

LA CLASIFICACION DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA: EL DECRETO DE 9 DE ABRIL DE 1964 Y LA ORDEN PARA SU DESARROLLO DE 30 DE JUNIO SIGUIENTE

SUMARIO: A) *El sistema español y sus antecedentes legales inmediatos.*—B) *Exposición analítica del Decreto de 9 de abril de 1964 y de la Orden de 30 de junio siguiente, que lo desarrolla:* a) *Objetivos que persigue.* b) *Ámbito de aplicación formal:* Centros y Dependencias afectados por la clasificación. c) *Ámbito de aplicación material:* puestos de trabajo objeto de la clasificación. d) *Ámbito de aplicación temporal:* plazo para la realización de la clasificación. e) *Órganos que estructura y funciones que les atribuye:* 1) Juntas de Clasificación de Puestos de Trabajo. 2) Subsecretarios. 3) Unidades de base. 4) Centros directivos. 5) Comisión Central Coordinadora de las Juntas de Clasificación. f) *Procedimiento que establece y fases del mismo:* 1) Fase de análisis y descripción. 2) Fase de clasificación. 3) Fase de formación de las plantillas orgánicas.

A) EL SISTEMA ESPAÑOL Y SUS ANTECEDENTES LEGALES INMEDIATOS.

Es evidente que una ojeada a las diversas reglamentaciones orgánicas y de personal por que se rigen los distintos Servicios y Cuerpos de nuestra Administración suministraría un material valiosísimo en el que resultaría fácil encontrar, si no una clasificación sistemática de los puestos de trabajo, sí una enumeración de las funciones genéricas atribuidas a cada Cuerpo y, eventualmente, algunas descripciones individualizadas relativas a puestos de trabajo singulares o muy concretos (verbi-gracia, Jefaturas de determinadas unidades; ciertos servicios generales reglamentariamente definidos en su funcionamiento y atribuciones, tales como los Registros de Entrada, Habilitaciones, Oficinas de Información, Secretarías de determinados Organismos, etc.).

Al propio tiempo, debe tenerse en cuenta que, si bien las categorías escalafonales acabaron perdiendo todo su valor objetivo o funcional diferenciativo, en un principio se les configuró teniendo muy a la vista tales aspectos; y así, el Jefe de Administración estaba llamado a desempeñar una unidad de rango comprendido entre Sección y Dirección General (actual nivel directivo); el Jefe de Negociado, la unidad a que alude su propia denominación, etc.

De otro lado, las correspondientes plantillas de Cuerpo, con su estructuración jerárquica interna por categorías, y la escala o cuadro de retribuciones presupuestarias resultante de comparar entre sí cada una

de ellas, dan base suficiente para elaborar un esquema elemental de clasificación por niveles.

Ello no obstante, causas harto conocidas, y en las que ahora no vamos a entrar (1), acabaron por dar al traste con los principios racionalizadores y objetivos, a la par que dinámicos, del sistema, haciendo imposible el cumplimiento de muchos de sus postulados e impidiendo su posterior evolución armónica. Las categorías funcionales degeneraron en puras categorías personales, los niveles de retribución presupuestarios perdieron toda significación valorativa; los Cuerpos más prestigiosos fueron desbordando el círculo de sus funciones privativas, provocando, de rechazo, desplazamientos y dislocaciones del sistema, en perjuicio notorio de los Cuerpos de menor peso social o político, pero no por ello menos importantes desde el punto de vista de las funciones originariamente asignadas a los mismos, etc., etc.

Planteados y denunciados todos estos males por la doctrina más conspicua (2), dieron como resultado su reflejo en la Ley de Procedimiento Administrativo, que aspiró a ponerles remedio con su tan traído y llevado artículo 35 y disposición final 7.^a, a tenor de los que por todos los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos se efectuaría trienalmente una determinación de sus puestos de trabajo de carácter predominantemente burocrático, técnico o facultativo, con el fin de adaptar sus actuales Cuerpos y Escalas al desempeño de las funciones que resulten más adecuadas a su carácter o especialidad.

El citado artículo, pese a su rotundo incumplimiento (3), constituye el precedente inmediato de la normativa que comentamos; a la misma podrían añadirse, a mayor abundamiento, algunas otras disposiciones de alcance más limitado, pero de innegable valor técnico: tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 31 de mayo de 1952 e instrucciones 1.^a y 2.^a para su desarrollo, de fechas 1 y 7 de julio siguiente, respectivamente, que contienen una serie de normas para la formación de las Plantillas de las Corporaciones Locales sumamente interesantes; la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 28 de mayo de 1959, que establece ya una serie de descripciones-tipo; las Ordenes del Ministerio de la Gobernación de 31 de octubre de 1962 y 13 de enero de 1964, por las que se fijan las Plan-

(1) Vid. una lúcida e incisiva referencia a las mismas en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Organización y sus agentes: Revisión de estructuras*, en «La Administración Pública y el Estado contemporáneo», I. E. P., Madrid, 1961, págs. 165 y ss.

(2) Es significativo que la «II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa» dedicara a estos temas la totalidad de sus Ponencias. Más tarde, este mismo tema de la función pública vuelve a ser el común denominador de las diversas Ponencias presentadas a la «III Semana de Estudios». Las actas de una y otra Semana han sido publicadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959 y 1964, respectivamente. Asimismo el número 39 de esta misma REVISTA inicia una serie de estudios especiales dedicados al tema de los funcionarios públicos, en cuya línea y propósito deberá insertarse el presente trabajo.

(3) Vid. en E. NOCUEROL LÓPEZ, *La clasificación funcional. Criterios para la descripción de los puestos de trabajo a los Cuerpos de Funcionarios*, DA, núm. 72, páginas 54 y ss., un estudio sobre las posibles causas originantes de su incumplimiento.

tillas de destinos correspondientes a sus Cuerpos Técnico-Administrativo y Auxiliar, y en las que se distinguen las funciones a los mismos encomendadas en «directiva» —escalonada a su vez en tres niveles, denominados A, B y C—, «técnica», «técnico-administrativa» y «auxiliar», y los puestos de trabajo en ellas incluidos en «de carácter singular» y «genéricos», etc., etc.

Así, pues, la normativa vigente en la materia, y a la que aludiremos frecuentemente en este comentario, viene constituida por la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963 (LB), la Ley Articulada de la misma, aprobada por Decreto de 7 de febrero de 1964 (L.A), el Decreto de 9 de abril de 1964 (D) y la Orden de 30 de junio siguiente (O), dictada para su desarrollo, y uno y otra objeto especial de esta crónica. Marginalmente, y por su íntima conexión con esta normativa, haremos también alusión al Decreto de 26 de junio de 1964, por el que se declara la naturaleza de los Cuerpos que han de quedar extinguidos a partir de 1 de enero de 1965, y el Decreto-Ley de 3 de julio de 1964, por el que se concede un derecho de opción a los funcionarios técnico-administrativos y se fijan las normas para la constitución del nuevo Cuerpo Administrativo.

