exceptuando la destitución o separación del servicio, y las recompensas, felicitaciones y votos de gracia (21).

c') *Alcalde-Presidente.*

Como Jefe de la Administración municipal, incumbe al Alcalde una acción inmediata y constante acerca del personal, y

(20) Apartados h) e i) del art. 121 de la Ley, y número 9 del art. 122 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico.

(21) Apartados c), d) y e) del art. 122 de la Ley, y número 7 del art. 123 del Reglamento mencionado.

en consecuencia se le confieren las atribuciones necesarias para desarrollar su cometido :

— Dirigir, impulsar e inspeccionar los servicios y aplicar los Reglamentos ;

— Apercibir a toda clase de funcionarios e incoar expedientes disciplinarios, y decretar la suspensión previa de los funcionarios designados por la Corporación, y

— Nombrar y sancionar a los empleados que usen armas y a los sometidos a la legislación laboral (22).

b) *Diputación provincial* :

a') *Diputación*.

Le corresponde :

La aprobación de las plantillas, de los escalafones y de los Reglamentos de Servicios, de Funcionarios y de Régimen interior ; y

— El nombramiento, premio y corrección de los funcionarios, así como la concesión de jubilaciones y de excedencias (23).

b') *Presidencia*.

Le está atribuído :

— La inspección de los servicios provinciales ;

— La instrucción de expedientes disciplinarios y la suspensión preventiva ;

— La sanción a los funcionarios que no pertenezcan a los Cuerpos Nacionales, excepto la destitución o separación que corresponde a la Diputación ; y

— El nombramiento, corrección y separación del personal que use armas y el sometido a la legislación laboral (24).

(22) Apartados c) y d) del art. 116 de la Ley, y números 2, 4, 6, 12, 13 y 14 del Reglamento.

(23) Apartados h) e i) del art. 270 de la Ley, y números 23, 27 y 28 del Reglamento citado.

(24) Apartados d), g) y h) del art. 268 de la Ley y números 29, 30 y 31 del Reglamento citado.

B) *Dirección administrativa.*

a) *Jefatura: Secretaría General.*

El párrafo 1.º del artículo 341 de la Ley nos dice que el Secretario es el Jefe de las Dependencias y Servicios generales y de todo el personal, sin perjuicio de las atribuciones peculiares que correspondan a los demás jefes en sus propios cometidos.

Se concibe al Secretario como el vértice de la pirámide jerárquica administrativa, y consecuentemente con esta configuración legal, se le atribuyen las siguientes funciones:

— Dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de todos los servicios, coordinar las dependencias y servir de nexo entre los diversos jefes y los órganos deliberantes y directivos;

— Proponer a la Presidencia el horario de trabajo, vigilando la entrada y salida y el comportamiento del personal, formar el plan de vacaciones anuales, emitir informe para la concesión de licencias y dar posesión de sus cargos a los funcionarios;

— Destinar y trasladar al personal a los diversos servicios y dependencias, según sus aptitudes y visto el informe del Jefe de la Dependencia respectiva, y amonestar a los funcionarios que incurran en faltas, y, en su caso, dar cuenta de las mismas a la Presidencia y proponer la instrucción de expediente cuando proceda (25).

Finalmente, junto al Secretario General, tenemos al Oficial Mayor, su auxiliar o adjunto, en quien puede descargar diversas de las múltiples funciones que sobre él recaen. Creemos que a medida que aumenta la complejidad de estas funciones, la figura del Oficial Mayor adquiere mayor relieve e importancia, por lo que es cargo cuya provisión debe cuidarse más cada día.

(25) Art. 144 del Reglamento de Funcionarios.

b) *Mandos intermedios.*

a') *Intervención.*

Corresponde al Interventor el asesoramiento y fiscalización de las Corporaciones en materia económica y financiera, por lo que asume la Jefatura inmediata de los Servicios que la integran y del personal a éstos adscrito (26).

