Revista Cemci
Número 7. Mar-Jun. 2010

EL ORGANIGRAMA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CORPORACIONES LOCALES

José María Vivancos Delgado
Técnico de Administración General
Jefe de sección de régimen interior y servicios generales.
Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del "VI Curso de Especialización en Gestión Pública Local", Celebrado durante el año 2007 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

ÍNDICE:

I. INTRODUCCIÓN
II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
III. EL ORGANIGRAMA.

I.-INTRODUCCIÓN

Hablar de organigramas, planificación estratégica y ayuntamientos, es hablar de personas, calidad, servicio, en definitiva gobierno y gestión, y siempre manteniendo el guión constitucional de su art. 103.1 por el que 'la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.' Si este es el fin de toda Administración Pública, en la Administración Local -más en contacto con el ciudadano-, no ha de ser menos, teniendo como punto de origen, y si me apuran de destino, este art. 103, donde el interés general se configura de esta manera como un principio constitucionalizado, que debe estar presente y guiar cualquier actuación de la Administración. Por ello la actuación de la Administración Local deberá estar guiada por la búsqueda y prosecución del interés público que le corresponda.

conseguir que el Ayuntamiento sea más eficaz y eficiente a través de la innovación y la mejora continua en (de) su gestión, y que ello se traduzca en unos mejores resultados en el más amplio sentido del término, es el objetivo primordial de este trabajo.

En las Administraciones locales hay que tener en cuenta que cada Departamento ó Área (unidad de organización) presenta un enfoque diferenciado en la manera de conducir su propia organización, de ahí que la estrategia que se marque va a permitir, a las diversas áreas, estructurar como van a operar en el futuro, como se van a enfrentar a los retos del entorno y como van a gestionar sus recursos (humanos y materiales) y procesos.

La Estrategia establece el vínculo entre la organización y el medio que la rodea. Definiendo el ayuntamiento la estrategia le va a permitir adaptarse a los problemas en los aspectos claves que tienen más incidencias.

Es en esa planificación estratégica donde viene a ayudar el establecimiento del organigrama, con su estructura organizativa bien definida y que sepa capaz de levantar el armazón del 'interés general' con la ayuda, en conjunto de una buena GESTIÓN LOCAL, cuestión que se remarca en mayúsculas dado que la política pública local debe impulsarse y mejorarse en el día a día, hay que dar calidad organizadamente.

Sin entrar a fondo en los manidos conceptos de planificación estratégica o bien de control de calidad, intentaremos desde una aproximación de esos conceptos, y su relación con la organización administrativa, cómo puede ayudar el organigrama o cuadro de mando a conseguir que esa planificación estratégica llegue a buen puerto.

Intentaremos que el desconcierto que a veces esta figura genera, en parte debido a su desconocimiento, se disipe y se convierta en una verdadera herramienta de trabajo, siempre con el respeto a la normativa vigente y al amparo del derecho constitucional de actuación eficaz y coordinada, con respeto a la jerarquía existente. A estas alturas en el derecho constitucional español, el principio de jerarquía previsto en el artículo 103.1 hay que ponerlo en conexión con la estructura interna de cada Administración Pública como principio general de organización administrativa, precisamente por considerarse que la jerarquía constituye un instrumento útil para alcanzar una mayor eficacia en la actuación administrativa.

El éxito de una Administración local alcanza su punto más álgido cuando satisface a los ciudadanos plenamente, y en mayor medida depende de su organización, a la dirección de esa organización -responsable directa de la misma- se le achaca el éxito o el descrédito, de ahí que en buena medida buscan su eficiencia y su eficacia, hacer las cosas bien y hacer en todo momento lo que se debe hacer.

Queremos una Administración Local, que éste orientada al servicio público (general), que se relacione con los diversos grupo de interés, que sea flexible y predispuesta (preparada) a las situaciones cambiantes, esto es, adaptativa, democrática y participativa, con valores políticos y ética pública, competitiva. Si lo conseguimos el ciudadano confiará en el Gobierno Local.

No en vano, podremos tener estaciones de oro y trenes veloces, pero la vía, el camino, en definitiva la meta ha de tener buenos raíles, para que el tren no descarrile. A esto contribuye un organigrama, representación gráfica de un modelo de gestión/organización.

II.- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (PE)

A modo de esquema sucinto y sin entrar de lleno, en los conceptos y fundamentos de un plan estratégico, objeto de múltiples e ingentes trabajos, vamos a proceder a un rapidísimo estudio del mismo y como punto de partida hay que conseguir que las administraciones locales tengan su propio plan, es decir, un modelo

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.

Probablemente dicho razonamiento en algunas administraciones puede no estar exento de cierto escepticismo, sobre todo cuando manejamos dos aspectos claves y decisivos en la administración local, modernización y recursos humanos, ambos aspectos han de ir de la mano, no vale tener una administración moderna sin recurso ni a la inversa, una administración con gran cantidad de personal, sin modernizarse, o lo que sería peor, sin organizarse.

Hecho este inciso, y teniendo en cuenta que una vez analizado el entorno [interno como externo] (1ª fase de la PE), desarrollada la formulación estratégica (2ª fase del PE) y obtenida la misión (3ª fase del PE), cumplido los objetivos (4ª fase), que para llegar a ellos debe tener lugar la formulación de estrategias (5º fase) conseguimos llegar a la última y definitiva fase de los planes estratégicas, pura y llanamente la aplicación de políticas, que siguiendo la definición de SHERIDAN marcada por PETRICK[1] sería la 'sistemática difusión, integración y adaptación de los recursos de la organización para apoyar las políticas'.

¿Cómo trasladaríamos este PE o Marketing Empresarial a la empresa pública?
CASAJUANA y CALDERÓ[2] hacen y diversifican la Planificación estratégica pública en dos acepciones:

-PE Pública Corporativa, y PE Pública Territorial, según se trabaje el futuro de una institución, o se trabaje el futuro de un territorio.

Centrándonos en la PEPC, que es el que nos interesa, éste agrega tres factores al PE anteriormente definido, el designio político, (fundamentalmente el programa electoral), el designio personal (el toque de mano del dirigente político) y la mayoría social (base electoral sobre la que se apoya el propio partido, y a la que ha de contentar).

Resumida en unas cuantas líneas una de los mayores avances tecnológicos en la sociología de la organización, y tras establecer el guión que debe encaminar a la administración local para conseguir la 'meta' y establecido el perfil de la política, esta toma de decisiones se lleva a cabo a través de la organización, quedándonos sólo el siguiente paso que sería conectar la formulación estratégica con su implementación.

Un símil al efecto sería que hemos establecido (planificado) una carrera de ciclismo, con su ruta y su meta, sabemos que se ha de circular en bicicleta y sabemos con qué ciclistas contamos, sólo nos queda poner en marcha la carrera, con sus estrategias y organizar la llegada del pelotón a meta, y todo ello con la figura que vamos a ver y explicar, el organigrama.

III.-EL ORGANIGRAMA

1.- DEFINICIÓN.

Definir un organigrama en una Administración Pública es dibujar un esquema de su organización. Básicamente es eso, un dibujo. Los autores que se han dedicado al estudio de las organizaciones han dado sus propias definiciones, sería largo y tedioso

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

incluir las definiciones al respecto, no obstante por su importancia he destacado las que comparto plenamente y entiendo más oportunas en la actualidad.

MAHILLO SANTOS[3] indica que el organigrama "es simplemente la representación gráfica simple de una organización existente o ideal"

Igual opinión utiliza BLANCO DE TELLA[4] cuando señala que "los organigramas son representaciones gráficas de la estructura de las organizaciones. Su finalidad, según los casos, puede ser informativa o analítica. En efecto, los organigramas sirven, en primer lugar, como medio capaz de proporcionar información de base sobre la estructura de la organización. Poseen, desde este punto de vista, la rapidez y eficacia informativa propia de las representaciones gráficas en general".

En esta misma idea PÉREZ LUQUE[5] opina que un organigrama es "la expresión gráfica de una estructura."

Para la mayoría de la doctrina un organigrama es la representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o de una de sus áreas y debe reflejar en forma esquemática la descripción de las unidades que la integran, su respectiva relación, niveles jerárquicos y canales formales de comunicación.

Entrando en la delimitación de esta definición conocemos que la estructura es la suma total de las formas en las que una organización divide su trabajo en diversas tareas, coordinándolas posteriormente, y es organizativa porque es la descripción formal de una organización (Administración o empresa). La estructura organizativa establece la distribución de los puestos de trabajo de una organización y permite definir la forma en la que se reparten las responsabilidades, las jerarquías, las relaciones, etc., por lo que tiene una trascendencia fundamental para la consecución eficaz de los objetivos de la organización, en definitiva es el medio del que se sirve una organización cualquiera para conseguir sus objetivos con eficacia. Entendiendo la organización, para ello, como un conjunto de personas que interactúan entre sí, según un proceso estructurado para alcanzar determinados objetivos.