B) EXPOSICIÓN ANALÍTICA DEL DECRETO DE 9 DE ABRIL DE 1964 Y DE LA ORDEN DE 30 DE JUNIO SIGUIENTE. QUE LA DESARROLLA.

a) *Objetivos que persigue.*

Los enumera en su Preámbulo el propio Decreto, y son, en síntesis, los siguientes:

- Realizar una clasificación de los puestos de trabajo, teniendo en cuenta sus características singulares, condiciones de ejercicio y nivel dentro de la respectiva organización jerárquica, como base de partida para determinar, a su vez:
 - Los Cuerpos generales o especiales a que deberán ser adscritos.
 - El nivel o grado de dificultad y responsabilidad que objetivamente deba atribuírseles.
 - Los complementos de sueldo que por destino y, en su caso, por dedicación especial deba asignarse a quienes los desempeñen.
 - Los puestos que, por excepción, se han de proveer por libre designación frente al régimen general del concurso.
 - Los puestos cuya jornada de trabajo deba ser distinta a la normal.
 - Las Plantillas orgánicas de los distintos Centros o Dependencias en las que se sintetizen y resuman los datos precedentes.

b) *Ambito de aplicación formal: Centros y Dependencias afectados por la clasificación.*

Todos los Centros y Dependencias de la *Administración Civil del Estado* habrán de formar sus correspondientes Plantillas orgánicas, en

las que se relacionarán debidamente clasificados los puestos de trabajo de que consten (D, base 1.ª, y art. 53-3 LA).

¿Qué alcance habremos de dar a la expresión «Administración Civil del Estado»? ¿Comprenderemos en ella únicamente a la denominada Administración directa del Estado, excluida, naturalmente, la militar? ¿Abarcaremos también, por el contrario, a la Administración indirecta del Estado, representada por la Administración Local, Institucional y Corporativa?

Nuestro Ordenamiento jurídico no se caracteriza precisamente por la utilización rigurosa de estos términos (4). En cualquier caso, y aun a sabiendas de que el mismo, cuando quiere vincular a los Organismos autónomos, los cita nominativamente, entendemos que no existen obstáculos serios que impidan interpretar la expresión subrayada en el sentido de hacerla abarcar también a los mismos por lo que concierne a la obligatoriedad de clasificar los puestos de trabajo y formar las Plantillas orgánicas correspondientes a sus diversas unidades. Nos basamos para ello en los razonamientos siguientes:

1.º Que si bien el artículo 2.º, apartados 2.º y 3.º, de la Ley Articulada excluye de su ámbito de vigencia a los *funcionarios de los Organismos autónomos*, deberá tenerse en cuenta que la clasificación y correlativa formación de las Plantillas orgánicas, por su carácter objetivo, antes mira a la *estructura de la organización* que a la *relación de servicio* que liga al funcionario con la Administración y que es la que fundamentalmente está contemplando el precepto al delimitar el ámbito de aplicación de la Ley.

2.º El ejemplo que suministra, como base para una interpretación sistemática, la Ley de Procedimiento Administrativo, que, pese a excluir igualmente de su ámbito de vigencia a los Organismos autónomos (art. 1-4), les aplica, sin embargo, de manera inmediata la norma del artículo 35, en relación con la disposición final 7.ª, que impone, como vimos, la obligación de efectuar una determinación trienal de los puestos de trabajo de naturaleza burocrática, técnica o facultativa existentes en los mismos, con el fin de acoplar a ellos sus escalas.

3.º El carácter supletorio que, a tenor de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, tiene la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, y que determinará, en buena lógica, el que aquellas de sus instituciones que, por su radical novedad, no contradigan, sino antes completen y perfeccionen sus reglamentaciones propias, vengán a resultar, por vía supletoria o integrativa, de aplicación inmediata.

4.º Las indudables ventajas de orden práctico que derivarán del hecho de anticiparse a acometer, con carácter potestativo y más amplio

(4) La misma rúbrica emplea, por ejemplo, el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, planteando la siguiente cuestión: «si un particular presenta ante el Registro de entrada de un Gobierno Civil un documento dirigido a un Organismo autónomo, ¿vendrá aquél obligado a admitirlo y cursarlo, o deberá rechazarlo por entender que éste *no forma parte de la Administración civil del Estado*?

margen de tiempo, una operación llamada a adquirir con posterioridad carácter obligatorio o vinculante.

c) *Ámbito de aplicación material: puestos de trabajo objeto de la clasificación.*

¿Haremos de entender que en las plantillas orgánicas de cada unidad deberán figurar, sin excepción, todos los puestos de que conste, según una estimación racional de su volumen de trabajo y de la naturaleza del mismo, de tal manera que ninguna persona pueda prestar ya servicios en la misma, como no sea recubriendo un puesto de trabajo previamente clasificado en la respectiva plantilla orgánica?

La respuesta ha de ser, en principio, afirmativa, pues, en otro caso, habría que admitir o que las plantillas no se adecúan a la realidad del trabajo existente en la dependencia, siendo así que por definición pretenden ser su medida y valoración, o, lo que es peor, que se está pagando a funcionarios que no tienen función que realizar en la misma.

Hemos de interpretar, por ello, la normativa que glosamos en el sentido de que postula en todos los casos una perfecta correlación entre las personas que prestan servicio en una unidad y el número de puestos de trabajo figurados en su plantilla orgánica. Podrán existir, bien es verdad, puestos de trabajo no cubiertos» (vacantes) e incluso, en una etapa inicial, no dotados presupuestariamente, pero en ningún caso funcionarios sin puestos de trabajo que cubrir previamente clasificados o consignados en la respectiva plantilla. Incluso los cargos políticos, a proveer mediante Decreto (v. gr., Directores Generales, Gobernadores Civiles, etc.), deberán figurar en la correspondiente plantilla, pues que sus titulares recubren, evidentemente, el puesto de trabajo más singular o significado de la misma, siquiera las consecuencias de su inclusión no deban ir más allá de lo puramente orgánico.