En cuanto Jefe inmediato de este personal le incumbe:

— Organizar y dirigir la oficina y dependencias de la Intervención; y

— Proponer la corrección de los funcionarios que se hallan a sus órdenes, e informar sobre la fijación de las plantillas del personal afecto a la Intervención (27).

b') *Depositaria.*

El Depositario asume el manejo y custodia de los fondos y valores de la Entidad, así como la Jefatura de los Servicios de Recaudación, con el carácter de Jefe de Dependencia. Salvo las prerrogativas que corresponden al Secretario como Jefe de Personal, estarán a las órdenes inmediatas del Depositario los agentes ejecutivos, habilitados, pagadores de jornales y todos los funcionarios de su oficina, así como el personal de las Cajas auxiliares que existan en dependencias o servicios de la Corporación (28).

c') *Jefaturas de Servicio o Dependencia.*

Ni la Ley ni el Reglamento de Funcionarios nos configuran estas Jefaturas, aunque las prevén. Creemos, no obstante, que podemos asignarles como funciones:

— La propuesta de plantilla y de sanciones;

— La dirección del personal subordinado, y

(26) Art. 344 de la Ley.

(27) Párrafo 1 del art. 162 del Reglamento de Funcionarios.

(28) Art. 172 del Reglamento de Funcionarios.

— La vigilancia del funcionamiento del Servicio o Dependencia.

d') *Jefaturas de Sección.*

Les incumbe:

— Distribuir, de acuerdo con la Secretaría General, el personal adscrito a la Sección entre los Negociados que la integren, de conformidad con las necesidades de éstos y las aptitudes de los funcionarios;

— Dirigir el personal a sus órdenes y vigilar la gestión de los asuntos encomendados, e

— Inspeccionar el funcionamiento de los Negociados (29).

e') *Jefaturas de Negociado.*

Les corresponden funciones similares a las de las Jefaturas de Sección, sólo que limitadas al ámbito de su unidad administrativa.

3. *Jefatura.*

Examinada con carácter previo la estructura jerárquica de las Corporaciones locales, pasamos a considerar las condiciones que debe reunir la Jefatura.

Estas condiciones ya fueron expuestas en la parte general; sin embargo, podemos complementarlas diciendo, con respecto a la dirección política, que precisa meditación ante los problemas, reflexión en las decisiones, rapidez en la ejecución y benevolencia ante el personal.

En tanto que la Jefatura administrativa en sus diversos planos requiere, además de las cualidades indicadas, contar con el apoyo de la dirección política y con la entusiasta colaboración de los subordinados.

(29) Art. 236 del mismo Reglamento.

Sabemos que no siempre es fácil disponer simultáneamente de la cooperación de ambas fuerzas, pero precisamente en la conciliación de los propósitos de una, y de los deseos de la otra, residen las posibilidades de éxito de cualquier Jefe administrativo. El dejarse llevar de cualquiera de ellas conduce inevitablemente al fracaso, pues supone ignorar a la otra.

No postulamos actitudes de equilibrio difícil, no; deseamos en el seno de las Corporaciones integración de sus elementos constitutivos. Integración mirando al único objetivo que se debe perseguir: el bien público.

Esta integración total tiene que propiciarse por la dirección política y realizarse por la Jefatura administrativa, mediante una labor constante y callada, cuyo contenido es, precisamente, el de la técnica de las relaciones humanas, cuya esencia estriba en la aptitud humana para mandar

4. *Personal.*

A) *Selección adecuada.*

La Ley de Régimen local y su Reglamento de Funcionarios al prescribir la designación directa como procedimiento de acceso a las plantillas de las Corporaciones, han establecido como únicos cauces de ingreso en las mismas: la oposición, el concurso y el concurso-oposición, determinando taxativamente cuál se utilizará en cada caso.

Estimamos sumamente acertado el destierro de la designación directa en cuanto era corruptela que, entre otros perjuicios, suponía que los cargos públicos no fuesen ocupados por los más aptos. Pero el sistema actual ¿es perfecto? Creemos que no, pues si comenzamos por la cúspide, los Cuerpos Nacionales, hemos de reconocer que, pese a la meritoria labor de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, el sistema de acceso, basado en la oposición pura, no permite una selección adecuada, por cuanto la oposición valora los conocimientos teóricos que se poseen, pero no las cualidades personales requeridas para el ejercicio de un cargo público.

La aptitud para el desempeño de un cargo es algo más que el bagaje memorístico que proporcionan unos meses de preparación intensiva y de actividad improductiva. La aptitud profesional es la resultante de cualidades intelectivas y volitivas, experiencia y destreza humanas. Y estas cualidades sólo pueden contrastarse en ejercicios prácticos que demanden la proyección y despliegue de todas las cualidades innatas en el hombre, expresadas espontáneamente.

Los conocimientos jurídicos y económicos, fundamentalmente, hay que entender que se poseen cuando se aporta un título universitario que los respalda, luego estos conocimientos deben darse por supuestos y no valorarse.