El punto clave en la estructura de una organización, y en la que el organigrama nos va a ayudar primordialmente es en el diseño, de manea que sea clara y visible para todos los que deban realizar una tare y poder conocer así el responsable de determinados resultados

Por todo ello podemos definir un organigrama de la Administración Pública como *la representación gráfica de un modelo abstracto y sistemático, carente de valor jurídico, que muestra determinados aspectos de la estructura organizativa de una Administración mostrando los diferentes niveles organizativos, funciones, relaciones jerárquicas y competenciales y responsabilidades entre los integrantes de la misma.*

2.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El principio de autonomía local tiene como efecto primero y fundamental el reconocimiento de organizaciones, corporaciones públicas de carácter territorial, que personifican a las distintas colectividades que integran el Estado.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

El art. 1 LBRL califica a los municipios de "entidades básicas de la organización territorial del Estado... que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades".

Por otro lado, la opción del legislador constitucional a favor de los Entes locales como "cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos" (art. 1 LBRL), exige un peculiar modo de construcción de la organización del Estado, de abajo arriba, en el que las Entidades Locales territoriales están llamadas a desempeñar un papel fundamental y básico en la realización de las funciones públicas. De ahí que el propio Tribunal Constitucional -STC 28/07/81- considere el principio de autonomía como un principio estructural básico de nuestra Constitución.

Resulta esencial a la idea de autonomía local el carácter representativo de las Corporaciones territoriales locales, y en especial, la integración de dichas Entidades mediante principios democráticos.

Dos importantes efectos se derivan de la consideración de los Entes locales como Corporaciones territoriales. Por un lado, que tienen la condición de poderes públicos, que participan del poder político, cuyo fundamento está en los ciudadanos. Tienen por ende, la capacidad de de conformación social propia de las Administraciones Públicas, Y por otro, en su calidad de tales, tienen reconocidas sus mismas potestades y prerrogativas.

Obviamente el estudio de dichas potestades y prerrogativas es objeto de gran parte del Derecho administrativo, excediéndose por tanto su abordamiento de los límites de este informe.

Entrando de lleno, en las potestades y prerrogativas que nos interesan el art. 4.1. a) LBRL reseña básicamente el contenido de las potestades reglamentarias y de autoorganización.

Respecto a las primeras, hay que señalar que nos hallamos ante dos potestades, la normativa o reglamentaria, y la de autoorganización u organizativa, que han sido consideradas tradicionalmente como la más alta expresión de la autonomía reconocida a un Ente público.

Dejando a un lado la autonomía normativa local, parece imposible concebir un régimen de autonomía que merezca tal calificativo sin reconocer a la comunidad o comunidades implicadas la posibilidad de montar las bases de su administración. La autoorganización se presenta, como un aspecto consustancial a la autonomía, constituyendo, no sólo un *prius*, sino a la vez, un atributo lógico del propio concepto de autonomía.

Entendemos que esta autoorganización constituye la expresión más genuina, el núcleo mismo de la autonomía local, como resulta de lo dispuesto en los arts. 20.2 y 32.2 y de las reservas y salvedades que, en su favor, efectúan los arts. 7-3 *in fine* y 62.2., de la LBRL.

Es en base a ello el que las corporaciones locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas a fin de permitir una gestión eficaz.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

La tendencia actual de "modernización" de las administraciones públicas en general y de la administración local, en particular, plantea nuevos e interesantes escenarios y nuevos retos tanto para los rectores políticos, como para los profesionales del referido ámbito.

Será necesario, por tanto, contribuir al proceso de cambio con todos los medios disponibles para hacerlo prosperar y que cale realmente en la organización, suavizando las resistencias al mismo y evitando dilaciones contraproducentes en la implantación.

El cambio es esencial en toda organización a fin de adaptarse a la realidad, ya que ésta es cambiante y el futuro incierto. El factor cambio obliga a diseñar la organización en términos dinámicos, de constante ajuste, considerando esenciales las actividades de planificación, en general, y de recursos humanos, en particular. El no hacerlo así, es decir, el no intentar adaptarse a la realidad y al futuro, implica fuertes costes para toda organización.

La propia Exposición de motivos de la Ley 7/2007, del Estatuto básico del empleado público indica que: 'La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos.'

Siendo el personal uno de los elementos esenciales en la organización, por su imprescindibilidad, coste y sensibilidad, las cuestiones de acoplamiento, óptima utilización y ajustes constantes son elementos consustanciales a una buena gestión de recursos humanos.

Es el propio art. 72 de dicho EBEP el que establece que :" En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones y conforme a lo previsto en este Capítulo".

De esta manera podemos definir la planificación como el proceso por el que una organización se asegura el número suficiente de personal, con la cualificación necesaria, en los puestos de trabajo adecuados, y con el tiempo oportuno para obtener la máxima utilidad.

En ocasiones, la gestión de servicios públicos presenta grandes dificultades al directivo que quiera implantar una política de excelencia en los mismos. Si bien las normas organizativas y de función pública de la Administración no siempre aportan soluciones para construir la moderna Administración, aquélla construida con una clara y decidida finalidad de servicio al ciudadano, es posible compensar esas deficiencias mediante la utilización del principio normativo de eficacia.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Por ello el nuevo organigrama que se presenta supone nuevos retos para una Administración Pública Local que paulatinamente abandona su tradicionalismo abriéndose a nuevas formas gerenciales más participativas con su propio personal y con los ciudadanos.

El principio de eficacia, recogido en el propio art. 103.1 de la Carta Magna desde un ámbito dogmático, ha sido considerado como un principio material de actuación que obliga a considerar los principios de organización como criterios instrumentales para la satisfacción de los intereses generales.

En definitiva esa potestad de la Administración puede consistir en cambios de su estructura orgánica en la búsqueda de una mayor eficacia de su gestión.

3.- ESTUDIO JURISPRUDENCIAL DEL ORGANIGRAMA.

De un estudio jurisprudencial del organigrama puede comprobarse que esta figura es aún reciente en el panorama normativo español, de hecho, aún no existe regulación legal al respecto como ya se ha indicado anteriormente y la jurisprudencia existente realmente sólo nos ha dado ciertas pinceladas y bocetos de lo que se ha ido perfilando como un organigrama dentro de la administración.

En los últimos 25 ó 30 años realmente el panorama jurisprudencial ha sido escueto, no obstante vamos a resaltar algunas de ellas que por su notoriedad o importancia han podido ir perfilando las características técnicas, naturaleza, definición, y sus diferencia con figuras afines, de los organigramas.

La primera sentencia de la que se tiene conocimiento es la STS 15.12.78, en la que un trabajador despedido no pudo demostrar su pertenencia a una empresa determinada, no acreditando en modo alguno, los más esenciales y básicos elementos de hecho en los que hace descansar toda la argumentación de su demanda (de 1976), de un modo especial el haber sido trabajador a las órdenes y por cuenta de la empresa demandada con la categoría profesional y retribución que indica, tiempo concreto de servicios, en su caso, así como fecha del cese en sus no acreditadas actividades y razones y detalles en relación con el mismo, y eso que en el ramo de prueba aportó copia de *'organigrama'* de la Red Comercial de la supuesta empresa a la que pertenecía, lo cual no permitió apreciar la naturaleza de la relación del actor con la empresa, ni aun si llegó a existir la misma ó se trataba de contactos previos anteriores a una relación de trabajo. Era tajante esta primera sentencia.

Tal es así que el organigrama:

-Reajusta y ordena las funciones de los funcionarios existentes en el mismo (STC 18/1987, de 16.02.1987)

-Se le atribuye el desarrollo y aplicación de los cargos y competencias que él se indican (STC 923/1987, de 15.07.1987)

-Está sometido a controles por jerarquía (STC 131/1989, de 17.07.1989). De hecho la STS, S. de lo Social, de 09.01.07 indica que el organigrama es:" jerárquico con coordinadores, supervisores, jefes de servicio, responsables de calidad y formación y un gerente, que son los mandos encargados de supervisar la actividad."

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

-Recoge y ajusta las necesidades del trabajador.(STSJ Gal. 26.01.2000, Rec. 5344/1999).

-Es una organización de los puestos de trabajo existentes en una administración e implican una reestructuración de la plantilla. (STSJ Andal. 27.10.00, Rec. 1243/2000).

-Un cambio o una reestructuración en él (organigrama) está en relación con la mejor gestión de la actividad de una empresa (STSJ Murcia 16.01.2001, Rec. 1103/2000)

-Debe estar bien engarzado y responder a criterios de racionalidad. Fundamental aquí la STSJ Galic. de 25.04.2001, Rec. 276/1998 lo expresa de la siguiente forma: "lo que resulta chocante en un verdadero Organigrama es, de un lado, la ausencia de una incardinación en él de la sección técnica de la Unidad de..., la cual aparece señalada en el final del catálogo, sin engarce alguno con el resto, lo cual no resulta aceptable en modo alguno; y, de otro lado, se articula la misma sin apoyo burocrático alguno que permita un ordinario funcionamiento(...); es pues una situación, que aparte de confusa, no puede entenderse responda a criterios de racionalidad".