Importa, por tanto, sobre manera no involucrar la condición subjetiva o título jurídico de la persona que recubre un puesto de trabajo (autoridad no funcionario; funcionario no autoridad; eventuales; interinos; contratados, etc.), con la naturaleza puramente objetiva o estructural de ese mismo puesto, abstracción hecha de quien pueda o deba ocuparlo en un momento dado (vid. O. 4-2-9 y 5-3). Tan es así, que las Asesorías Jurídicas, Asesorías Económicas, Secciones de Estadística, Intervenciones Delegadas (éstas con muchas reservas), etcétera, aparecerán como puestos de trabajo a incluir en la plantilla orgánica de la unidad en que sus titulares presten servicio, siquiera éstos pertenezcan, como tales funcionarios, a Departamentos distintos del en que aquélla esté encuadrada (5).

No obstante lo dicho, habrá ocasiones en que el «volumen» o la «calidad» del trabajo inicialmente evaluado para cada unidad y tra-

(5) Aunque sólo fuera por razón de los enclaves orgánicos que la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda tienen en los demás Departamentos, estaría justificada su participación en las Juntas de Clasificación.

ducido a puestos de trabajo de su plantilla orgánica, se altere, ya de manera ocasional y transitoria, ya con carácter permanente por creación de nuevos servicios, expansión funcional de los mismos, etc. En uno y otro caso puede entonces surgir «insuficiencia» o «incapacidad» de la plantilla para hacer frente al trabajo sobrevenido y correlativa necesidad de ampliarla «de hecho», dando entrada a funcionarios cuyos puestos de trabajo aún no aparecerán «formalizados» en la misma (6).

Frente a tales supuestos se arbitra por la Ley Articulada de Funcionarios las correlativas soluciones: 1) Cuando la variación en el volumen o calidad del trabajo se presente estable y permita configurar nuevos puestos de trabajo, se incorporarán éstos a la correspondiente plantilla al proceder a su revisión bienal (potestativa) o cuatrienal (obligatoria); 2) Cuando tales circunstancias no se den, es decir, cuando se trate de trabajos «de carácter extraordinario o de urgencia» o que por sus características «no puedan atenderse adecuadamente por los funcionarios de carrera de que disponga el Organismo», podrá recurrirse al personal «contratado», quedando excluidos, como regla general, tales puestos de inclusión o formalización en las plantillas orgánicas de la unidad respectiva, ya que por principio todos los que en ella figuren deberán tener aquellas cualidades de permanencia y estabilidad en sus tareas, que aquí faltan. Conviene, sin embargo, advertir que de esta posibilidad de recurrir a personal contratado en los términos que autoriza el artículo 6.º de la Ley Articulada, deberá hacerse un uso muy limitado, en el sentido de que siempre que sea posible formar con las actividades que contempla, directamente o agrupándolas a otras, un núcleo permanente de tareas, deberá optarse por la creación de un puesto de trabajo «especial» (vid. D. Base 15 y O. 4-1-10) (7).

(6) Este es un problema de solución estrechamente condicionada al régimen horario o de dedicación que se establezca para cada puesto de trabajo y posibilidades de ampliarlo, bien por elevación de la jornada normal de trabajo, bien recurriendo a la prestación de horas extraordinarias, bien a personal contratado, etc. En cualquier caso, parece evidente que hubiera debido concretarse cuál va a ser la jornada normal de trabajo, a fijar reglamentariamente (art. 78, LA), antes de que por las Juntas de Clasificación se dieran comienzo a los trabajos de clasificación, uno de cuyos objetivos es precisamente este de determinar el grado de dedicación exigible a cada puesto, y que dependerá, como es natural, del número de funcionarios actualmente adscritos a cada unidad y, en su caso, posibilidades de trasladarlos, y de la jornada de trabajo que obligatoriamente deban prestar. Determinados estos datos —que ahora no lo están—, no habría más que dividir el número de horas de actividad técnica, administrativa, auxiliar, etc., requeridas en conjunto por cada unidad, por las de la jornada normal de trabajo (cuatro, seis u ocho, por ejemplo), para conocer el número de funcionarios precisos de cada Cuerpo, declarando en situación de traslado forzoso el resto.

(7) Para el Profesor GARRIDO FALLA (*La nueva legislación sobre funcionarios públicos*, en esta misma REVISTA, núm. 43, págs. 375 y ss.), los puestos de trabajo a ocupar por funcionarios eventuales se aparecen siempre como puestos «que no están formalizados ni desde el punto de vista presupuestario (crédito global), ni desde el punto de vista de la plantilla del organismo» (discrecionalidad del titular de la unidad respectiva para crearlos y proveerlos dentro de los límites de aquel crédito global). Sin dejar de reconocer la fuerza del argumento, somos partidarios de que tales puestos se incluyan

d) *Ambito de aplicación temporal: plazo para la realización de la clasificación.*

Aun cuando la Ley de Funcionarios no entrará en vigor hasta 1 de enero de 1965, ha empezado a producir ya, desde su promulgación misma, determinados efectos tendentes a asegurar su efectividad futura. Así, la integración de los Cuerpos declarados «extinguidos» en los generales que se crean, y la publicación de las relaciones de los funcionarios que en los mismos deban integrarse, habrá de estar realizada antes de aquella fecha (disp. trans. 3.^a L. A.).

Ninguna limitación temporal se establece, en cambio, respecto del plazo dentro del que deberán quedar ultimadas las tareas de clasificación de los puestos de trabajo y ulterior aprobación de las plantillas orgánicas a que se incorporen. Ello se explica porque por encima de lo que el legislador hubiera podido disponer al respecto está la envergadura y complejidad de la operación, tanto por lo que mira a los aspectos técnicos de su realización material, como al procedimiento formal a seguir y a los órganos llamados a intervenir en el mismo desde que se inicia hasta que culmina con la aprobación de las clasificaciones por la Presidencia del Gobierno y de las plantillas orgánicas por el Consejo de Ministros.

Esta falta de plazo expreso no significa, sin embargo, que el mismo no pueda deducirse tácitamente de una interpretación sistemática de la normativa aplicable y de los efectos y condicionamientos que la realización de aquellas operaciones entrañan para la efectividad de otros imperativos legales a los que sí señala plazo expreso de ejecución. Nos referimos concretamente a la obligatoria presentación a las Cortes, antes del 1 de enero de 1965, del Proyecto de Ley de Retribuciones (disposición trans. 2.^a L. B.), que, en buena lógica, debería ir precedido

ambién en la plantilla orgánica de la unidad correspondiente (Secretarías Particulares, Gabinetes Técnicos...), en consideración a las siguientes razones: 1) porque la falta de consignación presupuestaria específica no arguye contra la existencia objetiva del puesto, sino contra la posibilidad de retribuirlo o no y en qué medida; 2) porque las plantillas orgánicas (cuya aprobación corresponde al Consejo de Ministros y la iniciativa para su aprobación a los distintos Departamentos) pueden arrojar un número de puestos de trabajo superior al que resulte de las plantillas de Cuerpo (cuya aprobación corresponde a las Cortes y la iniciativa para su elaboración al Ministro de Hacienda), de donde se deduce la posibilidad de que existan puestos de trabajo no ya dotados globalmente, sino indotados; 3) porque lo que define la existencia de un puesto de trabajo es la consistencia objetiva y permanente de sus tareas, y si aquella se da, como evidentemente sucede con los eventuales, a diferencia de algunas especies de contratados, el puesto de trabajo debe ser clasificado; 4) que otra cosa sería anteponer el formalismo a la realidad, frustrando la labor de racionalización que con la clasificación de los puestos y ulterior elaboración de las plantillas orgánicas se pretende; 5) que una vez elaboradas las plantillas orgánicas, no se ve inconveniente en que aquel crédito global se discrimine entre los diversos puestos de trabajo de que conste la unidad, toda vez que con ello no se atenta contra la discrecionalidad de sus titulares para designar y reponer libremente a quienes deban ocuparlos.