Por otra parte, los conocimientos profesionales se proporcionan en los Cursos de Habitación, luego la selección, que no tiene carácter definitivo hasta que se alcanza la aptitud en estos Cursos, debe radicar en una serie de pruebas de valoración de cualidades, realizadas sin precipitaciones ni prisas.

¿Cómo podría realizarse esta selección que propugnamos? No podemos ahora expresar en detalle el procedimiento, pero sí podemos indicarlo a grandes trazos.

Consistiría en diversos coloquios y ejercicios prácticos, en los que intervendrían los aspirantes en grupos reducidos ante un Tribunal especializado, formado por miembros del Claustro de Profesores de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos. Dicho Tribunal actuaría durante todo el curso académico, seleccionando en base a las mencionadas cualidades personales, a los candidatos más aptos, que estarían ya en condiciones de concurrir al primer curso de la expresada Escuela.

De esta forma se evitaría el derroche de energías que supone la oposición y no se crearía un grupo numeroso de desarraigados, cual es hoy el de los fracasados ante la oposición. La objetividad sería la misma, pues descansa en la probidad de los vocales del Tribunal, y al actuar éste de forma permanente, se lograría también una profesionalización de aquéllos, con lo que sus aptitudes para la valoración aumentarían progresivamente.

Quizá se piense que esta actuación permanente resultaría cara. Estimamos que aún requiriendo la plena dedicación de los vocales, su coste sería infinitamente más barato para la sociedad que el sistema actual que entraña, anualmente, la pérdida total de las energías de un grupo numeroso de jóvenes universitarios, que malgastan sus mejores años en aprender unos temas cuya utilidad práctica es muy dudosa.

Similar sistema de coloquios y ejercicios prácticos se podría seguir en la selección para los cargos administrativos y técnicos de las Corporaciones, actuando incluso el mismo Tribunal que actualmente juzga las oposiciones. Pues, en cuanto al coste, si supondría un mayor gasto de dietas por los vocales no miembros de la Corporación, a ésta le resultaría remuneradora una selección adecuada de sus futuros funcionarios.

Creemos que este tema, ahora sólo tocado de pasada, merece especial atención en la reforma de la Ley de Régimen local que se nos ha anunciado y que tanto promete.

B) *Estructura jerárquica.*

Hemos visto que esta estructura en su aspecto orgánico es bastante simplista en las Corporaciones locales. Sin embargo, depende de la concepción del mando el que la misma ofrezca campo a la iniciativa personal, o sea un reducto rígido de mero cumplimiento de órdenes o instrucciones.

Fijándonos en las dos posiciones extremas posibles, encontramos: actitud de máxima reglamentación y de concentración de poder, en cuya situación hasta los menores detalles de la actividad requieren la conformidad del Jefe superior; o régimen de libertad plena, en el que se ignora al mando superior y se actúa discrecionalmente.

Podríamos decir, que en el primer supuesto los subordinados son meros «robots» humanos; y que en el segundo, que no existe Jefatura, aunque figure en la plantilla

Entre ambos extremos está el ideal: una Jefatura que planea, coordina, prevé y organiza; unos mandos intermedios res-

ponsabilizados que actúan proyectando su personalidad; y unos subordinados a los que se les reconoce la importancia de la función que desempeñan, la que para ellos tiene significado personal.

La absorción jerárquica que lleva, como hemos indicado, a la asunción de todas las decisiones por parte de la Jefatura, por entender su titular que su importancia está en función del número de decisiones que adopta, conduce, precisamente, a la misma consecuencia que el régimen de máxima libertad: en éste, la inoperabilidad del jefe postula su supresión, y en aquélla acontece de forma similar: un jefe que acumule todas las decisiones y que tiene que rubricar todos los documentos, queda reducido, aunque él lo ignore, a un extiende firmas y retrasa trámites. Y en esta situación, cuando ha abdicado de los auténticos atributos de la Jefatura ¿para qué sirve?

En conclusión, creemos que la tendencia de delegación de funciones implantada en la esfera central por la Ley de Procedimiento y sus disposiciones complementarias, debe aplicarse al máximo en el ámbito local, reduciendo, por ejemplo, la firma de las Presidencias a los asuntos fundamentales, y en igual sentido, las Secretarías Generales deben acentuar la delegación de funciones en la Oficialía Mayor y en las Jefaturas de Sección, y éstas en las de Negociado.