En este sentido resulta clarificadora la STS Sala de lo Contec.-Advo., 22.11.2006, Ponente Sr. Maurandi en la que se anula , por no ser conforme a Derecho, el organigrama que se recurría dado que infringía el principio de racionalidad, dado que se establecía una estructura irracional que no podía hallar cobertura en el margen de discrecionalidad de la empresa recurrida.

-Descripción de las funciones que realizan cada uno de los departamentos y secciones de una empresa (STC 214/2001 de 29.10.2001, y STC 182/2005 de 04.07.2005) o de los diversos centros de trabajo (STSJ Extrem. 30.07.2002, Rec. 362/2002)

-Cuadro de mando de la dirección de una empresa (STC 14/2002 de 28.01.2002), o un cuadro que refleja la estructura de una organización (STC 171/2004 de 18.10.2004)

-El órgano competente para su alteración es el Pleno de la Corporación (STSJ Galic. 30.01.2002, Rec. 795/1999).

-Es la relación de la estructura organizativa y define los servicios del Ayuntamiento (STSJ Cantab. 19.07.2002, Rec. 97/2002).

-Supone una identificación de los servicios básicos, y su vinculación al órgano superior en el que se integran (STSJ Cast.-León 09.03.2004, Rec. 257/2004).

-Ha de incluir la dependencia y situación de los trabajadores en la empresa (STS, S. de lo Social, 17.01.2007)

Al margen de lo anterior, también existe jurisprudencia que puede provocar confusión al respecto ya que:

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

-La identifica con la plantilla de plazas (STS Sala de lo Contec.-Advo., 28.06.1988) al indicar que:' habida cuenta que la Administración dentro de las facultades organizativas que le incumben para alcanzar la más adecuada estructuración de los servicios y en definitiva la satisfacción de los intereses públicos, emanada de normas de rango superior al que reviste el acuerdo de convocatoria, pende, en el marco de la más estricta legalidad, reservar plazas determinadas en el organigrama o plantilla aprobada para que sean ocupadas por aquellos titulados cuyos conocimientos específicos resulten los más apropiados para el servicio que van a prestar."

En similares características opina la STS Sala de lo Social, 27.05.2002.

De hecho la STS Sala de lo Contec.-Advo.,16.11.2001, la identifica con la plantilla orgánica del Ayuntamiento, y ello a que con posterioridad indica que:" la plantilla orgánica municipal es un instrumento de ordenación u organización del personal que, en sí mismo, se presenta como una típica manifestación de la potestad organizatoria del Ayuntamiento, a confeccionar anualmente, a través del presupuesto, según el art. 90.1) de la Ley 7/1985 y art. 126.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobadas por Real Decreto Legislativo 781/1986"

O bien, la identifica con la relación de puestos de trabajo (STSJ P.Vasco, 10.12.1996, Rec. 3735/1995) al indicar que: "el procedimiento adecuado de atención a una vacante determinada de la Administración Pública, identificable como tal en su organigrama o relación de puestos de trabajo". En la misma posición se mueve la STS Sala de lo Contec.-Advo.,13.03.2006 que empieza indicando que: "corresponde al empresario determinar las necesidades de la empresa, sin perjuicio de la negociación colectiva y que la relación de puestos de trabajo se limita a fijar para cada puesto la categoría laboral correspondiente(...) Dice, también, que corresponden en exclusiva al empresario poderes de especificación para diseñar el esquema de organización del trabajo y las disponibilidades de personal para el adecuado funcionamiento de la empresa.", para concluir que: " en el ámbito administrativo, las relaciones de puestos de trabajo son un esquema organizativo semejante a los organigramas que establecen las empresas privadas de cierta dimensión para ordenar la fuerza de trabajo."

Esta 'semejanza' viene a distorsionar el entramado de un organigrama, que aunque bien pudiera ir parejo su desarrollo con el de una relación de puestos, ambos cuerpos , son jurídicamente distintos.

-Contiene los puestos de trabajos del ayuntamiento, objetivado en la relación de puestos de trabajo, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en virtud del art. 22.1 y 23.2. b) de la LBRL (STSJ Catal. 12.02.2002, Rec. 6032/2001)

-La STC 181/2006 de 19.06.2006 pura y llanamente equipara organigrama a organización.

Unos primeros esbozos de su naturaleza jurídica viene dado por:

-La STS (Sala de lo Contec.-Advo., Ponente, Sr. Murillo Martín) 15.01.1992 al indicar que: " es acordado por el Pleno del Ayuntamiento, ..., conforme a la potestad de autoorganización que el art. 4.1.a) de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

2 abril, otorga al Ente Local, con el propósito de coordinar los servicios indicados, lo que se hace a través de una Dirección unipersonal de la que depende, de un lado el Departamento de..., y de otro el Departamento ..., por debajo de cuya cúspide directiva aparecen tres ramas coordinadas..."

-La STS (Sala de lo Contec.-Advo., Ponente Sr. Bruguera) de 29.06.1993 por el que:" no hay que olvidar la filosofía que inspira la LBRL, que más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incomunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente".

-La STS (Sala de lo Contec.-Advo., Ponente Sr. Ledesma) de 29.09.1996 indica que los organigramas permiten identificar y distinguir las tareas asignadas a cada puesto de trabajo indicado en la relación de puesto de trabajo agregando que "si algo de lo más importante de la reforma introducida por la Ley 30/1984 está en el hecho de cambiar el sistema de organización de la Función Pública basado en el principio del Cuerpo por el principio de puestos de trabajo, si el puesto de trabajo es la estructura básica de la Función Pública, ha de garantizarse su contenido objetivo y suficientemente determinado en las relaciones que los aprueban o modifican."

-La STS (Sala de lo Contenc.-Advo., Ponente Sr. Baena del Alcázar) de 12.07.1999, en la que partiendo de un estudio conciso de la potestad organizativa de la Administración, de cuyo ejercicio se puede desprender la figura del organigrama, llega a estimar el recurso de apelación, dado que el organigrama de un hospital no contemplaba la figura de 'una unidad orgánica destinada a atender las urgencias'. Entendiendo este técnico, como no podía ser de otra manera, al tratarse de un centro hospitalario, por mucho que el organigrama recogiese la ordenación de medios tanto relativos a la estructura orgánica como del personal que presta sus servicios en dicho centro.

-La STSJ Gal. 05.02.2003, Rec. 779/2000 indica que es una estructura piramidal, que trae causa y que con la finalidad del mejor servicio a los intereses generales que se desprende del artículo 103 CE presupone la atribución a la Administración de la capacidad de organización y coordinación de sus servicios. Haciendo constar el TSJ que su naturaleza revisora impediría una declaración que ordene a la Administración (local) el ejercicio de potestades propias de ésta, especialmente la organizativa y la reglamentaria, pues ello supondría convertir a los órganos jurisdiccionales en Administración. En todo caso, es la Administración Local quien está en mejor disposición para decidir si resulta necesaria la creación de un servicio o subdirección que se postula en el recurso, pues es indiscutible el derecho de la Administración a organizar los servicios a su cargo en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos, teniendo tal potestad para organizarse únicamente el límite representado por las normas de superior rango a aquellas mediante las cuales se ejercita tal potestad. Siendo el contenido de este tribunal similar al de la STS (Sala de lo Contenc.-Advo., Ponente Sr. Delgado Barrio) de 10.10.1987).

-La reestructuración de un organigrama suponiendo una modificación de las funciones y dependencias jerárquicas de los trabajadores, y con ello la alteración de la

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

dependencia jerárquica obedece a la facultad o «iuris variandi» que puede ejercitar el empresario dentro del poder organizativo y directivo que les es inherente a la relación de trabajo, y que le permite introducir variaciones no sustanciales de las condiciones de trabajo. (STSJ Cast-León 03.03.2004, Rec. 11/2004), en similares características se expresa la STC 3/2006, de 16.01.2006, cuando en base a ese 'ius variandi' cualquier cambio ha de obedecer a criterios de eficacia del servicio y no solamente por su capacidad de organización empresarial, entablando una justa atribución de categorías en el mismo..

La primera definición concreta empiezan con la STSJ Andal de. 01.10.1997, Rec. 1210/1997, entiende que el: "organigrama trata de garantizar la viabilidad futura de la Corporación a la que le son extrapolables los calificativos que para la empresa privada (competitividad y permanencia de la empresa) son norte de esta medida y sigue razonado que, en última instancia, se trata de la protección de dos bienes jurídicos relativamente contrapuestos, aquel del trabajador y el interés general que representa la actuación administrativa."