de la clasificación de los puestos de trabajo como método el más racional y congruente para determinar el «complemento de destino», llamado a ser uno de los elementos o sumandos de la retribución global del funcionario (8).

Pese a la fuerza de su argumentación lógica, nos parece evidente la falta de realismo de esta interpretación, en la que hay que ver más un «desiderátum» que una norma inducida.

Conscientes de ello, sin duda, los redactores del Decreto y de la Orden que se comentan, han eludido la cuestión planteada, limitándose, obviamente, a poner en marcha el complejo mecanismo clasificatorio y a marcarle el cauce por el que deberá discurrir camino de una meta demasiado distintate del punto de partida para que pueda ser alcanzada en breve plazo y precipitada carrera (vid. O. 3-1-2).

Compartimos, por ello, plenamente las palabras del Profesor GARRIDO FALLA cuando afirma: «En esta materia de la clasificación la tendencia tiene que ser lograr la *inversión total de la situación actual*. En efecto, *hoy*, de la plantilla de funcionarios de que disponemos habrá que ir a las plantillas orgánicas, mientras que *en el futuro* la cuestión debe ser exactamente la contraria: las plantillas funcionariales tendrán que deducirse de las necesidades orgánicas» (9).

e) *Organos que estructura y funciones que les atribuye.*

«Respecto a los órganos que han de realizar la clasificación y la formación de las plantillas orgánicas —manifiesta el Preámbulo del Decreto—, se ha considerado conveniente ajustar las competencias para realizar los trabajos y estudios necesarios al esquema orgánico de nuestra Administración, que, a partir de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuenta con las Secretarías Generales Técnicas como órganos de estudio, de documentación y de planificación, sin perjuicio de la dependencia que en todas las cuestiones de personal hay que establecer con respecto a los Subsecretarios».

Veamos en qué medida se ajusta a tales premisas el aparato orgánico instituido, que viene dado por los órganos siguientes:

1) *Juntas de Clasificación de Puestos de Trabajo.*

Dependencia funcional y encuadramiento orgánico.—«En cada Departamento, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, se constituirá en la Secretaría General Técnica u Organismos que por aquéllos se determinen, una Junta de Clasificación de Puestos de Trabajo...» (D. Base 2).

(8) Vid. J. M. RUIZ DE ELVIRA MIRA, *Los problemas formales de la descripción y clasificación de los puestos de trabajo*, en DA, núm. 72, pág. 44.

(9) Actas de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, recogidas en el libro *La función pública*, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, pág. 128.

Composición.—Las Juntas estarán *presididas* por el Subsecretario del Departamento o Autoridad en quien delegue (normalmente, el Secretario General Técnico), y *formarán parte* de las mismas un Vocal por cada uno de sus Centros Directivos y grandes Unidades Administrativas (exceptuados los que tengan rango de Organismo autónomo), un representante de la Presidencia del Gobierno y otro del Ministerio de Hacienda, amén de los especialistas que aconsejen las peculiaridades de cada Departamento. La *Secretaría* de la Junta se adscribirá a la Secretaría General Técnica, y a la misma podrán ser incorporados los *funcionarios especializados* que sean necesarios para la preparación y ejecución de los trabajos (D. Base 3 y O. 1-1 y 2-1).

Destaca el carácter de *numerus apertus* dado a la composición de las Juntas, tendente a garantizar «que estén todos los que son y sean todos los que estén», y su doble carácter representativo (de los Organismos y Dependencias directamente afectados por la clasificación o implicados en la misma, no de los funcionarios o Cuerpos en cuanto agrupaciones corporativas con peculiares intereses profesionales que defender) y técnico (equipo de expertos adscrito a la Secretaría de la Junta o integrados en Comisiones o Ponencias de trabajo para la preparación y ejecución de los trabajos).

Funciones.—Básicamente, las siguientes:

- Aprobar el proyecto de programa de análisis y descripción que le someta la Secretaría de la Junta, y que se ajustará en todo al programa-tipo de carácter indicativo que se elabore por la Presidencia del Gobierno (D. Base 4 y O. 2-1).
- Revisar, comparar y, en su caso, admitir o rechazar por insuficientes o poco claros los datos y documentos que en ejecución del anterior programa le remitan los distintos Centros Directivos (D. Base 7 y O. 2-4).
- Coordinar las actuaciones de las distintas Unidades encargadas del análisis y descripción de los puestos, con el fin de que sus propuestas se ajusten a unas mismas directrices (D. Base 7 y O. 2-8).
- Formular, a la vista de los datos e informes facilitados por los Centros Directivos, las recomendaciones de racionalización que estime aconsejables, incluyendo, en su caso, modelos de plantillas para aquellas unidades del Departamento que por su similitud de funciones deban responder a unos mismos criterios organizativos (O. 2-5).
- Aprobar y, en su caso, redactar las descripciones definitivas de los distintos puestos de trabajo individuales o genéricos (O. 3-4) y preparar la propuesta unificada de clasificación de los mismos y de formación de las plantillas de las distintas unidades del Departamento, previamente a su remisión a la Presidencia del Gobierno (O. 2-8).

2) *Subsecretarios.*

No existe concordancia entre el Decreto y la Orden respecto al carácter y funciones de los Subsecretarios en las tareas clasificatorias. Mientras el Decreto les sitúa al margen y por encima de las Juntas de Clasificación, que colocan bajo su inmediata dependencia, y cuya actuación debe supervisar y aprobar con carácter de trámite o decisión superpuesta o independiente, la Orden no alude a ellos en ningún caso, salvo para articular o concretar aquella dependencia bajo la forma de una unión personal: los Subsecretarios presidirán las Juntas por sí o por la persona en quien deleguen, y de esta forma podrán actuar desde dentro de las mismas, simplificando y agilizando sus actuaciones.