C) *Evaluación periódica de los servicios.*

En su lugar resaltamos la importancia que la estimación periódica de la calidad y cantidad del trabajo prestado tiene para el eficiente funcionamiento de los servicios. Ahora bien, esta importancia es máxima en el ámbito local y, sin embargo, lamentablemente hemos de reconocer que en muchos casos se tiene en el mayor olvido, de aquí la apatía y el desánimo que con frecuencia se observan.

La realidad de la mayor parte de nuestras Corporaciones locales, formadas por un personal reducido, ofrece múltiples posibilidades para el reconocimiento de los méritos de cada fun-

cionario, para conocer su interés y para valorar su trabajo. Son comunidades reducidas en las que si el buen ejemplo fructifica, también, y sobre todo, la desgana y la inoperancia contagian su efecto multiplicador.

Es preciso, por tanto, reconocer los méritos de cada funcionario y recompensarlos, tanto en el servicio, brindándole nuevas posibilidades, como personalmente, concediendo premios que no sólo retribuyan el sacrificio efectuado, sino que también satisfagan las aspiraciones del individuo.

D) *Promoción y remuneración.*

Tanto uno como otro aspecto, están reglamentados legalmente y no ofrecen muchas posibilidades a las decisiones de las Corporaciones; sin embargo, y aunque lo deseable es su reforma en el sentido de una mayor autonomía, creemos que queda un cierto margen que si se aprovecha con acierto, puede rendir óptimos frutos.

En cuanto a la promoción, el Reglamento de Funcionarios (30) permite el ascenso en un 50 por 100 de las plazas de Jefes de Negociado y de Sección, mediante concurso de méritos; procedimiento que también se establece en el mismo texto legal para la provisión de las Inspecciones y Direcciones o Jefaturas de Servicios Técnicos (31), y para el acceso a las plazas superiores de Servicios Especiales (32).

Vemos, por tanto, que aunque no con la amplitud deseada, las Corporaciones pueden promover a los más aptos a los puestos superiores. Ahora bien, es preciso, si pretendemos que la promoción sea un acicate constante para el funcionario, que se realice objetivamente, desterrando definitivamente la vía de favor. La confianza sólo puede descansar en la competencia acreditada con una ejecutoria fiel de servicio.

(30) Art. 234.

(31) Art. 244.

(32) Párrafo 2 del art. 250.

Respecto a la remuneración, no es fácil lograr que sea un medio de satisfacción para el funcionario, pues nos encontramos con el difícil escollo de las limitadas posibilidades de las Haciendas locales.

De todas formas, si la política iniciada por el Reglamento de Funcionarios de 1952 y por sus Instrucciones complementarias, se ha seguido rigurosamente por las Corporaciones, ahora, cuando ya van transcurridos más de seis años de su aplicación, han debido ser bastantes las amortizaciones realizadas, cuyas economías deben haberse invertido en mejorar a los que siguen prestando servicio. Claro que el aumento de sueldos y la aplicación de la Ayuda Familiar habrán dificultado en la práctica la concesión de mejoras que eran de esperar y que legalmente se preveían.

La realidad de la mayoría del funcionariado local, viviendo en Municipios pequeños, sin posibilidad de otras actividades que proporcionen ingresos complementarios, demanda una atención especial y una urgente aplicación de procedimientos racionalizados que permitan reducir las plantillas y dotarlas económicamente en forma satisfactoria.

Estimamos que la escasez de recursos económicos de la mayoría de las Corporaciones locales impone como única solución la simplificación de operaciones y la subsiguiente reducción de plantillas. No basta con disminuir el ámbito de la relación jurídico-administrativa en el servicio a las Corporaciones, es preciso achicar aún más el sector de los servidores de las mismas. Emplearlos con plena condición y retribuirlos humanamente.

Finalmente, como ya advertimos, dentro de la retribución debe comprenderse a los haberes pasivos. Aunque este es un tema que requiere mucho más espacio para su desarrollo, baste por hoy con unas simples indicaciones.

Si consideramos globalmente el panorama que los derechos pasivos del funcionario local ofrece, la impresión no puede ser más lamentable: unos sueldos reducidos que sirven de base a unas pensiones escasas e irregularmente percibidas en muchos casos.

La seguridad contra el infortunio no está garantizada debidamente, salvo las excepciones de las grandes Corporaciones —y no en todas— y de algunos Ayuntamientos con hondo sentido social. Es preciso articular un sistema que sin quebranto para las deficitarias Haciendas locales, posibilite una garantía plena para el funcionario local.