Con posterioridad la STSJ Aragón de 13.07.2001, Rec. 78/2000 , se convierte en una de las más relevantes, ya que no sólo diferencia claramente un organigrama, de la plantilla y de la relación de puestos sino que plasma una de las mejores definiciones existentes en la jurisprudencia al día de hoy al decir que organigrama es *" es un esquema o representación gráfica que muestra la organización administrativa facilitando su visión conjunta, (...) como un conjunto de figuras geométricas enlazadas entre sí por una serie de líneas, en el que las figuras representan órganos o, en su caso, puestos de trabajo, y las líneas expresan las relaciones entre ellos, y ello con una finalidad informativa (proporcionan información rápida, visual, sobre una organización) o analítica (sirven de instrumento para un análisis de las posibles anomalías y desequilibrios organizativos)."*

-La STSJ Cantab. 12.12.2005, Rec. 976/2005 lo viene a configurar como la estructura de misiones y funciones básicas de un órgano gerente con diversas jefaturas; con misión de Prestación, y criterios de rentabilidad de servicios de mantenimiento y del material rodante y asistencia técnica de los diversos operadores existentes.

-La STS Sala de lo Contec.-Advo., 22.11.2006, Ponente Sr. Maurandi, interesante en el panorama jurisprudencia lo denomina como una :" estructura organizativa de cualquier órgano público", estableciendo que dicha estructura global ha de poseer los siguientes requisitos:

1. la enumeración de las unidades funcionales internas que lo componen
2. la definición de los cometidos o atribuciones que cada una de esas unidades tiene asignadas;
3. la indicación de si la titularidad de esas mismas unidades, en lo que se refiere al ejercicio de sus específicas competencias, corresponde individualmente a una sola persona o a varias personas para que aquel ejercicio se realice de manera colegiada.

- La STS, Sala de lo Social, 09.01.07, Ponente Sr. Gil Suárez, denomina al organigrama como : "una descripción detallada de los cambios organizativos acreditadamente adoptados para mejorar la situación de la empresa"

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

4.-DIFERENCIA CON OTRAS FIGURAS AFINES

4.1.-Con instrumentos de gestión de recursos humanos

LA PLANTILLA

Es el conjunto de plazas creadas por la Corporación local agrupadas en Cuerpos, Escalas, Subescalas, Clases y Categorías en lo funcionarial y los diversos grupos de clasificación en lo laboral, de acuerdo con la estructura establecida por la normativa aplicable; materializa la estructura de personal. La plantilla no contiene puestos de trabajo sino plazas y titulares de las mismas.

Se contemplaba en el art. 14.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública: «Las plantillas y puestos de trabajo de todo el personal de la Administración Local se fijarán anualmente a través de su presupuesto».

El art. 90 de la LBRL establece: «1. Corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.
2. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.»

Asimismo el art. 126 TRRL dispone: «1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellos se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.

RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Constituyen el principal instrumento organizativo de las Entidades locales, pues con ellas se diseña el modelo organizacional a nivel de estructura interna ordenando y clasificando al personal en orden a la relación concreto del trabajo a desarrollar.

Mediante la relación de puestos de trabajo, se racionaliza y orden la función pública y es un instrumento esencial de la política general de personal al incluir en la misma la dimensión económica o presupuestaria.

Se define la RPT , siguiendo al art. 15.1 LMRFP como el *"instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas"*. Su propósito, (su fin) es expresar, de manera ordenada, el conjunto de puestos de trabajo de una organización administrativa que deban ser empeñados por funcionarios de carrera, por personal eventual, indistintamente por unos u otros, y por personal laboral, con la detallada descripción de sus características y requisitos.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

La RPT tiene carácter normativo, y es una norma consecuencia de la potestad de autoorganización reconocida a las entidades locales según el art. 4.1. a) LBRL. Y como tal norma, es de obligatorio cumplimiento y tiene una vigencia indefinida en el tiempo hasta que sea modificada.

Como instrumentos de planificación y gestión de recursos humanos, los artículos 69 a 74 de la LEBEP se refieren a los Registros de personal, a los Planes para la ordenación de los recursos humanos, a las Ofertas de empleo público, y a las Relaciones de puestos de trabajo u "Otros instrumentos organizativos similares".

La regulación que el artículo 74 de dicha ley hace de esta figura no tiene la misma intensidad normativa de la que hasta el momento gozaba; no obstante debe tratarse como una regulación de mínimos que puede ser desarrollada.

Por otra parte, la LEBEP elimina a la obligación de ordenar los puestos de trabajo al referirse a «otros instrumentos organizativos similares», añadiendo que dichos instrumentos serán públicos.

CATÁLOGO DE PUESTOS DE TRABAJO

Surgieron como medio de aplicar el sistema retributivo instaurado por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y como instrumentos descriptivos del personal existente, convirtiéndose después en un medio idóneo para crear, modificar, refundir o suprimir puestos de trabajo.

En la Administración Local fueron un recurso para implantar el sistema retributivo del personal al servicio de las Corporaciones Locales, si bien configurados como instrumentos provisionales y transitorios hasta la aprobación de las Relaciones de los puestos de trabajo; en este sentido, la D.T.2ª del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se posibilitaba la aplicación del nuevo sistema retributivo a los funcionarios públicos de las Administraciones Locales, dispuso lo siguiente:

«Hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación, los Plenos de las Corporaciones locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efecto de complemento específico. Mientras no están aprobadas tales normas, los catálogos únicamente podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno.»

En consecuencia, los Catálogos no eran equivalentes a las Relaciones de puestos de trabajo, sino instrumentos más simples, por parciales e incompletos; debían confeccionarse hasta tanto no lo fueran las Relaciones. En este sentido, las SSTSJ de Cataluña de 12-1-1990 y 14-7-1990:

Los Catálogos no constituyen propiamente una Relación de puestos de trabajo, sino un instrumento más simple y empleado en la práctica por numerosas Administraciones como sustitutivo de las Relaciones de puestos de trabajo".

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

4.2.-Con diversas representaciones gráficas

DIAGRAMA DE REDES: Se utiliza sobre todo en informática para facilitar la representación gráfica de la relaciones de prioridad, con sucesiones lógicas y secuenciales, identificando las actividades que tengan principio y fin, que guarden relación entre ellas y con un tiempo específico para realizarse. Gráficamente se dibujan con círculos (nodos) que representan el inicio fin de una tarea o acción y las líneas vienen identificadas con flechas, que indican la secuencia y el tiempo.

FLUJOGRAMA O DIAGRAMA DE FLUJOS: Representación gráfica de una sucesión de hechos, situaciones, movimientos o relaciones de todo tipo, por medio de símbolos u operaciones en un sistema. El caso más típico sería la representación gráfica (pictórica o simbólica) de un procedimiento administrativo. Tiene sus propias figuras geométricas, símbolos y formatos.

CUADRO DE MANDO INTEGRAL (CMI)

Es una herramienta de administración de empresas que muestra continuamente cuándo una administración y sus empleados alcanzan los resultados perseguidos por la estrategia y ayuda a ésta a expresar los objetivos e iniciativas necesarias para cumplir con dicha estrategia. Cierto es que se puede (y se debe) representar gráficamente y que engloba la perspectiva financiera, de los clientes (usuarios) y empleados, así como, la visión de los procesos internos en la consecución de dicha estrategia. Normalmente se suele usar en las empresas privadas, sobre todo en sociedades anónimas, en las que ante los ojos de los accionistas se justifica los objetivos de la planificación financiera y presupuestaria.

5.-CLASIFICACIÓN DE LOS ORGANIGRAMAS.

5.1.-Por su naturaleza.

a) Microadministrativos
Corresponde a una sola organización, pero pueden referirse a ella en forma global o a alguna de las unidades que la conforman.

b) Macroadministrativos
Involucra a más de una organización.

c)Mesoadministrativos
Es la que suele venir definida para la Administración. Es la combinación de una o más organizaciones específicas. Contemplan a todo un sector administrativo, o a dos o más organizaciones de un mismo sector.

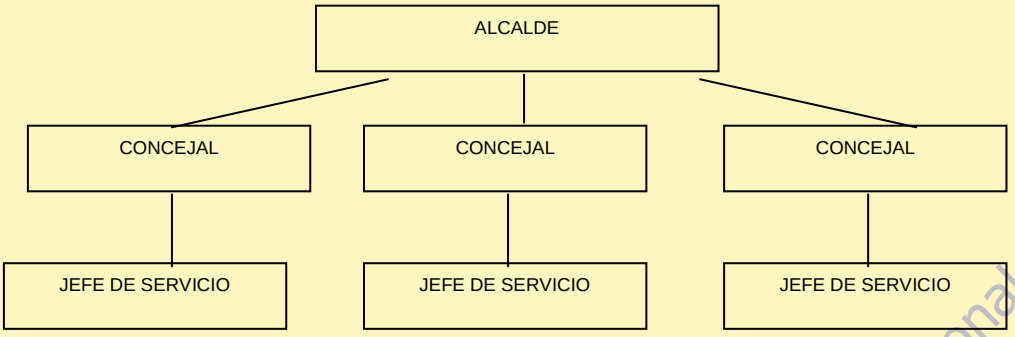
5.2-Por su ámbito.

a) General

Contienen información representativa de una organización hasta determinado nivel jerárquico, dependiendo de su magnitud y características, por lo tanto, presentan