En efecto, conforme a las Bases 4 y 11 del Decreto, la aprobación y consiguiente ejecutividad del Programa de Análisis y Descripción, derivará de la decisión de los Subsecretarios respectivos, no de las propias Juntas, que únicamente podrán elevarles las correspondientes propuestas. Otro tanto sucede con las propuestas de clasificación previamente a su remisión a la Presidencia del Gobierno.

La razón de todo ello nos parece obvia: para el Decreto, las Juntas de Clasificación vienen a ser un órgano más de las Secretarías Generales Técnicas, y en tal sentido, puras unidades de *staff*, cuyos estudios y propuestas precisan de la decisión de la línea jerárquica, encarnada en los Subsecretarios, para llegar a ser vinculantes. Contrariamente, para la Orden —y su criterio nos parece más certero y práctico— las Juntas no pueden considerarse como órganos de la Secretaría General Técnica, por razón de su misma composición, y sin que, por otra parte, resulte relevante su supuesto carácter de *staff*, toda vez que, en definitiva, sus estudios o propuestas no perderán, en ningún caso, tal condición, porque las supervisen o refrenden los Subsecretarios, al corresponder las facultades decisorias sobre las mismas a la Presidencia del Gobierno o al Consejo de Ministros. De ahí que opte por colocarlas bajo la Presidencia de los Subsecretarios, como órganos más de deliberación que de estudio, a la vez que crea, como órgano de preparación de sus trabajos, una Secretaría, a la que prevé la adscripción de un equipo de expertos, y que es la que viene a adquirir, por ello mismo, aquel carácter de puro órgano *staff*, quedando vinculada directamente, en consecuencia, a la Secretaría General Técnica (O. 1-1 y 2-1).

3) *Unidades-base para el Análisis y Descripción de los Puestos de Trabajo.*

El Programa de Análisis y Descripción que elabore la Junta de Clasificación de cada Departamento deberá determinar «*las unidades administrativas* que han de preparar los datos necesarios, los documentos o estudios en que han de concretarse éstos y los plazos en que han de ser remitidos» (D. Base 4 y O. 3-1).

Tales unidades «se determinarán teniendo en cuenta el tamaño, situación geográfica y cualquier otra circunstancia que pueda ser rele-

vante, con el fin de que sus jefes conozcan directamente los puestos de trabajo que de ellos dependan» (O. 3-1-1), es decir, la que pudiéramos denominar esfera personal de control.

Cuando tales circunstancias no se den respecto de algunas unidades, e incluso de algunos puestos concretos de trabajo, y exista, por consiguiente, el riesgo de que el análisis y descripción de los mismos puedan no resultar objetivos o contrastables, se prevé la posibilidad de excluirlos, encomendando a la propia Junta su análisis directo por medio de cuestionarios o entrevistas (D. Base 8 y O. 3-1).

Fácilmente se comprende que la unidad-base, tan flexiblemente perfilada, no puede ser otra que la Sección o Unidad de rango equivalente.

El cometido de estas unidades-base es de la mayor importancia práctica, toda vez que aseguran la simultánea puesta en marcha de los trabajos de análisis y descripción para todo el conjunto departamental, a la vez que recogen, ordenan y suministran a los Centros Directivos en que están encuadradas y, a su través, a las Juntas de Clasificación, la información o datos primarios exigidos por el Programa y necesarios para la realización de los trabajos de clasificación y formación de las plantillas orgánicas de cada Dependencia (D. Bases 5 y 6; O. 2-2, 2-3, 2-4, 2-7 y 3-1).

Para la realización de tales trabajos, por su especial carácter técnico, podrán solicitar la colaboración del personal especializado adscrito a la Secretaría de la respectiva Junta (O. 2-2).

4) *Centros Directivos.*

A las Direcciones Generales o grandes Unidades Administrativas asimiladas a las mismas, necesariamente ha de dárseles intervención en las tareas de clasificación y formación de las plantillas orgánicas —independientemente de su participación en las Juntas de Clasificación respectivas—, toda vez que: 1) A través de las mismas se pueden introducir profundas modificaciones en los órganos, servicios y Cuerpos que de ellas directamente dependan y sobre los que sus titulares tienen atribuciones que no pueden desconocerse (O. 2-5 y 2-7, en relación con los arts. 16, 18 y 36-4 de la L. R. J. A. E.); 2) Son superiores jerárquicos de las unidades-base y, por lo tanto, los estudios y propuestas de éstas —a falta de delegación expresa, que no existe— deberán ser supervisados y aprobados por los titulares del Centro Directivo de que aquéllas dependan; y 3) Se hace necesario globalizar los datos de las distintas unidades a nivel Dirección General para su más fácil manejo y utilización por las Juntas de Clasificación.

Estas premisas marcan ya el sentido y alcance de las funciones atribuidas a los Centros Directivos; canalizar las comunicaciones entre las Unidades-base y las Juntas de Clasificación, e informar, supervisar y, en su caso, formar los resúmenes generales de toda la labor desplegada por aquéllas (O. 2-3, 2-5, 2-7, 3-2-1, 5-2).

5) *Comisión Central Coordinadora de las Juntas de Clasificación.*

Radicada en la Presidencia del Gobierno e integrada por un representante de cada una de las Juntas de Clasificación departamentales, tendrá como misión coordinar la labor desarrollada por las mismas.

Su importancia práctica estribará en que al fijar criterios uniformes y directrices de actuación comunes a las distintas Juntas, podrá facilitar no poco a la Presidencia del Gobierno la posterior labor integrativa de las propuestas de las mismas y el obligado contraste entre ellas, a fin de evitar posibles agravios comparativos que, en otro caso, podrían producirse (O. 2-8, 2-9, 2-10, 4-3-1).

f) *Procedimiento que establece y fases del mismo.*

1) *Fase de análisis y descripción.*

Documento básico para la realización de esta fase (10) es el Programa de Análisis y Descripción, en el que se determinará «como mínimo»: a) las unidades de base que han de preparar los datos, estudios y documentos necesarios al efecto; b) una enumeración de cuáles sean tales datos, estudios y documentos y forma de cumplimentarlos; y c) indicación de los plazos dentro de los que tales documentos e información habrán de ser remitidos a las Juntas a través de los Centros Directivos correspondientes (D. Base 6 y O. 3-1).

Por lo que respecta a las unidades de base, nos remitimos a lo expuesto más arriba.