Se estima que este sistema podría representarlo el esperado Montepío Nacional de Administración Local, estructurado con sentido práctico y con sentimiento humano.

Al mismo tiempo, bien por el propio Montepío, bien por otro procedimiento, se debe proteger adecuadamente la salud del funcionario y la de sus familiares, insuficientemente atendidos con el régimen similar al de la Beneficencia.

Confiamos que una vez implantada la Ley de 26 de diciembre de 1958 y su Decreto de 17 de marzo de 1959, extendiendo la Seguridad Social laboral a los empleados y obreros no funcionarios de las Corporaciones locales, no podrá retrasarse mucho la concesión de un régimen similar a los que ostentan la condición de funcionario.

E) *Formación y perfeccionamiento.*

La necesaria simplificación de procedimientos y de operaciones, requiere una capacitación cada día mayor, mediante Cursos de formación y perfeccionamiento.

La labor de perfeccionamiento profesional llevada a cabo por la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos tiene que intensificarse. En nuestra opinión, en un doble sentido: por una parte, organizando con mayor frecuencia Cursos, para que a ellos puedan acudir la mayoría de los miembros de los Cuerpos Nacionales; y, por otra, preparando grupos especializados que puedan constituir equipos que se desplacen a las capitales de Provincia y desarrollen, en colaboración con los Gobiernos civiles y con los Colegios Oficiales de los Cuerpos Nacionales, Cursos intensivos y reuniones, a los que puedan concurrir no sólo los miembros de estos Cuerpos Nacionales, sino también los mandos intermedios.

Con estos Cursillos se podrían alcanzar, por lo menos, dos objetivos: formar a los funcionarios, y crearles inquietudes que serían después satisfechas mediante publicaciones divulgadoras apropiadas.

Estimamos que esta labor expansiva de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos podría ser rica en consecuencias y altamente rentable.

5. *Relaciones Jefatura-personal.*

Podemos, dando por plenamente válido y aplicable lo expuesto en la parte general, limitarnos a examinar ahora los siguientes puntos:

- Actitud de la Jefatura;
- Recompensas y sanciones, y
- Los sistemas de sugerencias.

A) *Actitud de la Jefatura.*

En primer lugar, y aunque en la mayoría de las Corporaciones es ya un mero recuerdo histórico, es preciso que desaparezca por completo la mentalidad clasista: por un lado, la Corporación, y, por otro, su personal. Era inconcebible esta actitud que tanto daño ha causado al bien público. Pero si no se piensa y en consecuencia se actúa, que se es tripulante de una misma embarcación que navega hacia un rumbo fijo: el bien común, al que sólo se arriba pilotándolo buen capitán y con la colaboración y esfuerzo de todos, es difícil que exista armonía, interés y eficacia.

En segundo término, y como consecuencia de lo precedente, es ineludible una política de personal abierta a todas las posibilidades y centrada en la compenetración y la ejemplaridad de la conducta. Política cuya piedra angular es la formación del espíritu de equipo entre todos los que integran la Corporación: políticos y funcionarios.

B) *Recompensas y sanciones.*

La lectura de la Ley de Régimen local y de su Reglamento de Funcionarios, nos causa la impresión de que se han tenido más en cuenta las faltas que los méritos. En efecto, en la Ley sólo se dedica a éstos un artículo (33) y en el Reglamento dos (34). En cambio, de las faltas se ocupan dos artículos de la Ley (35) y veintiocho del Reglamento (36).

Nos encontramos, por tanto, con un sistema de sanciones sumamente completo y con un régimen de recompensas deficiente. Por otra parte, en ambos sistemas encontramos oscurecida la figura del Jefe de Personal, es decir, del Secretario, lo que no se compagina con la configuración legal de éste.

Si los premios y castigos son un medio estimulante en manos del Jefe, como nos decían Gardner y Moore, creemos que este medio se debe articular debidamente dando, en principio, la misma importancia a unos y a otros. Deben ser instrumentos normales de actuación, no recursos excepcionales que en un caso requieran detallada regulación —las sanciones—, y en otro, mención de pasada —los premios—. Creemos, no obstante, que pese a este diferente tratamiento, en la práctica están igualados: son pocas las sanciones que se imponen y menos los premios que se conceden.