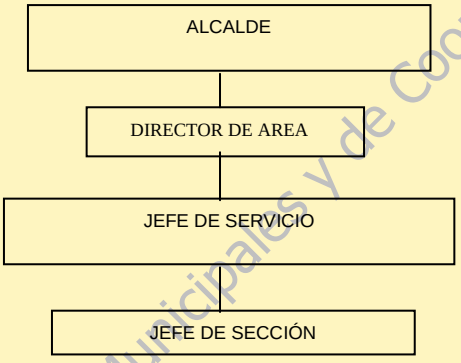
Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

toda la organización y sus interrelaciones. Facilita una información sucinta de la organización.



b) Específico o Analíticos

Muestran en forma particular la estructura de una unidad administrativa o área de la organización, por lo tanto, representan la organización de un Departamento o sección de la administración. Suelen contener una información detallada



c) Suplementarios

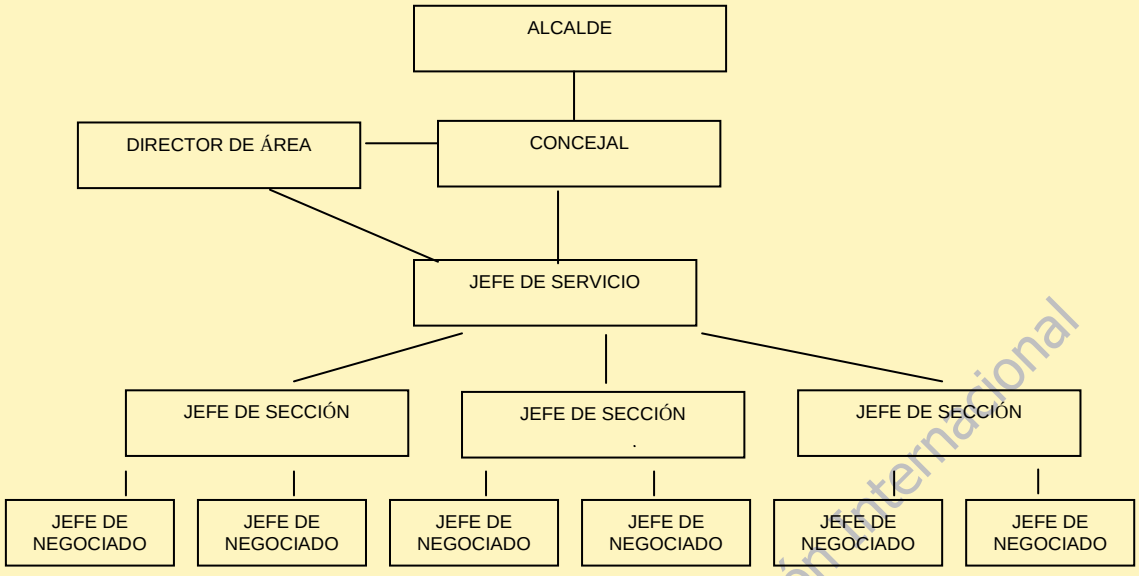
Son los que se utilizan para mostrar una unidad de la estructura en forma analítica o más detallada, por ejemplo una sola sección o servicio o departamento concreto.

5.3.-Por su contenido.

a) Integral

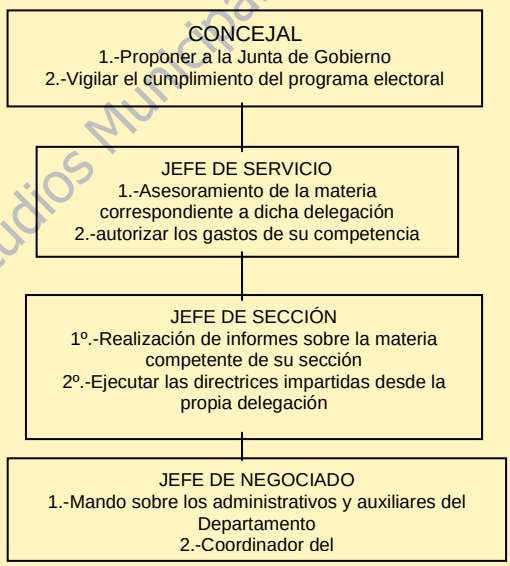
Es la representación gráfica de todas las unidades administrativas de una organización así como sus relaciones de jerarquía o dependencia.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



a) Funcionales

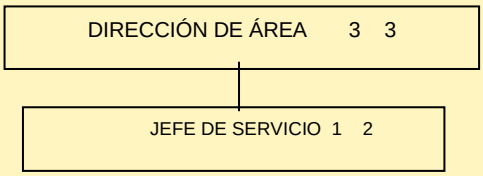
Indica las principales funciones que se le asigna de acuerdo a las unidades y sus interrelaciones este tipo de organigrama es de mayor utilidad para capacitar al personal y representa a la organización en forma general.



c) de puestos, plazas y unidades

Indican, para cada unidad consignada, el estado existente de plazas y puestos. También pueden incorporar los nombres de las personas que ocupan las plazas.

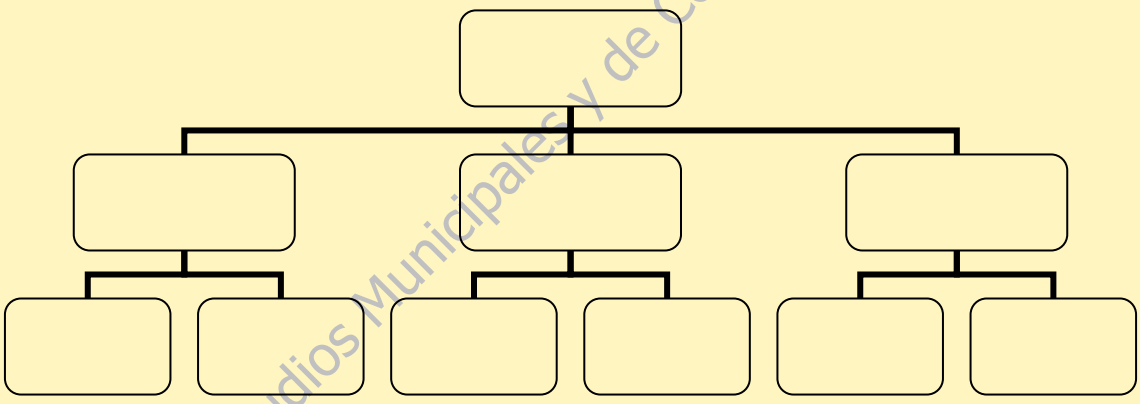
Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



5.4.-Por su presentación.

a) Vertical

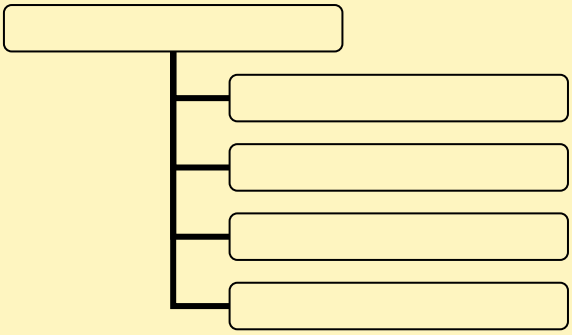
Presentan las unidades ramificadas de arriba abajo a partir del titular en la parte superior, desagregando los diferentes niveles jerárquicos en forma escalonada. Son los de uso más generalizado en la administración, por lo cual se recomienda su uso en los manuales de organización. También llamados organigramas 'standard' o clásico. Este Organigrama representa con toda fidelidad una pirámide jerárquica, ya que las unidades se desplazan según su jerarquía de arriba abajo en una gradación jerárquica
descendente.



b) Horizontal

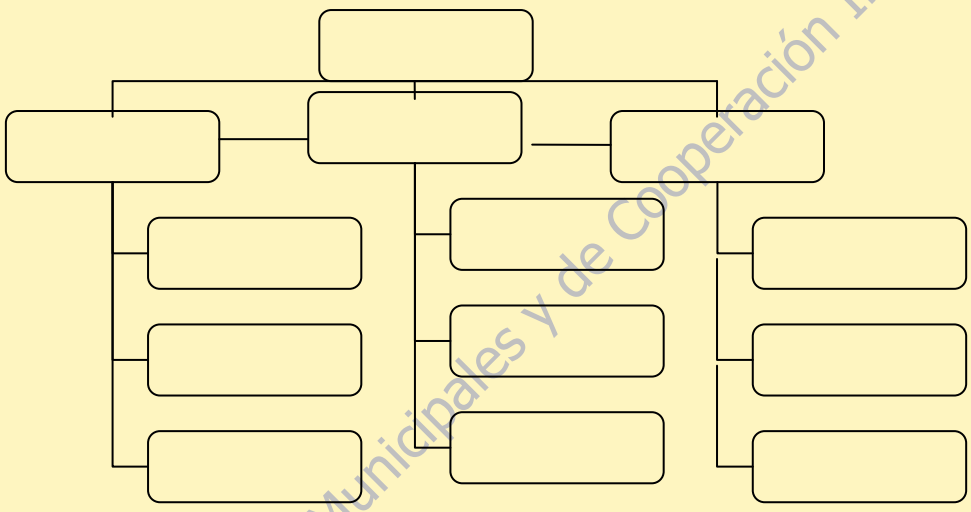
Despliegan las unidades de izquierda a derecha y colocan al titular en el extremo izquierdo. Los niveles jerárquicos se ordenan en forma análoga a columnas, mientras que las relaciones entre las unidades por líneas se disponen horizontalmente.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