Por lo que respecta a los datos, estudios y documentos, son los siguientes:

- *El organigrama* de cada unidad, en el que habrán de reflejarse todos los puestos de trabajo de que conste, su relación de dependencia y respectivo nivel jerárquico (O. 3-2-1).
- *Los Reglamentos, Normas e Instrucciones* que regulen sus funciones, procedimientos y métodos de trabajo. En defecto de los mismos, las descripciones se harán teniendo en cuenta las *prácticas administrativas* que realmente se vengán aplicando por la unidad (O. 3-2-2).
- *Información cuantitativa del volumen de trabajo* de cada unidad para el período de tiempo que se fije y que se deducirá del número de escritos recibidos y despachados, clasificados por su

(10) Sobre los problemas técnicos que plantea el análisis y la descripción de los puestos de trabajo y forma de abordarlos, vid. F. CORROCHÁTEGUI Y ALONSO, *La descripción de puestos de trabajo en la Administración Pública española*, en DA núm. 72, páginas 10 y ss., y M. HEREDERO HIGUERAS, *La calificación de los puestos de trabajo en la función pública*, Ed. B. O. E., Colección «Estudios Administrativos», Madrid, 1961, páginas 61 y ss. Por contener un muestrario de algunas descripciones-tipo, merece igualmente citarse el trabajo de A. CARRO MARTÍNEZ, *Ordenación personal y orgánica de la Administración Pública*, en «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», vol. I, página 377 y ss., I. E. P., Madrid, 1961.

materia y características; proyectos, estudios e informes evacuados; actuaciones directas con el público o con otros servicios, y, en general, cuantos datos se estimen convenientes a tal fin (O. 3-2-3).

- *Lista de los puestos de trabajo* de cada unidad, determinando los que requieran una descripción individualizada y aquellos otros que por tener funciones iguales puedan tratarse genéricamente, con expresión, en uno y otro caso, del Cuerpo o Cuerpos a que pertenezcan los funcionarios que los desempeñen (O. 3-2-4).
- *Hojas de descripción* de los puestos incluidos en la lista y que contendrá los datos de identificación de cada uno de ellos, una definición sumaria de su función, jornada de trabajo, enumeración de las tareas que le están atribuidas y de sus exigencias y características peculiares, y una relación de los requisitos o formación exigidos a la persona que deba desempeñarlos (O. 3-2-5).

Por lo que respecta a los *plazos* en que hayan de desarrollarse cada una de las operaciones, las Juntas los establecerán atendiendo al grado de dificultad que entrañen los distintos estudios y datos y procurando, en todo caso, imprimir la mayor celeridad al procedimiento (O. 3-1-2).

2) *Fase de clasificación.*

Una vez descritos los puestos y aprobadas por la Junta de Clasificación tales descripciones, comienza la tarea de ordenación o clasificación del material acopiado (11), y en la que, conforme a la Base 10 del Decreto, procede distinguir los siguientes momentos o aspectos:

Adscripción de los puestos a los Cuerpos a que correspondan.

- *Puestos integrados por funciones de naturaleza homogénea.*—Se adscribirán, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, al Cuerpo de Funcionarios de carrera más idóneo, según los criterios establecidos por los artículos 23, 24 y 53 de la Ley Articulada de Funcionarios y disposiciones por que se rijan los diferentes Cuerpos especiales (D. Bases 12 y 13 y O. 4-1-2) (12).
- *Puestos integrados por funciones de naturaleza heterogénea.*—Tendrán, en principio, carácter excepcional, toda vez que las funciones que se atribuyen a cada puesto deben ser, en lo posible, homogéneas, tanto en cuanto a su naturaleza como grado de

(11) Sobre los diversos sistemas de clasificación y técnicas utilizadas por cada uno de ellos pueden consultarse, además de la obra ya citada, de M. HEREDERO, págs. 79 y siguientes, la obra de JOHN A. PATTON y C. L. LITTLEFIELD, *Valoración de tareas*, Ed. Rialp, Madrid, 1961, págs. 84 y ss., y muy especialmente los trabajos de A. GUTIÉRREZ REÑÓN, *Sistemas de clasificación de puestos de trabajo*, DA, núm. 72, pág. 26 y siguientes, y de P. GARCÍA PASCUAL, *Clasificación de los puestos de trabajo*, en la misma Revista, núm. 36, págs. 21 y ss.

(12) Sobre los problemas técnicos y jurídicos que plantea el enunciado de este epígrafe, vid. E. NOCUEROL LÓPEZ, obra citada.

dificultad, de forma que permita la especialización de la persona que ocupe el puesto y su clara adscripción a un Cuerpo de Funcionarios determinado (D. Base 20).

Ello no obstante, cuando en un puesto concurren funciones heterogéneas del mismo nivel, se determinará la formación necesaria para cada una de las tareas, y se adscribirá el puesto al Cuerpo que reúna los requisitos de formación que sean imprescindibles. Cuando todos ellos o ninguno sean prevalentes, se adscribirá al Cuerpo al que correspondan las funciones cuantitativamente predominantes (D. Base 14 y O. 4-1-7).

— *Puestos de carácter mixto.*—Si se tratare de puestos que tienen atribuidas funciones para cuya ejecución sean necesarios requisitos de formación específica comunes a varios Cuerpos de Funcionarios, se adscribirán dichos puestos indistintamente a todos ellos (D. Base 12 y O. 4-1-8).

— *Puestos de clasificación dudosa.*—En defecto de criterios legales específicos, los puestos de trabajo de dudosa clasificación se adscribirán al Cuerpo o Cuerpos que correspondan, de acuerdo con los conocimientos necesarios para desempeñarlos resultantes de la descripción (O. 4-1-6).

Se considerará como regla el carácter general de las funciones, por lo que para determinar el carácter especial de un puesto será necesario concretar las razones que lo justifiquen (O. 4-1-5).

Cuando un puesto considerado de carácter general no sea claramente adscribible a un Cuerpo determinado por la naturaleza de la función, se resolverá la duda a favor del nivel inferior (O. 4-2-7) (13).

— *Puestos reservados a funcionarios de carrera diplomados.*—Respecto de los puestos que por su especialidad lo requieran, se especificarán los conocimientos especiales que el titular debe reunir o el diploma que debe poseer «además» de los requisitos exigidos para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios a que dichos puestos se adscriban (O. 4-1-9).

Las plazas de mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico de Administración Civil se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diploma de directivos (arts. 23-3 y 53 b, L. A.).

La posesión del Diploma en «Organización y Métodos» será condición indispensable para que los funcionarios de cualquier categoría o Cuerpo puedan ser adscritos a las Oficinas o Secciones de Organización y Métodos que existan o se creen en los distintos Departamentos u Organismos de la Administración Pública (art. 2.º, Decreto 28 diciembre 1960).