Si en síntesis las técnicas de las relaciones humanas responden, como vimos y hemos repetido, a una revalorización del factor humano, uno de sus principios rectores tiene que ser el del estímulo del personal. Estímulo que se obtiene más con la recompensa que con el castigo. Pues, como nos dice Wadim Struckhoff (37), para fomentar una mayor productividad laboral, resulta indispensable eliminar, ante todo, las circunstancias

(33) Art. 334.

(34) Arts. 94 y 95.

(35) Arts. 335 y 336.

(36) Arts. 101 al 128.

(37) *Hacia una mayor productividad del trabajo*, pág. 17, Buenos Aires, 1957.

que agravan y agudizan, sin necesidad, el carácter no libre del trabajo, manteniéndolo en pugna con la voluntad del trabajador.

Con los premios objetivamente concedidos se logra la adhesión; con los castigos sólo se puede esperar la sumisión pasiva.

C) *Los sistemas de sugerencias.*

Indicada en su lugar la importancia humana de los mismos, ahora sólo nos queda decir que estimamos que su aplicación, regulada en el artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo y por la Orden de la Presidencia de 5 de enero de 1959, ofrece un cauce abierto al diálogo entre los diversos planos, es un factor de participación, un medio de satisfacción y un instrumento de integración, siempre y cuando se articule adaptándolo a las circunstancias de la Corporación respectiva.

Las sugerencias requieren especial atención por parte de la Jefatura administrativa, de tal modo que el resultado que con ellas se obtenga puede estimarse como índice de valoración de ésta. Una Corporación en la que se formulen múltiples sugerencias, nos dice que existe armonía en ella y que se practica un mando constructivo. A la inversa, una Corporación con procedimiento de iniciativas implantado y que, sin embargo, no se sugieren, expresa clima de resentimiento, desunión y desconfianza.

III. CONCLUSIONES

El análisis realizado nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

1.ª La problemática de las relaciones humanas entendidas como teoría científica de la organización del trabajo en sus aspectos humanos, se puede centrar en tres puntos básicos: Jefatura, Personal y relación entre ambos.

2.ª En la Jefatura de las Corporaciones locales se pueden

distinguir dos planos claramente delimitados: la dirección política y la Jefatura administrativa.

3.ª A la dirección política le incumbe la grave responsabilidad de aprobar las bases de las relaciones humanas y de facilitar, moral y materialmente, su aplicación.

4.ª A la Jefatura administrativa corresponde crear el clima de armonía y la acción integradora del personal.

5.ª Es preciso en los miembros de la dirección política gran comprensión, espíritu abierto y respeto para los subordinados.

6.ª En la Jefatura administrativa y en los mandos intermedios, se requiere sentido humano y competencia técnica.

7.ª Una política acertada de personal en el ámbito local ha de fundarse:

- En la selección basada en las aptitudes personales;
- En una estructura jerárquica responsabilizada y abierta;
- En el reconocimiento de los méritos individuales;
- En el ascenso objetivo y en la remuneración apropiada, y
- En la capacitación constante.

8.ª En la relación Jefatura-subordinados debe atenderse:

- A que las órdenes se dicten en forma apropiada;
- A que la Jefatura mantenga una actitud comprensiva y atrayente;
- A que toda acción meritoria sea considerada y toda falta sancionada;
- A que los funcionarios estén debidamente instruídos con respecto a su tarea, e informados de la importancia de su labor, y
- A que exista frecuente contacto personal.

9.ª En la relación subordinados-Jefatura debe evitarse:

- Todo lo que suponga obstáculo al conocimiento real de la situación por parte del Jefe, y
- El desconocimiento por parte de los empleados de todo lo que les interesa.

10. Una política de relaciones humanas, acertadamente concebida y aplicada, convierte al personal en un grupo de trabajo armónico y eficiente.

11. La armonía entraña satisfacción entre los individuos que constituyen el grupo.

12. Sicológicamente se reducen las distancias entre los diversos niveles de la estructura jerárquica.

13. Como consecuencia, contribuye a la adaptación personal, no sólo en el seno de la profesión, sino también en el de la familia y en el de la sociedad.

En definitiva, «las relaciones humanas —como dice el Profesor Ruiz del Castillo— constituyen a la vez, el clima, el instrumento y el destino de la función pública. Son el nexo sicológico que traba y vitaliza todas las actividades, y mediante esas relaciones se opera la subordinación de lo que es instrumental y técnico, a lo que es moral y humano» (38).

(38) *La Escuela de Funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración local*, publicado en el número 99 de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, mayo-junio de 1958, pág. 341.