c) Mixtos

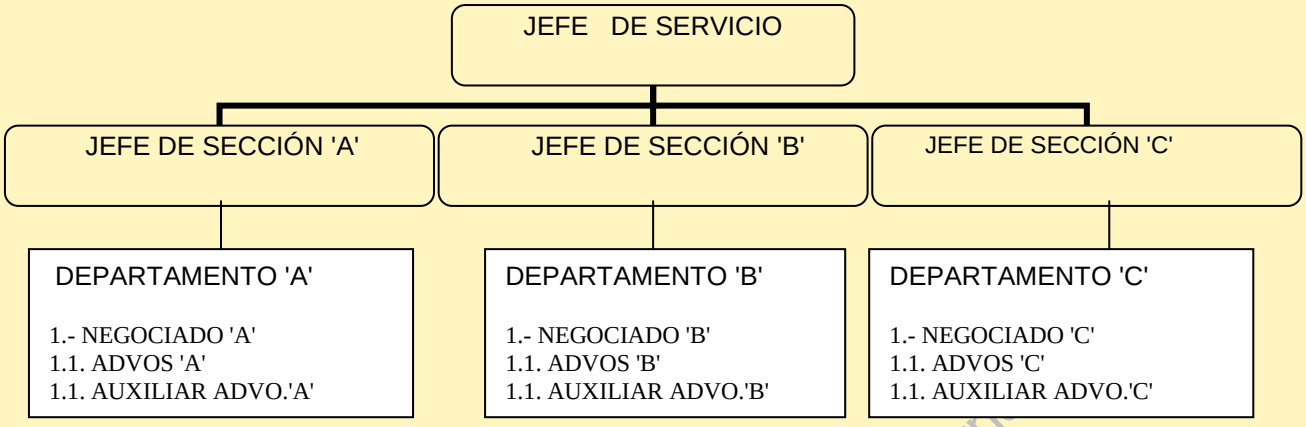
La presentación utiliza combinaciones verticales y horizontales con el objeto de ampliar las posibilidades de visualización. Se recomienda su utilización en el caso de organizaciones con un gran número de unidades en la base.



d) De Bloque

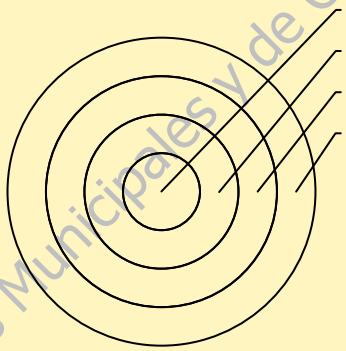
Parten del diseño vertical e integran un número mayor de unidades en espacios más reducidos, al desagregar en conjunto varias unidades administrativas en los últimos niveles jerárquicos seleccionados para el gráfico.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



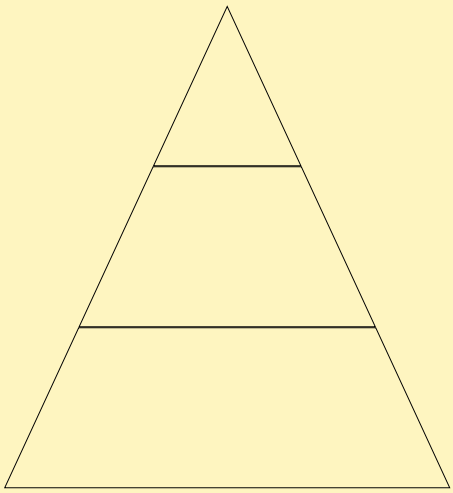
e) Concéntrico o circulares

En este organigrama, los niveles jerárquicos se muestran mediante círculos concéntricos en una disposición de dentro a fuera y en orden de importancia. Creados en su momento para disipar la imagen de subordinación que traducen los organigramas verticales y tradicionales con esa forma de disposición de las unidades, pero que no ha tenido éxito en su instalación.



e) Piramidal

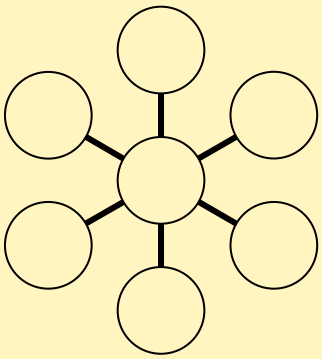
Modalidad de organigrama vertical, en la que éste, ya no sólo representa con toda fidelidad una pirámide jerárquica, sino que gráficamente es una pirámide. Al igual que el vertical se desplaza según su jerarquía desde arriba hacia abajo.



Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interl

e) Radial

Modalidad de organigrama que gira en torno a un responsable superior, que se incluye en el centro del eje y del cual se van desprendiendo a modo de brazo el resto de unidades dependientes del mismo.



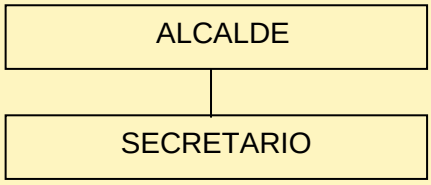
5.5.-Por el número de habitantes.

CORRAL VILLALBA[6] diferencia cuatro grupos atendiendo a la población del municipio, según los tramos siguientes de a 1000 habitantes, de 1000 a 5000 habitantes, de 5.000 a 20.000 habitantes, y un cuarto grupo de más de 20.000 habitantes.

La Dirección General de Cooperación Local indicaba a fecha 01.01.2006, que en el tramo de menos de 5.000 hab. se encuentra el 13,44 % de la población española, distribuido en 6.853 municipios; de 5.000 a 20.000 hab. se encuentra el 19,44 % en 895 municipios; y en municipios de más de 20.000 hab. se encuentra el 67,12 %, en total 263 localidades.

a) Grupo 1º

Corresponde a los pequeños municipios, o los regidos por Concejo Abierto, y en definitiva aquellos con no más de siete concejales. Es el organigrama más básico, en el que la figura más importante es el Secretario General

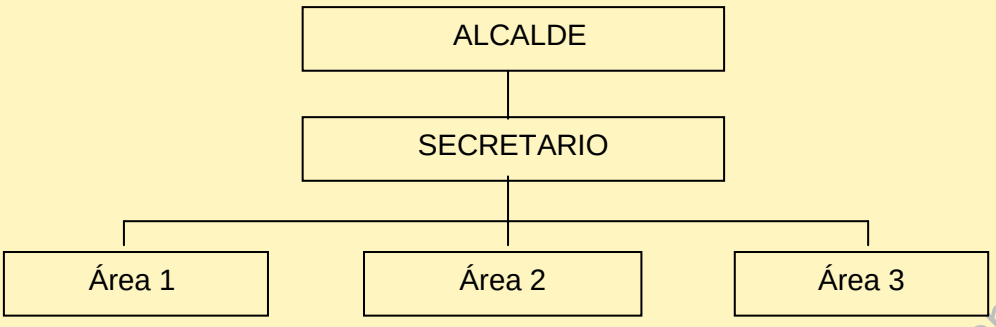


b) Grupo 2º

Corresponde a municipios que presentan el inicio de la complejidad organizativa, y tiene ya entre siete y nueve concejales.

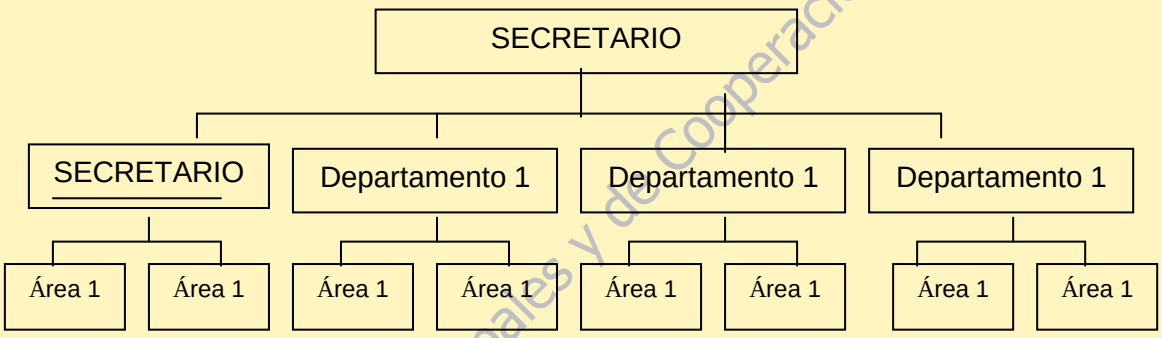
Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

La figura fundamental sigue siendo el Secretario, y ya se nota en ellos es el esbozo de algunas áreas determinadas.