Compete al Consejo de Ministros acordar la creación de Di-

(13) Es curioso observar cómo mientras esta norma de la Orden clasifica los «puestos de trabajo» a la baja, el Decreto-Ley de 3 de julio de 1964 sigue opuesto criterio a la hora de integrar o clasificar «funcionarios» y disponer el pase, casi masivo, del personal auxiliar al nuevo Cuerpo Administrativo.

plomas, con especificación de los derechos inherentes a los mismos (art. 14 L. A.). Se sale así al paso de posibles abusos en este punto.

- «*Puestos especiales*» no adscribibles a ningún Cuerpo. — Serán clasificados como puestos especiales aquellos que requieran una especialización o tipo de conocimientos que haga imposible su desempeño por funcionarios de los distintos Cuerpos de la Administración, sin otra cualificación que la de su pertenencia a los mismos. En tal caso se determinará la titulación y conocimientos que hayan de exigirse a quien lo ocupe y demás circunstancias que puedan contribuir a su valoración relativa (D. Base 15 y O. 4-1-10).

Entre estos puestos especiales habrá que incluir —como justifica GARRIDO FALLA— a las denominadas «plazas no escalafonadas» debidamente reconocidas y dotadas en los Presupuestos Generales del Estado (v. gr., plaza de Escultor Anatómico en las Facultades de Medicina), y de imposible integración en los Cuerpos existentes por su misma especialidad, no valorada adecuadamente por la disposición transitoria 2.º, apartado 4.º de la Ley Articulada (14).

- *Puestos de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera.*—Ni el Decreto ni la Orden se refieren expresamente a ellos, sin duda por compartir sus redactores la opinión de GARRIDO FALLA, que exponemos en la nota número 13, y de la que nos permitimos discrepar. Los cita, en cambio, el artículo 5.º de la Ley Articulada, a tenor del cual «son funcionarios eventuales quienes desempeñan *puestos de trabajo* considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados (lo que no quiere decir excluidos) a funcionarios de carrera».

Determinación del nivel de dificultad y responsabilidad relativos de cada puesto a efectos de encuadrarlos en una escala general de niveles.

Para clasificar los puestos de trabajo según el grado de dificultad y responsabilidad que les corresponda, se establecerá por la Presidencia del Gobierno un sistema objetivo de valoración que, de acuerdo con la importancia relativa de las funciones, permita encuadrar cada puesto en una escala general de niveles (D. Base 16).

Tal clasificación se hará a la vista de todos los documentos preparados por las unidades administrativas, en función de los cuales se determinarán los niveles y el método adecuado para la misma (O. 4-3-2).

La formación de una escala general de niveles para todos los puestos, cualquiera que sea el Cuerpo a que se hallen adscritos (O. 4-3-1), es, sin duda, uno de los aspectos más complejos y plagado de dificultades de la técnica clasificatoria (15). Se explica así que la Orden no desarro-

(14) Vid. obra citada en nota núm. 7.

(15) Vid. en R. GUITART DE GREGORIO, *Clasificación por niveles de los puestos de trabajo*, DA, núm. 72, pág. 71 y ss., un intento de superación de tales dificultades.

lle realmente al Decreto en este importante extremo (evidentemente, por carecer de la información objetiva previa necesaria para ello en el momento de ser redactada), dejando en libertad a las Juntas para que, una vez adquieran tal información de base, elijan el sistema y método más adecuado a las peculiaridades de cada Departamento.

Mas, semejante solución no parece venga a solucionar el problema, sino antes bien a complicarlo, toda vez que debiendo ser la escala de niveles *general*, ¿a qué criterios de valoración común va a recurrir después la Presidencia del Gobierno para integrar en una escala única las dispersas y heterogéneas valoraciones que, conforme a módulos propios, le formulen las distintas Juntas de Clasificación? Estas mismas Juntas, ¿qué criterios van a aplicar para valorar y comparar entre sí puestos de trabajo pertenecientes a distintos Cuerpos en busca de un común denominador o módulo de equivalencia entre ellos?

De ahí que nos permitamos dudar de la viabilidad de esta clasificación, que muy bien pudiera quedar sustituida en la práctica por una clasificación de niveles funcionales internos, referidos a cada Cuerpo por separado. Considérese a este respecto que el valor principal de una clasificación general por niveles viene dado por servir de módulo o guía para el señalamiento de unas retribuciones congruentes con la importancia real u objetiva de las tareas asignadas a cada puesto (*equal pay for equal work*), y este propósito resulta de difícil armonización con la subsistencia, ciertamente indismontable, de los diversos Cuerpos de Funcionarios, a cada uno de los cuales está previsto se señale por la futura Ley de Retribuciones un «coeficiente de Cuerpo» (art. 96-2 L. A.), que necesariamente valorará —a diferencia del «complemento de destino» o por razón del puesto de trabajo servido— las condiciones puramente subjetivas de obligada presunción en sus componentes (es el prestigio social o, con mayor expresividad, «valor en mercado» de cada Cuerpo, abstracción hecha de las funciones que le estén atribuidas).

De ahí que para compaginar las exigencias retributivas de una escala general de niveles con los antagónicos principios en que se basan el «coeficiente de Cuerpo» y el «complemento de destino», hubiera lógicamente que invertir o trastocar los presupuestos del sistema clasificatorio, en el sentido de que los puestos de trabajo objetivamente clasificados como de mayor nivel de dificultad y responsabilidad se adjudicaran a los distintos Cuerpos teniendo en cuenta, no los criterios funcionales o especial idoneidad de los mismos que se recogen en los artículos 23, 24 y 53 de la Ley Articulada y 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sino la suma global de las retribuciones percibidas por sus componentes, en cuanto signo de la valía personal de los mismos, llamada a primar sobre el fetichismo de una especialización deshumanizada, que si en algún sitio no tiene cabida es precisamente en el ámbito de la Administración. Un atisbo de este principio parece estar latente en el artículo 22-3 de la Ley Articulada, que exige para la pertenencia al nuevo Cuerpo Técnico hallarse en posesión de un título de enseñanza superior, universitaria o *técnica* (16).

(16) No otro es el tan ponderado sistema del «Civil Service» británico, para el que

De hecho, así viene ocurriendo en ciertos Departamentos, con Cuerpos especiales muy prestigiosos, cuyos miembros suelen acaparar los puestos o cargos de mayor nivel jerárquico o funcional —que son también, lógicamente, los mejor retribuidos—, aun cuando funcionalmente tales cargos no se correspondan con las cualificaciones profesionales atribuibles a los mismos por su sola pertenencia a aquéllos. Sólo que —parece innecesario advertirlo— la reforma en marcha tiende precisamente a desmontar una tal situación, sustituyéndola por otra en la que se dé siempre la debida correspondencia entre las cualidades subjetivas del funcionario y las objetivas del puesto de trabajo que deba desempeñar.

Determinación del grado de dedicación exigible.

Por razón del grado de dedicación exigible, los puestos de trabajo se pueden clasificar en:

- *Puestos de trabajo de dedicación normal.*—Los puestos de trabajo deben tener atribuidas funciones que determinen una *carga de trabajo* que justifique su existencia. Cuando por especiales circunstancias no sea posible agrupar los puestos que no tengan suficiente carga de trabajo, se determinará el grado de dedicación que cada uno de ellos exija (D. Base 21). En consecuencia, la inclusión de un puesto de trabajo en las plantillas orgánicas presupondrá, como regla general, que su carga de trabajo requiere la dedicación del funcionario durante las horas reglamentarias de oficina (O. 4-4-1).

La *jornada de trabajo* de los funcionarios (hoy totalmente anárquica, dada la libertad de los distintos Departamentos para fijarla según sus conveniencias y disponibilidades económicas) será para la sucesivo la que reglamentariamente se determine. Su adaptación para puestos de trabajo concretos se consignará en la clasificación de los mismos (art. 78 L. A.).

- *Puestos de trabajo de dedicación incompleta.*—Cuando un puesto, individual o genérico, e incluso todos los correspondientes a un determinado Cuerpo, no requieran la dedicación normal, se determinará así expresamente en las plantillas orgánicas, calificándolos de dedicación incompleta (O. 4-4-2).

Se comprende el valor relativo de estas clasificaciones, que dependerá, entre otros factores, y conforme dijimos ya en la nota número 6, del exceso o insuficiencia de funcionarios en relación con el volumen de trabajo de los diversos servicios; de la posibilidad de traspasarlos de unos organismos a otros; de la jorna-

la valía personal del funcionario, medida a través de sus cualidades o dotes genéricas, opera como clave del mismo, quedando relegadas, en consecuencia, a un papel subordinado o secundario, las categorías de «Cuerpos especiales» (sistema continental) y «puestos de trabajo» (sistema norteamericano). Vid. sobre este punto las atinadas observaciones de A. CARRO MARTÍNEZ, *Clasificación de funcionarios*, en «II Semana sobre la Reforma Administrativa», Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959, pág. 27 y ss.

da de trabajo que se establezca, etc. En cualquier caso, siempre será un elemento a tener muy en cuenta a la hora de montar un sistema más racional de retribuciones y un régimen de incompatibilidades más congruente.

- *Puestos de trabajo de dedicación especial.*—También deberán determinarse en las plantillas orgánicas los puestos que requieran una dedicación especial, por exigir una jornada mayor de la normal o, en su caso, una dedicación exclusiva a causa de circunstancias que, como la incompatibilidad o el aislamiento, impidan cualquier otra actividad (O. 4-4-3). Tales puestos llevarán anejo el complemento de sueldo por dedicación especial a que se refiere el artículo 99 de la Ley Articulada.

Determinación de las formas de provisión.

Atendiendo a su forma de provisión, los puestos de trabajo pueden ser clasificados en la forma que sigue:

- *Puestos de trabajo de provisión por concurso de méritos.*—Lo serán todos, salvo excepción expresa en contrario (D. Base 18 y O. 4-5). Semejante regla general (art. 56 L. A.), que viene a dar al traste con el sistema de provisión hasta ahora vigente, basado en el orden de antigüedad escalafonal, resulta un simple corolario del postulado de la «especialización» inherente a la clasificación de cada puesto de trabajo (vid. O. 3-2-5), y que se compendia en el principio *the right man for the right place*.

- *Puestos de trabajo de libre designación.*—Lo son los de nombramiento político por Decreto (O. 4-1-1); los que, adscritos a los Cuerpos Generales, se excluyan expresamente del régimen general de concursos de traslado (O. 4-5), y los denominados de confianza o asesoramiento especial, a que tienen acceso los funcionarios eventuales (art. 5.º L. A.).

Los funcionarios interinos, al igual que los eventuales, pueden ser nombrados libremente (art. 102 L. A.), mas ha de hacerse notar cómo, en este caso, la libertad de provisión se refiere al «funcionario», no al puesto que recubre (vacante). Claramente se percibe en este ejemplo la necesidad de desligar el puesto de trabajo, como unidad estructural básica de la organización, del funcionario que en un momento dado pueda recubrirlo a virtud de titularidades diversas.

- *Puestos de trabajo de provisión por concurso de antigüedad.*—No aluden a ellos el Decreto ni la Orden, pero su existencia se deduce de la interpretación *a contrario sensu* del artículo 56 de la Ley Articulada, que deja al margen de sus previsiones a los funcionarios de los Cuerpos Especiales. Como, a pesar de ello, en las plantillas orgánicas deberá figurar la forma de provisión de cada puesto que incluya (O. 5-1), habrá que recurrir a los Reglamentos especiales por los que cada uno de aquéllos se rija para extraer este dato.

3) *Fase de formación de las plantillas orgánicas.*

Es el resultado o gran síntesis final de la clasificación en su variedad de aspectos. Todas las unidades administrativas deberán formar, en consecuencia, sus proyectos de plantillas, en las que se incluirán los puestos de que estén compuestas, relacionados por el orden en que figuren en el organigrama de sus unidades inferiores, y expresando, respecto a cada puesto, el Cuerpo o Cuerpos a que se adscriben, los conocimientos especiales exigibles, en su caso, grado o nivel que le corresponde, dedicación que exija y forma de provisión (O. 5-1).

En la formación de las plantillas orgánicas se tendrán en cuenta los principios de productividad y mejor organización del trabajo que permitan, en su caso, y sin detrimento de la función pública, una reducción de las mismas, con la consiguiente disminución del gasto público (D. Base 19). Para ello, estimamos, habrá sido necesario que previamente se formulen a los Centros Directivos afectados las recomendaciones de racionalización a que se refiere la norma 2-5 de la Orden, independientemente de que las acepten o rechacen.

Para aquellas unidades que tengan funciones similares en los diversos Departamentos o, como puntualiza la Orden, tareas homogéneas (caso de los denominados «servicios generales»), se prepararán *plantillas-tipo*, a las que habrán de ajustarse todos los Centros y Dependencias de la Administración (D. Base 22 y O. 5-4) (17).

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Funcionario Directivo del Ministerio de la Gobernación.

Diplomado en Organización y Métodos.

(17) Un conjunto de ideas interesantes en torno al enunciado de este epígrafe se exponen en el trabajo de J. ALFARO Y ALFARO, *La formación de plantillas orgánicas: Su revisión y racionalización*, DA, núm. 72, págs. 79 y ss.