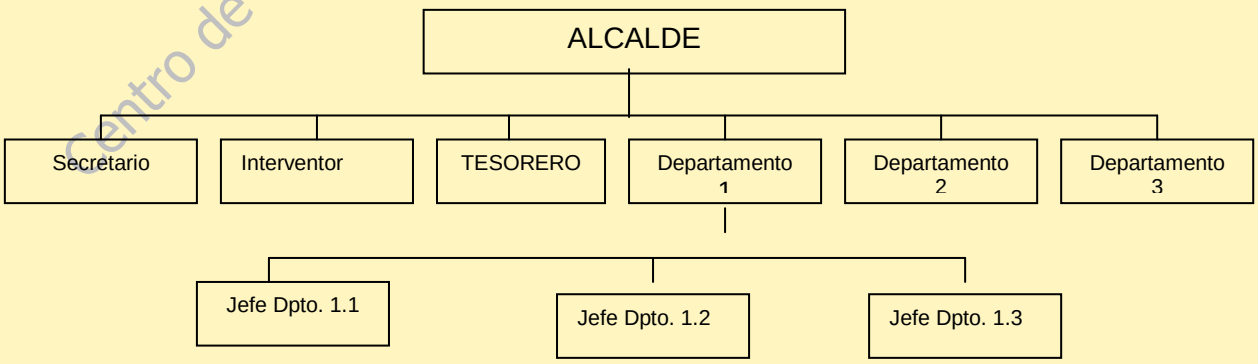
c) Grupo 3º

Son municipios cuya organización y dimensión de la plantilla comienza a tener gran tamaño, y poseen hasta diecisiete concejales. Se nota una serie de áreas temáticas bien diferenciadas.



d) Grupo 4º

Son los municipios que se acercan a los de gran población, y éstos propiamente dichos. Corresponde a la estructura municipal más compleja y están formados por más de 25 concejales.



Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

6.-TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ORGANIGRAMAS.

6.1.-Principios básicos

A) El organigrama es el resultado de la creación de una organización, o bien existiendo ya la organización no se disponía de él, o de una modificación de la organización la cual hay que representar. Son tres las posibilidades que pueden dan pie a la elaboración de un organigrama:

I.- Cuando se crea una nueva organización.
II.-Cuando esta existe pero no tiene organigrama, y si lo tuviese, habría que organizarlo y reajustarlo
III.- Cuando se procede a modificar el organigrama ya existente.

B) Ningún organigrama debe tener carácter finalista, puesto que su valor verdadero depende de que se mantenga al día y en siempre en consonancia con los cambios que va experimentando la estructura. No hay que olvidar que una Administración es un cuerpo en movimiento, el personal existente está en continua interactividad y en algunos casos la comunicación puede ser compleja, y siendo el contexto (campo de trabajo) dinámico, el organigrama, por ende, ha de ser dinámico. Este técnico entiende que todo organigrama es un proyecto vivo, que se construye en el tiempo y que evoluciona en la gestión.

C) El tipo de organigrama que ve a regir para la organización se selecciona de mutuo acuerdo con la dirección, tomado como guía fundamental la adopción del que resulte de mayor utilidad y provecho para la administración, y no aquel destinado a satisfacer el capricho de alguien. De hecho la dirección, en palabras del propio CORRAL VILLALBA[7]

D) En el sector publico hay intención de reorganizar sus estructuras organizativas, y aún mas, hasta su propia su organización en general, coincidente, casi siempre, con el inicio de cada una de las legislaturas.

6.2.-Método de trabajo

Al margen de las diferentes líneas de conexión o diversas fases para la elaboración de un organigrama se ha de averiguar (determinar) el programa de trabajo, en definitiva, planificar el programa de trabajo.

Para llevar a cabo se necesita un documento rector que sirva como marco de actuación empleando un oportuno cronograma (o diagrama de Gantt) que permita, en la medida de lo posible, habida cuenta de la complejidad en el caso de las administraciones locales, identificar la actividad en que se estará utilizando cada uno de los recursos y la duración de esa utilización, de tal modo que puedan evitarse periodos ociosos innecesarios y se dé también al responsable-administrador una visión completa de la utilización de los recursos que se encuentran bajo su supervisión.

Sin entrar en demasía en la elaboración de dicho diagrama, básicamente ha de contar el mismo con dos ejes, el izquierdo (vertical) y el derecho (horizontal), en el primero de ellos se escriben los nombres de las tareas a realizar situándose de manera que el lado izquierdo de los bloques coincida con el instante cero del

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

proyecto (su inicio). A continuación, se dibujan los bloques correspondientes a las tareas a realizar y, que a su vez, sólo dependan de las tareas ya introducidas en el diagrama. Se repite este punto hasta haber dibujado todas las tareas, y en el eje horizontal se incluye un calendario, o escala de tiempo definido en términos de la unidad más adecuada al trabajo que se va a ejecutar: hora, día, semana, mes, etc. Dado que en el eje vertical, se incluyen las actividades que constituyen propiamente el trabajo a ejecutar, a cada actividad se hace corresponder una línea horizontal cuya longitud es proporcional a su duración en la cual la medición efectúa con relación a la escala definida en el eje horizontal conforme se ilustra.

6.3.-Componentes del organigrama

■ CAJETÍN: es la figura geométrica. Normalmente un paralelogramo rectángulo. Y vienen a definir a cada uno de los compartimentos de la estructura orgánica que se va a describir.

En el control de la representación del organigrama se han de observar los siguientes controles:

A. No es recomendable usar otra figura geométrica distinta de la anteriormente indicada del rectángulo, dado que el uso (que también puede ser normal en muchas organizaciones) de círculos, rombos, elipses u otras figuras geométricas puede dar confusión con los flujogramas que sí utilizan dichas figuras poligonales. Dichos rectángulos habrán de ser de dimensiones semejantes.
B. La colocación de las figuras en el gráfico deberá observar los siguientes requisitos:

1) El nivel jerárquico de cada departamento o unidad administrativa.
2) La disposición de las distintas unidades departamentales deberán ordenarse de acuerdo con los diferentes niveles jerárquicos existentes en la organización que podrán variar según su naturaleza, funciones, sector, ámbito, y el contenido propiamente dicho.
3) En las Administraciones Locales el organigrama debería observar los siguientes niveles:

I.-A diferente nivel jerárquico:

a. Alcalde
b. Habilitados estatales
c. Concejal-Delegado
d. Dirección de Área
e. Jefe de Servicio
f. Adjunto a Jefe de Servicio
g. Jefe de Sección
h. Adjunto Jefe de Sección
i. Jefe de Negociado
j. Administrativos
k. Auxiliares Administrativos
l. Resto personal subalterno

II.-A igual nivel jerárquico:

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Se incluyen los cajetines con dependencia unívoca del mismo superior jerárquico.

■ LÍNEAS DE CONEXIÓN: Este componente muestra los tipos de relaciones que se presentan en una estructura de organización.

Pueden ser de dos tipos:

a) Continuas o discontinuas, éstas últimas son las que indican tanto, la relación de autoridad funcional, de asesoría, como la de coordinación como más abajo se verá.

b) Finas o gruesas, esta última indica las relación con los órganos desconcentrados

c) Tipos de relaciones que se presentan:

a.- RELACIÓN LINEAL: es la que inclina que la transmisión de autoridad y responsabilidad sea a través de una sola línea, ya que existe una relación entre las diferentes unidades que aparecen en el gráfico de la organización. Es la organización piramidal por excelencia. Haciendo la salvedad que todas las unidades que dependan de un superior deben quedar vinculadas a él por una sola línea (de unión), manteniendo el mismo grosor de las líneas de interconexión en todo el organigrama, aún siendo el departamento de mayor importancia o mayor jerarquía. Se debe evitar que las referidas líneas de conexión acaben con flechas orientadas hacia abajo, dado que dicha flecha no va a remarcar la propia estructura organizativa y podría conllevar romper el propio principio de autoridad-responsabilidad que ampara el gráfico.

b.- RELACIÓN DE AUTORIDAD FUNCIONAL: Es aquella que representa la relación de mando específico o especializado, con sus distintos niveles de autoridad. Este tipo de relación (de autoridad) se limita al método específico de ejecución de una actividad y puede existir en forma paralela a la autoridad líenla. Debe presentarse gráficamente por medio de líneas cortas de trazos discontinuos.

c.- RELACIÓN DE ASESORÍA: Es aquella que representa los órganos que proporcionan información técnica a los de línea. En la administración local normalmente Secretaría General, Asesoría Jurídica o Técnicos. Entendiendo en este caso que la única persona legitimada para el asesoramiento legal receptivo en las Corporaciones locales sigue siendo el Secretario General, según art. 1.1 a) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Este relación de asesoría puede tener dos tipos, a su vez, interna, cuando la que proporciona la unidad asesora forma parte de la estructura organizacional -a los órganos de línea-, o externa, es la que suministrando unidades asesoras a los órganos de línea de la organización, desempeñan sus funciones de forma independiente a ésta. Debe presentarse gráficamente a través de líneas de trazo discontinuo colocadas perpendicularmente a la línea de mando de la unidad de la cual dependan jerárquicamente.

d.- RELACIÓN DE COORDINACIÓN: Este tipo de relación tiene por objeto interrelacionar las actividades que realizan diversas áreas de la organización. Puede existir entre unidades de un mismo nivel jerárquico o no. No obstante, este tipo de relaciones debe ser simple y sencilla, y su cadena de mandos, también corta y sencilla,

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

de otro modo, podría perder la esencia del organigrama, su eficacia. Debe presentarse gráficamente a través de líneas largas de trazo discontinuo.

e.- RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: Es aquella que tiene por objeto representar a los órganos desconcentrados con que cuentan las dependencias, para la atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Se deben incorporar por debajo del último nivel del organigrama. Entre estor órganos y el cajetín de unión (unidad departamental) debe trazarse una línea de más grosor que diferencia al resto de las líneas de mando.

f.-OTRAS RELACIONES
La existencia de otras posibles relaciones dentro de las administraciones locales suelen ser más bien escasa, restarían para otras administraciones públicas las relaciones de comisiones (con representantes de otras instituciones oficiales, ya sea Diputaciones o Comunidad autónoma), para el caso que así se produjera , el cajetín de ubicación sería un rectángulo de trazo discontinuo ligado perpendicularmente a la línea de mando por una línea de coordinación.

6.4.-Fases de elaboración

1º.-Autorización y apoyo de los niveles superiores.

La decisión de la implantación de un organigrama en una Administración local, o su puesta en marcha o incluso la simple modificación de las líneas estratégicas del existente, debe ser responsabilidad de la corporación, la cual es la máxima autoridad para planear su elaboración, quien podrá trasladar dicha responsabilidad a las diversas delegaciones o direcciones de área o jefes de servicio que, a su vez, se encargarán de integrar los diversos equipos de trabajo, dada la máxima compenetración y entendimiento que debe existir en su elaboración, con las diversas unidades de trabajo o personal de apoyo.

2º.-Acopio de la información.

Esta fase con lleva varias subfases a la vez:

1ª:-Captación de la información: sencillamente ver que se tiene. En una administración se ha de empezar por estudio de la plantilla (plazas) y R.P.T. (puestos), así como la D.P.T. (descripción de puestos). Esta etapa debe concluir con una entrevista con los líderes técnicos de cada área, y éstos con su personal operativo. De ahí que el engranaje técnico y la motivación del personal ha de ser pleno y mayoritario.

2ª.-Analizar la información: de toda la información obtenida se necesita realizar un examen crítico con los datos obtenidos para detectar posibles contradicciones, lagunas o duplicidad de funciones, y mecánicamente el proceso de implantación (o modificación, en todo caso) ha de modificar y corregir los posibles fallos en la organización, como veremos posteriormente.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

3º.-Clasificación y registro de la información.

Una vez la información en nuestro poder (con las consabidas modificaciones que se hayan efectuado sobre la estructura organizativa) , se ha de plasmar la misma en un formato que permitan su manejo ágil y claro. Este soporte ha de tener dos formatos, el informático, con el formato correspondiente y, a papel, recomendable para este último caso que sea un documento fuerte y compacto, ya que su consulta ha de ser continua y constante, con hojas intercambiables que pueda permitir una continua renovación del mismo, con una numeración consecutiva que lo facilite.

5º.- Diseño del Organigrama.

Elaboración propiamente del documento gráfico.

7.-IMPORTANCIA DE LOS ORGANIGRAMAS. VENTAJAS

7.1.- Como instrumento de análisis:

a) Detección de fallas estructurales, ya que representa gráficamente las unidades de trabajo y las posibles relaciones entre ellas, por tanto el binomio unidad-relación ha de preservarse en todo el organigrama independientemente de la actividad, función o autoridad que desempeñen entre sí las diferentes unidades y sus relaciones, evitando en la medida de lo posible las 'dispersiones departamentales, y así permitir el trabajo coordinado, aprovechando al máximo los recursos disponibles.

b) Detección de fallos de control revisor. A través de análisis periódicos de los organigramas actualizados, ya que se puede detectar cuando el espacio de control de una unidad excede a su capacidad o nivel y en cualquier de estos casos es aconsejable recomendar la modificación de la estructura en sentido vertical u horizontal, con lo que se conseguiría evitar las temibles lagunas orgánicas.

c) Detección de fallos interdependientes. Relación de dependencia confusa. A veces se crean unidades sin estudiar primero su ubicación y en el momento de actualizar los organigramas se descubren dobles líneas de mando, o lo que puede ser peor, una ruptura de mando, que puede provocar fricciones y sensaciones frustrantes en diversos departamentos. Situación por otra lado, que no debe resultar extraño en una administración local de gran tamaño y excesiva descentralización orgánica.

d) Sobredimensionamiento: el organigrama puede tener un objetivo claro, y conciso, que la administración FUNCIONE, siendo importantísimo para ello que no esté sobredimensionado, y pueda impedir la toma de decisiones adecuadas y en tiempo. De hecho los cambios organizativas se han de producir como consecuencia de los cambios del entorno para reforzar los niveles de competitividad a nivel interno, aconsejando este técnico tres cuestiones, que no por ser simples son baladíes:

1º.-Descargar la estructura de mandos intermedios, ya que simplifica enormemente la administración de personal, y reduce los costes salariales.
2º.-Favorecer la comunicación interna, especialmente la vertical, tanto ascendente como descendente

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

3º.-Eliminar diferencias entre la base y la cúpula mejora los niveles de implicación y compromiso de la plantilla

7.2.- Como instrumento finalista:

Al proporcionar la representación gráfica de los aspectos fundamentales de una organización, permite entender un esquema general, así como el grado de diferenciación e integración funcional de los elementos que lo componen, siendo por tanto:

a) Fuente autorizada de consulta con fines de información.

b) Indica la relación de jerarquía que guardan entre sí los diferentes órganos que integran una dependencia o unidad.

c) Facilita al personal el conocimiento de su ubicación y relaciones dentro de la organización.

d) Muestra una representación de la división del trabajo, ya que:
-Define los cargos existentes en la administración (local, en este caso)
-La agrupación de los cargos en unidades administrativas
-Autoridad asignada a cada uno de ellos.

C) Como instrumento funcional:

En un doble sentido podríamos estudiar su importancia desde:

a) Corporación/ciudadano: para ambos casos orienta las unidades administrativas de la Administración, al reflejar la estructura organizativa, sus características gráficas y sus actualizaciones..

En este sentido se echa de menos la existencia de manuales de organización (de procedimientos, en el argot de las empresas privadas) en las administraciones públicas, cuestión ésta que aún no ha calado en las administraciones y que tendría su camino allanado con el establecimiento de un buen organigrama corporativo. No obstante la existencia de manuales de organización, poco a poco se van a ir instalando en las diversas administraciones ya que es la entrada para el establecimiento de una gestión de calidad en las mismas. Téngase en cuenta que en las empresas privadas (por contraposición con las administraciones públicas) los organigramas (como estructura organizativa de esa empresa) vienen definidos en los propios manuales de organización.

b) Para el área de administración de personal:

El analista (técnico) de personal necesita este instrumento para los estudios de descripción de puestos (DPT), ya que sirve para proceder a valorar económicamente los puestos de trabajo (VPT)[lo que en la teoría organicista se llamaría plan de administración de sueldos y retribuciones] y serviría como elemento de apoyo para la implementación, seguimiento y actualización de todos los Recursos Humanos. Piénsese que en las administraciones con organigrama, éste puede poseer un valor, aún sin poseerlo, similar al resto de instrumentos jurídicos de gestión de recursos humanos.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

[1] PETRICK, JOSEPH y FURR, DIANA S.; Calidad total en la dirección de Recursos Humanos. Gestión 2000.com Edic. 2000
[2] CALDERÓ CABRÉ, ALBERT y CASAJUANA MIRAS, Pere. Planificación Estratégica. Apuntes CEMCI. Granada 5/6 de Marzo de 2007
[3] J. MAHILLO SANTOS: La función pública local española y sus problemas actuales. Instituto de Estudios de Administración Local. 1976. Pág. 258
[4] L. BLANCO DE TELLA: Técnica y aplicación de los organigramas. Servicios Central de Organización y Métodos. Secretaria Geneal Técnica. Presidencia del Gobierno. 2ª Edición. 1975. pág. 13
[5] A. PÉREZ LUQUE: La relación de Puestos de Trabajo de las Corporaciones locales. El consultor de los Ayuntamiento y de los Juzgados. Madrid 2003. Pág. 330
[6] CORRAL VILLALBA, J. Manual de Gestión del personal de la Administración Local. 1ª Edición. 2000
[7] CORRAL VILLALBA, J. Manual de Gestión del personal de la Administración Local. 2ª Edición. 2004

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional