

## **PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EL CASO DE ARAGÓN**

### **SUMARIO:**

- I. *Introducción: El Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma.—*
- II. *Organización administrativa:* 1. Consideraciones previas. 2. El «órgano de organización». 3. Problemas básicos de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas.—
- III. *Funcionamiento de la Administración:* 1. Consideración previa. 2. Planificación y programación en las Administraciones autonómicas. 3. La coordinación de funciones. Los órganos colegiados. 4. Desconcentración de competencias. 5. Productividad y control de eficacia. 6. Programación de la actividad financiera y presupuestaria. 7. El funcionamiento de la Administración y la informática.—
- IV. *La Función Pública:* 1. El Proyecto de Ley y su contenido. 2. El principio de simplificación de las estructuras: El principio de unidad de acción en la política de personal. Las relaciones de puestos de trabajo. La oferta anual de empleo público y la selección de personal. Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa.

### **I. INTRODUCCIÓN: EL INFORME DE LA DIPUTACIÓN GENERAL A LAS CORTES DE ARAGÓN SOBRE LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

La transformación del sistema de distribución del poder político y administrativo en el Estado, establecido por la Constitución de 1978, comporta una correlativa modificación de la organización administrativa del Estado en una doble dirección: por un lado, la Administración del Estado debe reajustar sus estructuras adaptándolas a las competencias que va a ejercer realmente, una vez culminados los procesos de transferencias a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la aparición de unas nuevas Administraciones Públicas, las Comunidades Autónomas, con un enorme impacto sobre el esquema administrativo preexistente, exige un gran esfuerzo de organización, porque de su correcto nacimiento y desarrollo dependerá, en buena medida, el éxito del proceso autonómico.

Así, el nuevo modelo de Estado exige un replanteamiento profundo del sistema de Administraciones Públicas, la redefinición de las funciones de algunas de ellas y la definición

de los principios para su correcta coordinación e interrelaciones. Por ello, «la reforma administrativa» es ahora más necesaria que nunca, ya que debe aprovecharse la reorganización del sistema de poderes públicos para intentar corregir y modificar los defectos tradicionales de las Administraciones Públicas y para evitar que las nuevas Administraciones hereden los vicios de aquéllas, configurándose con las debidas garantías de coherencia y eficacia.

Se trata, por tanto, de afrontar con carácter general y globalizador la nueva organización del Estado, partiendo de un esquema general e integrado del papel de cada una de las Administraciones Públicas en el mismo para descender posteriormente a programas específicos en las diversas áreas que integran la función administrativa, evitándose acciones puntuales en determinados sectores desconectados de un planteamiento general.

Desde este punto de vista, conviene no confundir reforma de la Administración Pública con reforma de la Función Pública. La Función Pública es un elemento básico sobre el que debe operarse en cualquier programa de reforma administrativa. Pero cualquier reforma administrativa que merezca tal nombre debe, obviamente, pronunciarse sobre todos aquellos otros aspectos que inciden sobre el correcto funcionamiento de las Administraciones. Un programa de actuación sobre el personal de la Administración Pública debe ser la traducción, en este campo específico, de unos principios de carácter básico fijados con carácter previo que efectúen un diseño general de lo que debe ser una Administración Pública.

En el actual momento de desarrollo de la nueva organización territorial del Estado parece necesario que se aborde, por cada una de las Administraciones Públicas, el problema general de su estructura y funcionamiento y que, al mismo tiempo, se clarifique y precise el sistema de relaciones entre las Administraciones Públicas de nuestro Estado, definiendo o redefiniendo su papel y funciones en el juego de los poderes públicos del Estado: se trata de encontrar un modelo administrativo definitivo para el Estado, que supere la actual convivencia de elementos organizativos procedentes del antiguo sistema centralista con los nacidos como consecuencia de la organización territorial del Estado diseñada por la Constitución.

Cierto es que el reto de la reforma o construcción de las distintas Administraciones Públicas es de la mayor envergadura, si se tiene en cuenta el contexto en que ésta debe desarrollarse. Así, por un lado, en la Administración del Estado venía produciéndose, en los últimos años de la dictadura, un auténtico deterioro institucional que provoca el arrastre de numerosos lastres que hacen difícil adaptarla, en poco tiempo, a los principios que exige el nuevo sistema constitucional. Así, por la más autorizada doctrina se han venido citando como algunos síntomas de dicho deterioro:

— La obsolescencia de un sistema de organización en permanente estado de inflación y pensando más en los intereses subjetivos del poder político y del funcionariado que en el eficaz servicio al administrado.

- La rigidez de la propia organización por el enquistamiento en la misma de unos cuerpos de funcionarios con una clara tendencia a la patrimonialización de las funciones administrativas y reacios, por tanto, o cualquier reforma que pueda perjudicar sus intereses.
- El escepticismo general del funcionariado y la falta de iniciativa del mismo absorbido por los defectos de la propia organización y desincentivado por la irracionalidad del sistema retributivo.
- La falta de coordinación entre los diversos departamentos y órganos que ha impedido, en ocasiones, una acción de gobierno global y coherente.
- La lentitud en la resolución de los asuntos por la existencia de numerosos trámites injustificados que se une a la baja productividad.
- La frecuente confusión entre el ámbito político y administrativo, con el consiguiente peligro de politización de la Administración Pública.

Por otro lado, en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, es preciso poner de manifiesto que la organización de sus Administraciones Públicas ha estado dificultada, además, por otros problemas que han derivado directamente de los defectos de planteamiento en la construcción del Estado autonómico:

- Un proceso de transferencias que comienza en el año 1979, mal concebido, con una falta casi total de planificación y programación previas, que produce injustificables repartos entre distintas Administraciones de sectores de competencias que exigían una gestión unitaria y que sólo varios años después ha podido ser revisado, sin que dicha revisión pueda evitar determinados defectos iniciales de organización de la gestión de las competencias transferidas.
- Un desarrollo anárquico e improvisado de las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas en su primera fase, consecuencia no tanto de sus propias insuficiencias como de falta de programación del proceso de transferencias.
- La ausencia de un modelo administrativo definido de funcionamiento del Estado y los continuos cambios en el rumbo y orientación del proceso autonómico.
- Un recelo inicial del funcionariado transferido a las Comunidades Autónomas por la indefinición inicial de su situación en las mismas, que sólo al cabo de unos años ha podido ser corregida.
- Una peligrosa tendencia inicial hacia una injustificable duplicidad de órganos administrativos por el retraso en la necesaria supresión o reducción de los correspondientes servicios periféricos de la Administración del Estado, una vez transferidas sus competencias, que conlleva un efecto adicional de desconcierto del administrado sobre qué Administración tiene el poder decisorio en cada materia.
- Imprecisión y pasividad en la solución de cuestiones fundamentales, como los relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas, etc.

Por ello, cuando en el transcurso de la presente legislatura se planteaba en la Comunidad Autónoma de Aragón, como uno de los objetivos fundamentales de gobierno, la organización y funcionamiento de la Administración autonómica, se venían a fijar como puntos de partida o criterios rectores los siguientes:

— El tema de la Administración Pública había de exigir un tratamiento generalizado que incidiese sobre los diversos aspectos de organización y estructuras, funcionamiento, aspectos financieros y presupuestarios, personal, relaciones con el ciudadano y relaciones con otras Administraciones Públicas. Se trataba, por tanto, de efectuar un diseño general de lo que se deseara que fuera la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Para conseguir este objetivo se propone la elaboración de un Informe sobre la situación y perspectivas del desarrollo de la Administración de la Comunidad Autónoma que, tras analizar los diversos aspectos sectoriales antes citados, definiese, como consecuencia, unas directrices de actuación que constituyesen un programa, a corto, medio y largo plazo, en el que se inscribiesen las acciones puntuales que deberían desarrollarse en el tiempo para la consecución de los objetivos establecidos en el Informe.

— Siendo la Administración autonómica un tema institucional de primera importancia, se consideró conveniente que los criterios para su constitución no fueran definidos en exclusiva por un partido, sino contrastados con la totalidad de los grupos políticos representados en el Parlamento autonómico: para ello, el Informe y la propuesta de directrices de actuación se remitieron a las Cortes de Aragón a principios de 1985 para su debate y posterior aprobación.

Los grupos políticos de la Cámara aprobaron unánimemente el programa, estableciendo una serie de comparecencias de los responsables del Ejecutivo en llevarlo a cabo para que pudiera controlarse parlamentariamente, día a día, el nivel de ejecución del programa y el grado de adecuación de las medidas adoptadas a las directrices contenidas en el mismo.

Haremos, a continuación, una referencia general a algunos de los principales problemas y cuestiones que plantea el Informe. Evitaremos, no obstante, limitarlos a un mero tratamiento de los temas desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma aragonesa, efectuando reflexiones generales sobre los mismos para intentar proyectar dichos problemas sobre el conjunto de las Administraciones autonómicas.

## **II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **1. CONSIDERACIONES PREVIAS**

Una de las cuestiones básicas que debe contemplar cualquier programa de actuación sobre Administración Pública es la organización administrativa.

En el Informe de la Diputación General de Aragón a las Cortes de Aragón se pone de manifiesto cómo la construcción de la Administración de la Comunidad Autónoma no debe, de ningún modo, responder a una simple recepción mimética y acrítica de los criterios estructurales de la Administración del Estado.

Es éste un error que desde el principio ha podido observarse que se ha cometido en diversas Comunidades Autónomas sin tener en cuenta que, tanto por su dimensión funcional y territorial como por el necesario planteamiento innovador que debe inspirar su creación, la organización administrativa de una Comunidad Autónoma debe responder al principio de adecuación de sus estructuras a las funciones y objetivos a alcanzar, lo que ha de comportar un estudio en profundidad de las necesidades específicas de cada Administración Pública para poder ofrecer una respuesta imaginativa que, en muchos casos, estará alejada de los esquemas tradicionales de organización de la Administración del Estado.

Se indica, por otra parte, la necesidad de no caer en la tentación inflacionista en la que frecuentemente ha incurrido la Administración estatal y actualmente, por efecto reflejo, la mayor parte de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Del análisis de las estructuras administrativas de estas últimas puede deducirse con facilidad que el nacimiento de las Administraciones autonómicas no ha ido, en general, precedido de estudios sobre racionalidad y eficacia de la organización ni de valoraciones de la adecuación del coste de los órganos creados a su rendimiento social y económico. Son frecuentes las organizaciones claramente inflacionistas desprovistas de un contenido funcional que justifique tanto la categoría del órgano como la organización que las desarrolla.

Este fenómeno responde al hecho de que la tarea de organización, que es una función imprescindible para el éxito de cualquier empresa, ha sido minimizada en la Administración Pública y sujeta, más que a criterios de racionalidad y eficacia, a las peculiares consideraciones e intereses personales de quienes en cada momento estaban investidos de la capacidad de decidir. En este sentido puede afirmarse que la cuestión de la organización ha sido en nuestro Estado hasta ahora prácticamente despreciada, siendo éste uno de los síntomas de mayor distanciamiento entre nuestra Administración y las de los países europeos con mayor nivel de desarrollo.

Así, la labor de organización administrativa debe ser, por otra parte, una operación casi permanente y que ha de desarrollarse sin perder en ningún momento de vista los principios de adecuación entre estructuras y objetivos a alcanzar y de austeridad administrativa.

## 2. EL «ÓRGANO DE ORGANIZACIÓN»

En el tema de la organización administrativa tiene una especial importancia la correcta distribución de las competencias relativas a la misma. Por un lado, debe procurarse la existencia de una atribución de las decisiones básicas sobre esta cuestión al máximo nivel político para evitar las discrepancias interdepartamentales. Al mismo tiempo, es necesario que exista un órgano central de organización con la responsabilidad de analizar las diversas

propuestas de organización departamentales, para adaptarlas a un plan general de organización elaborado unitariamente. Este órgano debe estar suficientemente apoyado en cuanto a sus decisiones y tener atribuidas las competencias necesarias para poder desarrollar con eficacia dicha función, ya que la experiencia en la Administración del Estado demuestra una mediatización permanente de su actividad por los particulares criterios de cada Ministerio. Por otra parte, deberá conseguirse una perfecta coordinación de la unidad de organización con la unidad de presupuestos del Departamento de Hacienda. En las Comunidades Autónomas, con unos Administraciones de menor tamaño que la Administración del Estado, deberá ser más fácil conseguir el objetivo de que desde un único centro directivo especializado se pueda dar un tratamiento unitario y coordinado a la organización de las Administraciones.

El Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón, además de regular y definir las competencias de dicha unidad de organización, propone la creación de la Comisión de Racionalización Administrativa con el objeto de desarrollar los estudios previos y efectuar los análisis necesarios para que cualquier propuesta de organización pueda responder a unos criterios racionales y coherentes, además de efectuar las propuestas necesarias para mejorar el funcionamiento y eficacia de los distintos servicios administrativos.

### 3. PROBLEMAS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Pasando a hacer referencia a problemas concretos que plantea la construcción de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, podemos mencionar los siguientes

— En primer lugar, es imprescindible que en la organización se consiga el suficiente grado de integración entre las diversas unidades que la componen. Integración de acción entre las diversas Consejerías o Departamentos y, dentro de ésta, entre las diversas Direcciones Generales o Servicios.

La experiencia en la Administración del Estado demuestra las dificultades para conseguir una correcta integración orgánica tanto entre los diversos Ministerios como entre las diversas Direcciones Generales de un mismo Ministerio, hasta el punto que Alejandro Nieto ha hablado de la invertebración orgánica de la Administración Pública española.

— Por otra parte, es necesario dotar de la suficiente flexibilidad a la organización administrativa que se cree, rompiendo la tradicional tendencia a la petrificación de las organizaciones públicas: los programas de la Administración varían en el tiempo y la organización debe ser capaz de adaptarse y dar cauce a dichas modificaciones.

— La organización administrativa debe también ajustarse a la realidad competencial y a las particulares dimensiones territorial y personal de cada Comunidad Autónoma. Se ha puesto de manifiesto antes el mimetismo inicial que llevó a la mayor parte de las Comunidades Autónomas a trasplantar, a una realidad distinta, organigramas y criterios de organización prácticamente idénticos a los de la Administración central.

Surgieron, así, órganos que pudiendo tener sentido en el Estado, no lo tenían en muchas Comunidades Autónomas y la proliferación de Direcciones Generales con un ámbito competencial idéntico al del Estado, pero que habían de operar sobre un territorio y un número de administrados sensiblemente inferior, introducía un elemento disfuncional, inflacionista, en el seno de algunas Comunidades Autónomas.

Es evidente que las distintas características de éstas deben exigir una respuesta organizativa diferente y que ha de romperse la tendencia al uniformismo organizativo que, por la inercia del centralismo, ha inspirado con frecuencia a nuestros administradores.

Un ejemplo concreto, a este respecto, puede obtenerse en el análisis del número de escalones de la cadena jerárquica. La operatividad exige que dicho número sea el mínimo compatible con una gestión eficaz. Si una Comunidad Autónoma concreta, por el volumen de gestión en una determinada área competencial, debe reproducir tantos escalones como la propia Administración del Estado (consejero, viceconsejero, director general, subdirector general, jefe de servicio, etc.), deberá hacerlo, pero en muchos casos el volumen de gestión hace posible la supresión de escalones intermedios.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón se prescindió, de momento, a la vista de la relación volumen de gestión-eficacia, de los escalones intermedios de viceconsejeros y subdirectores generales, lo que implica una simplificación notable de la línea jerárquica a través de la que debe discurrir la ejecución de los asuntos.

También pone de manifiesto el Informe la necesidad de que en las futuras reorganizaciones se estudie en profundidad la cuestión del número de jefaturas de todo orden existentes en la organización, ya que por efecto reflejo de un vicio tradicional en las estructuras administrativas del Estado se ha tendido, en determinadas ocasiones, a crear jefaturas no tanto por la existencia de un número de subordinados que justifiquen la existencia de un «jefe», sino como vía para obtener una retribución complementaria por puesto de trabajo para paliar las insuficiencias de las retribuciones básicas, problema que deriva de las imperfecciones del sistema retributivo, que, como mal endémico, ha afectado a la Administración española. Si una jefatura no tiene justificación como tal, deberá suprimirse, paliándose posibles agravios en las remuneraciones del funcionariado a través de los convenientes reajustes del sistema retributivo.

— Otra cuestión importante es que los Departamentos horizontales (habitualmente, Presidente y Hacienda) tengan entre ellos el grado de coordinación suficiente y, con respecto al resto, el nivel de penetración necesario para que pueda producirse una actuación integrada de toda la Administración.

— También se ha planteado en la organización de la Administración autonómica el problema de la delimitación entre órganos políticos y administrativos.

Es evidente que esta delimitación no puede nunca impedir que determinados aspectos de la actuación de un órgano político o de un órgano administrativo, en función de su proximidad



dentro de la estructura orgánica, no sean rígidamente separables, ya que la actuación de un director general profesionalizado, en función de su cercanía al órgano político, tendrá determinadas connotaciones de este carácter. Sin embargo, es importante trazar la línea de separación de ambos que determine la forma política o profesional de cubrirlos.

A este respecto parece conveniente, siguiendo las pautas establecidas al respecto por las Administraciones de los países más avanzados, que se tienda a la profesionalización de las Direcciones Generales, es decir, al reclutamiento de estos directivos en base a sus méritos y adiestramiento profesional, sin perjuicio de que dicho mérito profesional venga matizado, lógicamente, por la capacidad del profesional para integrarse y desarrollar un determinado programa de gobierno.

Este planteamiento llevaría a una menor inestabilidad del aparato administrativo, muy deseable en el actual sistema político español, en el que el permanente cambio y modificación de los órganos de dirección de las 17 Comunidades Autónomas podría provocar una falta de rendimiento y eficacia de la Administración por imposibilidad de desarrollar programas a largo plazo.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, el carácter profesional de las Direcciones Generales viene establecido en el propio Estatuto de Autonomía y desarrollado en este punto por el artículo 36 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, de las Cortes de Aragón.

La garantía de permanente asistencia política al consejero se obtiene a través de sus gabinetes, mediante los cuales aquél puede contar durante el tiempo de su mandato con personas que colaboren en la formación de su voluntad política.

En el Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón se destaca la importancia de la función de estos gabinetes, afirmándose, no obstante, que debe evitarse el riesgo, observable en algunas Administraciones Públicas de nuestro Estado, de que tiendan a convertirse en una vía paralela de dirección de la actividad administrativa, de tal modo que, aprovechando su proximidad al máximo órgano de decisión, ejerzan de hecho funciones que correspondan a otros órganos administrativos. De este modo, se produciría un abandono de la importante función de asesoramiento y apoyo que les corresponde, constituyéndose en la organización informal de parte de la gestión administrativa.

Para evitar estas disfunciones y delimitar con claridad sus competencias, el Informe establecía que el Ejecutivo procederá a una ordenación de sus gabinetes, que se produjo por Decreto 106/1985 de la Diputación General de Aragón, de 29 de agosto.

— Otra cuestión de trascendencia a la hora de organizar las Administraciones autonómicas es la del tratamiento a dar a los servicios periféricos de las mismas.

El primer problema que se ha planteado en torno a esta cuestión es el de su propia existencia. Efectivamente, como consecuencia de los llamados «pactos políticos UCD-PSOE», se abogó, en un determinado momento, porque los servicios periféricos de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se integraran («articularan») en la organización de las Diputaciones Provinciales. La LOAPA y los Estatutos de Autonomía cuya redacción fue posterior a los pactos recogían, e incluso imponían, este sistema.



Sin embargo, la realidad es que las dificultades, tanto políticas como técnicas, que implica esta articulación han supuesto en la práctica que no se haya producido dicha integración: pretender que el setenta u ochenta por ciento de la actividad de gestión de una Administración Pública se ejerza a través de otros entes públicos con su propia personalidad y que puedan estar, lógicamente, en manos de responsables políticos pertenecientes a distintos partidos es una operación de gran complejidad, que puede provocar serias disfunciones organizativas y permanentes dudas en cuanto a la imputación política del buen o mal funcionamiento de los servicios.

Lo que se pretendía con dicha fórmula era evitar la duplicación de administraciones operantes sobre un mismo territorio. Lo cierto es que la simplificación del esquema administrativo debe venir en una reforma y redefinición del sistema de administraciones en el Estado que evite la antes citada convivencia de elementos organizativos del anterior sistema centralizado y del actual sistema autonómico. La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre «la Ley de las Diputaciones» catalana supuso, quizá, un obstáculo para una redefinición imaginativa de los modelos administrativos. No obstante, ya se han efectuado interpretaciones doctrinales en otra dirección que podrían abrir el camino a futuras soluciones que, respetando los principios constitucionales, evitaran que pudiéramos estar abocados hacia un sistema de Administraciones Públicas caótico y abigarrado. Sobre unos mismos territorios con poblaciones a veces escasas, no pueden operar Ayuntamientos, Comarcas, Diputaciones Provinciales, Delegaciones del Gobierno, Gobierno, Gobiernos Civiles, Administración periférica del Estado, Administración periférica de la Comunidad Autónoma...

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, a pesar de ser ésta una de las afectadas estatutariamente por el principio de articulación de los servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales, se optó como fórmula provisional por obtener la necesaria integración y coordinación provincial a través de sendas Delegaciones Territoriales de la Diputación General de Aragón en Huesca y Teruel, al frente de las cuales existe un delegado territorial con categoría de director general, que representa en la provincia al Gobierno autónomo y al Departamento de Presidencia, como órganos destinados a garantizar la unidad de dirección de dichos servicios en el territorio provincial. Los servicios provinciales se integraban orgánicamente en la respectiva Delegación Territorial, pudiendo deducirse la trascendencia de esta disposición y su gran virtualidad coordinadora e integradora cara al futuro. En la capital de la Comunidad Autónoma no se crea Delegación Territorial por estimarse que sus funciones podían ser realizadas directamente por los órganos centrales.

— Otro tema de gran trascendencia, dentro de los problemas que plantea el análisis de la organización periférica de las Administraciones autonómicas, es el de la posible introducción de unidades orgánicas cuyo ámbito territorial de actuación sea inferior al de la provincia, es decir, de servicios comarcales.

La primera precisión que conviene hacer al respecto es que el establecimiento de órganos comarcales dependientes de todos o algunos de los distintos Departamentos o Consejerías de un Gobierno autonómico es cuestión bien distinta de la posible constitución de las comarcas

como entidades locales propias de una Comunidad Autónoma. En este último caso se trataría de crear unas nuevas personas jurídico-públicas de ámbito comarcal, de naturaleza representativa, aunque tal representación debería tener, lógicamente, carácter indirecto.

La creación de nuevas entidades locales con carácter general dentro de una Comunidad Autónoma planteará ante todo el problema de cuáles hayan de ser las funciones que se les atribuyan. Hay que tener en cuenta que al tradicional esquema de Administraciones Públicas existentes en España durante los últimos siglos (basado en la existencia de tres niveles de Administración: Estado, Provincia, Municipio) ha venido a unirse, como escalón básico en el nuevo sistema político, el de las Comunidades Autónomas, que no son, como las provincias o municipios, un instrumento de descentralización administrativa, sino de auténtica autonomía política en el más estricto sentido del término.

Este hecho comporta una reordenación profunda de las competencias del Estado ya que una gran parte de las mismas se transfieren a las Comunidades Autónomas, pero también debe suponer una necesaria revisión del papel de las Diputaciones Provinciales, que deben reajustar sus funciones ante la presencia de un nuevo ente político-territorial de ámbito superior, cuyo impacto en el esquema general de poderes públicos preexistentes en ningún caso puede desconocerse. Abogar por una tendencia federalizante intrarregional dentro de un Estado a su vez autonómico sería caer en el riesgo de una patológica invertebración del sistema político-administrativo, a la par que una fuente permanente de conflictos entre las instituciones territoriales dentro del ámbito de una Comunidad.

Es evidente que el volumen de las competencias públicas del Estado en su conjunto sigue siendo prácticamente el mismo; lo que ocurre es que se reparte entre cuatro niveles de administración y no entre tres, como se venía haciendo. Todo parece indicar que de este modo la lógica lleva a que se constituyan tres niveles básicos de administración, Estado-Comunidad Autónoma-Municipio, teniendo el resto carácter instrumental. Uno de estos últimos, la provincia, está garantizado constitucionalmente, estableciéndose la posibilidad de la existencia de otros (comarcas), como también reconoce nuestro Estatuto. La cuestión es que, siendo el paquete de competencias públicas escasamente variable (aunque la intervención pública en la vida social aumente progresivamente), la creación de las comarcas como entidades locales sólo tendría sentido si se les atribuyese precisamente aquel núcleo de competencias básicas de las Diputaciones Provinciales, que es precisamente el que justifica su existencia como entes locales en la nueva organización estatal. Las comarcas, desde este punto de vista, pueden ser incompatibles, de hecho, con la pervivencia de las Diputaciones Provinciales (u otros entes locales representativos de la provincia), constitucionalmente garantizada. No se puede crear una compleja y abigarrada estructura de entes locales con sus respectivas burocracias (Diputaciones, Comarcas y Ayuntamientos) para administrar poblaciones y territorios que en muchos casos no tienen las dimensiones suficientes para ello. Parece que la creación de comarcas como entidades locales sólo debería abordarse si, con carácter previo, se realiza un estudio en profundidad que analice sus funciones, su posible estructura política y

administrativa, su dimensión territorial óptima y, sobre todo, la compatibilidad fáctica de su existencia con el ente local provincial.

Por todo ello es preciso plantearse la posible utilidad de la comarcalización de determinados servicios propios de la Administración de las Comunidades Autónomas. A este respecto hay que afirmar que una comarcalización de servicios generalizada plantearía problemas de parecida índole a los que se han dado en relación con las comarcas como entidades locales. La elección del área comarcal como circunscripción territorial ordinaria de prestación de los servicios por las Administraciones autonómicas supondría necesariamente una traslación de poderes decisorios, competencias, funcionarios, etc., del escalón provincial al comarcal, ya que lo contrario provocaría una complicación innecesaria en la cadena jerárquica y, sobre todo, en la inflación burocrática, económicamente injustificable. Quiere ello decir que el establecimiento generalizado de servicios comarcales departamentales supondría de facto la práctica desaparición del escalón provincial.

Teniendo en cuenta estas premisas, el Informe de la Diputación General de Aragón a las Cortes de Aragón planteaba, como fórmula alternativa de actuación, que inicialmente en aquellas áreas administrativas con una clara vocación comarcal (sanidad, servicios sociales, agricultura, urbanismo) se procure desarrollar una política de acercamiento a este nivel territorial de la prestación de este tipo de servicios, fundamentalmente de los no burocráticos. De este modo, la circunscripción comarcal, aunque no se produzca una transferencia a la misma del aparato burocrático con poderes decisorios, irá adquiriendo el necesario arraigo social y económico, pudiendo consolidarse, además, como punto de referencia de la Administración autonómica para la planificación económica y la ordenación territorial.

El Informe pone de manifiesto, asimismo, que ésta parece la vía lógica de actuación en tan compleja cuestión. Que el arraigo social preceda a la formalización legal y que ésta no sea sino la consecuencia lógica de una necesidad sentida popularmente. La comarcalización es un reto que debe afrontarse con prudencia, tiempo y maduración, lo que comportaría, de un lado, la apuntada introducción experimental de determinados servicios en el nivel comarcal y la elaboración de los estudios sociológicos, económicos y administrativos necesarios que garantizarán que una decisión de carácter general al respecto sea readoptada, en su caso, con las suficientes garantías de éxito.

Cuestión que merece especial tratamiento es la Administración institucional de las Comunidades Autónomas. Un principio parece evidente al respecto: debe evitarse radicalmente la proliferación de organismos autónomos en el seno de las Administraciones autonómicas, debiendo crearse únicamente los que estén justificados por desarrollar un función que, por sus especiales características, exige inequívocamente un ente de actuación autónoma.

Téngase en cuenta que la constitución de las Comunidades Autónomas supone una sustitución de la descentralización institucional propia de un Estado centralista por una descentralización territorial. Un Estado rígidamente centralizado como el anterior debió recurrir forzosamente a la creación de grandes organismos autónomos para desconcentrar el enorme volumen de sus funciones cuya ejecución resultaba imposible a través de la Administración directa. Sin

embargo, la ordenación del sistema de competencias administrativas en el Estado ha supuesto que una gran parte de la actividad pública se reparta entre diecisiete Administraciones autónomas, con lo que se ha producido, lógicamente, una alta descongestión en la actividad de la Administración estatal, que en determinadas áreas administrativas deberá desarrollar en el futuro tareas de planificación, coordinación, etc. Así, grandes organismos autónomos como IRYDA, ICONA, etc., han transferido alrededor del 90% de sus funciones a las Comunidades Autónomas. Si dejan de tener sentido como tales organismos autónomos en la Administración estatal, es difícilmente justificable que sea necesario que tal condición se mantenga en cada Comunidad Autónoma. Pueden perfectamente, a la vista de sus funciones, integrarse en la Administración directa.

El Informe del Gobierno aragonés a las Cortes de Aragón pone de manifiesto que son especialmente los organismos autónomos de carácter administrativo los que en buena parte van a perder su sentido como tales en la Administración autónoma y, de hecho, todas las funciones y efectivos procedentes de organismos autónomos de tal naturaleza transferidos hasta el momento a la Diputación General de Aragón han sido integrados sin problemas en las estructuras orgánicas de los diversos Departamentos, perdiendo por tanto su condición autónoma y sometiéndose al régimen jurídico-administrativo y financiero general. Sin embargo, en el campo de los organismos autónomos de carácter comercial o financiero puede haber un número de casos más elevado que en los anteriores que justifique la creación de un ente de tal naturaleza en el seno de la Administración autonómica.

### **III. FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN**

#### **1. CONSIDERACIÓN PREVIA**

Es opinión generalmente compartida la escasa capacidad de las Administraciones Públicas de adaptarse con rapidez a los cambios y modernización de las técnicas de gestión y al impacto de las nuevas tecnologías, pudiendo afirmarse, sin temor de error, que, salvo algunas excepciones, están fuertemente atrasadas al respecto en relación con las organizaciones privadas.

Cuestiones esenciales para cualquier organización como la productividad, el tiempo de resolución de los asuntos, la programación y dirección por objetivos, el control de la calidad del trabajo realizado, etc., se incorporan al funcionamiento de las Administraciones Públicas con dificultades, lentitud a veces exasperante, cuando no con la oposición latente o manifiesta del personal que ha de modificar sus hábitos tradicionales, sustituyéndolos por otros renovados.

La construcción de las Administraciones autonómicas es una oportunidad histórica para intentar romper, en la medida de lo posible, esta inercia si desde el primer momento se afronta decididamente el difícil reto de la reforma en profundidad de los sistemas tradicionales de funcionamiento.

Claro está que hay que partir siempre de la premisa de que las Administraciones autonómicas no son una creación ex novo en la que se pueda actuar sin condicionante alguno, sino que deben construirse o partir de las estructuras orgánicas, funcionales y personales que la Administración del Estado transfiere a las Comunidades Autónomas.

La transferencia exige como primera medida un tiempo de adaptación para la integración de las funciones y medios transferidos en la nueva estructura administrativa, que debe realizarse del modo menos traumático posible y garantizándose, en cualquier caso, que de las vicisitudes propias del momento del traspaso no se derive una pérdida temporal del nivel ordinario de eficacia de la Administración. Ahora bien, una vez transcurrido ese período de adaptación debe procederse sin demora a reformar en profundidad el funcionamiento de los servicios transferidos, elevando sus niveles de eficacia y productividad.

Naturalmente, ello no puede hacerse sin un estudio previo que comporte un diagnóstico de los problemas que aquejan a la organización administrativa recibida y la terapéutica precisa para poder proceder a su paulatina erradicación.

Pasemos a analizar a continuación algunos de esos problemas básicos que afectan al funcionamiento de las Administraciones autonómicas.

## 2. PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

Es preciso llevar al ánimo de nuestros administradores la imperiosa necesidad de que la planificación y programación presidan de modo efectivo la actuación de todos los órganos administrativos.

Las Administraciones Públicas de nuestro Estado actúan, frecuentemente, a remolque de los hechos, desarrollando su actividad más que tomando ellas mismas la iniciativa de acuerdo con un programa elaborado previamente y unos objetivos concretos que alcanzar, zarandeadas por la presión diaria de los diversos asuntos que fluyen naturalmente del exterior: los responsables de las unidades administrativas no dirigen realmente, sino que son dirigidos por la actividad.

Así, nuestras Administraciones Públicas carecen, en general, de la suficiente capacidad de anticipación para prever con tiempo la solución de los problemas que van planteándose. Son unas Administraciones más «curativas» que «preventivas». Por ello se impone un gran esfuerzo para aplicar, sin ningún tipo de dilación, excepción o excusa, la programación de las actividades a todos los niveles.

En el Informe se pone de manifiesto cómo aunque la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ha comenzado ya esa labor de programación de las actividades, sobre todo en sus aspectos generales, sin embargo, es preciso profundizar en ella intentando romper los vicios tradicionales de improvisación de la Administración Pública: es preciso que cada Dirección General, cada Servicio, e incluso cada Sección, tengan un programa anual concreto y detallado que desarrollar, con unos objetivos absolutamente precisos, con un plazo de tiempo determinado para alcanzarlos..., programa y objetivos que deben ser la traducción a cada nivel orgánico y en cada período de tiempo del programa general del Gobierno en la Legislatura.

Se especifica que deben formularse programas, a distintos niveles temporales, para desarrollar la acción político-administrativa en las diversas áreas sectoriales y que sólo con este sistema será posible desarrollar con eficacia y racionalidad un programa, llevando siempre la iniciativa, conociendo qué responsabilidad en la ejecución del programa tiene cada órgano, y sólo así se podrá realizar un auténtico control de eficacia en cuanto a resultados de los diversos órganos administrativos por el sencillo método de comprobar al final de cada período en qué medida cada uno de ellos ha alcanzado los objetivos que se le encomendaron.

### 3. LA COORDINACIÓN DE FUNCIONES. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Los problemas de actuación descoordinada de las Administraciones Públicas de nuestro Estado ha sido uno de sus permanentes caballos de batalla que sigue sin encontrar adecuada respuesta.

Sin embargo, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas debería ser mucho más sencillo conseguir una mayor coordinación entre sus diversos órganos. Su dimensión, su proximidad a los problemas, debe posibilitar un grado de integración en la organización que era mucho más difícil de conseguir en la Administración del Estado. Por ello, no tendría justificación alguna que los niveles de descoordinación de aquélla se transfirieran junto con las competencias a las Administraciones autonómicas.

El Informe pone de manifiesto la necesidad de efectuar un estudio sobre la actuación de los órganos naturales de coordinación, precisando las técnicas de coordinación, el control de su eficacia, etc.

Por otra parte, señala la necesidad de que los Departamentos de «carácter horizontal» de la Comunidad Autónoma, es decir, Presidencia y Hacienda, tengan las competencias y medios que garanticen su actuación coordinadora en las diversas parcelas sobre las que se proyecta con carácter general su actuación.

Asimismo, si la Administración actúa con una programación previa y rigurosa de sus actividades se puede efectuar un estudio de todas aquellas que tengan conexión con las previstas en los programas de otros órganos, de tal forma que puedan anticiparse soluciones para afrontar de forma coordinada la ejecución de dichos programas.

Especial importancia tiene al respecto el correcto funcionamiento de los órganos colegiados. Hay que hacer notar la gran necesidad que existe de que todos los órganos colegiados con funciones coordinadoras realicen una labor de control y seguimiento del puntual cumplimiento de las decisiones que adoptan, ya que es frecuente que la coordinación se deteriore por la pasividad o lentitud de determinados órganos en la ejecución de las directivas.

### 4. DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS

Parece también indispensable que en ningún caso en las Administraciones de las Comunidades Autónomas se produzca una concentración de competencias en los órganos



centrales de las mismas. Ha sido ésta una crítica frecuente utilizada como arma arrojadiza, a la que se debe dar adecuada respuesta con una distribución de competencias instrumentada sobre los deseables niveles de desconcentración funcional.

El Informe de la Diputación General de Aragón a las Cortes de Aragón pone de manifiesto cómo en las distribuciones de competencia que se efectúen debe respetarse el principio de que lo que se venía decidiendo a nivel provincial debe seguir decidiéndose a dicho nivel (o a niveles inferiores). Las posibles revisiones competenciales futuras deben estar inspiradas en un reforzamiento aún mayor de la gestión administrativa en el escalón provincial o comarcal. Manifiesta asimismo el Informe que, en las últimas reformas de la estructura administrativa, se ha hecho un gran esfuerzo para evitar la concentración de órganos en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma. A este respecto, el principio inspirador ha sido el que la mayor parte de la gestión administrativa debe corresponder a los servicios periféricos provinciales (o en su caso comarcales), atribuyéndose a los servicios centrales las funciones de dirección, programación y planificación, control de ejecución, etc. La aplicación de este principio supone que, en el momento actual, el 85% de los efectivos personales de nuestra Administración desarrolle su actividad en servicios periféricos y sólo el restante 15% en los centrales, garantizándose así la existencia de una Administración desconcentrada.

Las reorganizaciones que hayan de efectuarse en el futuro deberán mantener este principio de ausencia de concentración de efectivos en servicios centrales, rompiendo así una tendencia inercial en sentido contrario existente en todas las Administraciones y muy patente en la Administración del Estado. Siendo, por otra parte, las Administraciones autonómicas responsables de un importante volumen de la gestión administrativa cotidiana, el eficaz servicio al administrado estará garantizado mejor por una Administración más próxima al mismo que por una Administración con un grado importante de concentración en la capital del territorio.

## 5. PRODUCTIVIDAD Y CONTROL DE EFICACIA

Parece necesario, asimismo, introducir o perfeccionar, en su caso, en el seno de las Administraciones autonómicas las técnicas de valoración de la productividad de los servicios y de control de su eficacia.

Las Administraciones Públicas han obviado con frecuencia la aplicación de estas técnicas amparándose en el carácter social, difícilmente dimensionable en términos de coste-beneficio, de buena parte de los servicios públicos.

Sin embargo, si tal apreciación es en parte cierta, ya que determinados objetivos y fines de la Administración no pueden ser sometidos a los criterios de valoración del sector privado, también lo es que en muchos de los aspectos de la Administración es perfectamente posible introducir estas técnicas.

En el Informe se pone de manifiesto la necesidad de que la Comisión de Racionalización Administrativa proceda a elaborar un estudio sobre productividad de los servicios y un proyecto



para introducir las técnicas de análisis coste-eficiencia en aquellos sectores públicos que por su naturaleza lo admitan.

En cuanto al control de eficacia, ha estado encomendado tradicionalmente en la Administración del Estado a los inspectores de los servicios de los diversos Ministerios, creándose recientemente la Inspección General de la Administración del Estado en el seno del Ministerio de la Presidencia.

Parece imprescindible a este respecto que se modifiquen los criterios tradicionales de inspección de servicios utilizados hasta el momento por las diversas Administraciones Públicas. La inspección de servicios ha estado dirigida más a una fiscalización rutinaria del cumplimiento de plazos de resolución de expedientes, probidad de los funcionarios, etc., que a una auténtica actuación renovadora a través de propuestas de modificación y mejora de los servicios inspeccionados.

La labor de inspección de servicios debe ser ante todo una labor positiva de análisis de funcionamiento de la Administración, desarrollada por personas profesionalmente capacitadas y que conozcan en profundidad las nuevas técnicas de gestión y organización y los métodos de aplicación de las nuevas tecnologías.

## 6. PROGRAMACIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Si, como se ha puesto de manifiesto, la programación y coordinación de la actividad administrativa son un requisito indispensable para la eficaz consecución de los objetivos, adquieren una especial relevancia cuando afectan a la actividad económica de la Administración y, en especial, a la política de inversiones públicas.

Es evidente la absoluta necesidad de que exista una actuación coordinada de las Administraciones Públicas que actúan sobre un mismo territorio, y tal coordinación resultaría de imposible regulación si no existiera previamente una adecuada programación cualitativa, cuantitativa, espacial y temporal de lo que cada una de estas Administraciones Públicas debe realizar.

Desde una perspectiva temporal de la actividad económica es posible diferenciar tres instrumentos básicos de programación: el Plan o Programa General de Desarrollo, los Programas Económicos de más corto alcance y el Presupuesto. Cada uno de estos tres instrumentos debe incorporar las técnicas, metodología y medidas de política económica propias del largo, medio y corto plazo, respectivamente, procurando la adecuada coordinación y el engarce temporal de todas ellas.

En la Comunidad Autónoma aragonesa la programación económica está fundamentalmente centrada en torno a dos instrumentos regionales: el Programa Económico Regional y el Presupuesto por Programas; y uno de carácter nacional: el Programa de Inversiones Públicas. Todos ellos enmarcados dentro de las directrices contenidas en el Programa Económico a Medio Plazo 1984-1987, elaborado por el Gobierno de la Nación.

El Programa Económico Regional 1984-1987, aunque de carácter cuatrienal, contiene también objetivos y propone medidas propias de un programa a largo plazo. La contemplación de ambos tipos de metas dentro del mismo programa económico permite una acción coordinada en el horizonte temporal a la par que facilita su proceso de ajuste y adaptación en el tiempo.

Por su parte, el Programa de Inversiones Públicas, de carácter cuatrienal, recoge el conjunto de inversiones que la Administración central va a realizar en el territorio de la Comunidad Autónoma durante el período considerado. Dichas inversiones están constituidas tanto por las que directamente decida llevar a cabo la Administración central como por las que ejecute previo acuerdo con las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el Presupuesto por Programas de la Comunidad Autónoma, que constituye el plan de acción del Gobierno autónomo durante el año fiscal, debe ser el instrumento típico de programación a corto plazo y su concepción debe permitirle convertirse en el cauce de ejecución anual de los objetivos generales proyectados en los programas a más largo plazo.

Como se ha señalado anteriormente, todo programa exige una adecuada periodificación de sus objetivos y medidas que, en el ámbito anual, debe quedar recogido en el correspondiente presupuesto. De esta manera, los programas a medio y largo plazo van ejecutándose y adaptándose cada año a través del presupuesto vigente, lo que requiere una absoluta compenetración entre las actividades programadoras y presupuestarias y una estructura del presupuesto que incorpore al mismo la faceta programadora.

El esfuerzo realizado por la Administración financiera de la Diputación General de Aragón en los dos últimos ejercicios para adaptar su funcionamiento a la técnica del presupuesto por programas ha sido patente, sobre todo si se tiene en cuenta la escasez de medios financieros y el agobio impuesto por una situación de transición, en la que ha habido que hacer frente a los problemas derivados del proceso de transferencias. La aplicación de una técnica presupuestaria refinada es poco compatible con una Administración en perpetuo cambio y renovación orgánica, funcional y económica como consecuencia de la progresiva recepción de nuevas competencias.

No obstante, la labor de la implantación de modernas técnicas presupuestarias y de gestión financiera deberá continuar, suponiendo un duro e inevitable esfuerzo de adaptación para la Administración de la Comunidad Autónoma. No puede, en efecto, ignorarse que la actividad presupuestaria ha sido llevada a cabo siempre por la Administración central, por lo que resulta una tarea nueva para la inmensa mayoría del personal transferido. Si a esta ausencia de familiaridad con los procedimientos presupuestarios tradicionales se une la dificultad derivada de la introducción de métodos más minuciosos y sofisticados de gestión, es fácil deducir la complejidad de la tarea que se afronta.

La necesidad de realizar esta tarea ha venido impuesta no sólo por la exigencia de adaptar el presupuesto de la Comunidad Autónoma a las normas implantadas por la Administración central del Estado, sino también y fundamentalmente por la constatación de las insuficiencias que presentaba el presupuesto administrativo tradicional. Efectivamente, este último era un

«presupuesto de medios» y, como tal, reflejaba con claridad cómo y cuánto gastaba la Administración, pero no decía nada acerca del porqué se realizaban estos gastos ni hacía referencia alguna al grado de eficacia con que se empleaban los fondos públicos. La clasificación de los gastos presupuestarios según su objeto y según los centros de gasto no permitía identificar proyectos ni programas de acción. En resumen, no era un medio idóneo para elegir con eficacia.

Por eso, el objetivo de la Diputación General de Aragón ha estado dirigido ante todo, en primer lugar, a la aplicación del presupuesto por programas que podríamos denominar *stricto sensu*, en el que prima el establecimiento de una clasificación presupuestaria idónea, en la que se definen operativamente las funciones, programas, actividades y proyectos que desarrolla o en los que participa cada unidad administrativa, así como la instauración de una técnica contable y de gestión financiera adecuada que interrelaciona todos ellos. Subsiguientemente, habrá de profundizarse y perfeccionar la elaboración del presupuesto de realizaciones, complementario del anterior y que consiste en la definición del conjunto de instrumentos y unidades de medida que permitan evaluar los niveles alcanzados en la ejecución de objetivos y programas, así como el rendimiento con que se han ejecutado.

Por otra parte, aunque las dificultades de aplicación a la Comunidad Autónoma de otra técnica presupuestaria, la del presupuesto base cero, son evidentes, sobre todo si se tiene en cuenta que la propia Administración del Estado no ha podido plantearse aún su implantación, la Diputación General de Aragón ha iniciado estudios para analizar la posibilidad de su paulatina introducción, considerando que sus ventajas podrían compensar sobradamente las energías que con tal motivo se gasten. A tal efecto, con carácter experimental, se ha introducido en una Dirección General concreta. La ruptura de las disfunciones del presupuesto administrativo tradicional como presupuesto incremental, es decir, como presupuesto que acepta pacíficamente que las actividades que se desarrollan en el ejercicio presupuestario vencido continúan siendo necesarias y funcionales en el posterior y que, además, se ejecutaron de forma óptima en cuanto a eficacia, parece indispensable si se quiere ejercer una auténtica política de optimización del gasto público por nuestras Administraciones.

## 7. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA INFORMÁTICA

Cualquier organización moderna debe tener presente, cuando diseñe sus esquemas organizativos y sus sistemas de funcionamiento, la necesidad de efectuar dicho diseño en el marco de la tecnología informática, de indispensable utilización para construir una Administración moderna.

En España, sin embargo, el sector público sufre un enorme atraso en relación con el privado en cuanto a la utilización tanto de equipos informáticos como de servicios informáticos (software), hasta tal punto que el sector público representa sólo el 4% del mercado informático, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos representa el 40% o en Francia el 34%.

Por ello, las Administraciones Públicas de nuestro Estado deben realizar un esfuerzo considerable para alinearse con las de los países más adelantados.

Desde este punto de vista, la Diputación General de Aragón ha elaborado su Plan Informático, en el que se efectúa una programación funcional y temporal de la informatización progresiva de la Administración de la Comunidad Autónoma, teniendo, como es lógico, en cuenta las dimensiones específicas de su Administración.

Así, dadas las dimensiones de la gestión pública, en la Diputación General de Aragón se ha optado por una única unidad informática central, con el carácter de servicio unificado, horizontal y general para toda la Administración de la Comunidad Autónoma, que actúa respondiendo a un doble proceso de centralización- descentralización.

Las labores técnicas de planificación, desarrollo e implantación de aplicaciones para los distintos Departamentos las realiza la unidad informática central, que opera, de este modo, como oficina de proyectos, programando a su vez la adquisición de equipos y programas. La dirección, la adaptación a las necesidades y explotación de las aplicaciones las realiza el personal del Departamento al que afecta la mecanización. A su vez, y teniendo en cuenta el sustancial cambio que la informática representa en el trabajo de la oficina pública, se ha iniciado un proceso de reciclaje del personal para adaptarlo progresivamente a las nuevas necesidades.

Hay que tener en cuenta que con la informatización se va a producir una traslación de tareas en sentido descendente, de tal modo que los niveles más bajos de la oficina pública van a poder desempeñar con eficacia tareas que en este momento están encomendadas a niveles más altos. Sin embargo, no hay que pensar que este fenómeno vaya a comportar un problema con graves efectos sobre el empleo o sobre el volumen de trabajo o desempeñar por los actuales funcionarios públicos. El efecto realmente deseable es el posible rescate de personal con una sólida formación para tareas más interesantes y de iniciativa, buscando una rentabilidad que en este momento no tiene.

#### **IV. LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Especialmente importante es para la puesta en funcionamiento de las Administraciones autonómicas la correcta ordenación de la Función Pública que ha de servirles de sustrato personal.

Ya he tenido ocasión de referirme en otros trabajos a la titubeante normativa que ha presidido la evolución de la Función Pública de las Comunidades Autónomas desde el comienzo del proceso autonómico. Del análisis comparado de los distintos Estatutos de Autonomía no se deducía, por otra parte, claramente si todas las Comunidades Autónomas estaban dotadas de competencias legislativas sobre este tema ni si dichas competencias tenían el mismo grado de intensidad.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública diluye esas ambigüedades de los Estatutos al establecer en su artículo 11 que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia». Como consecuencia de dicho mandato legislativo, diversas Comunidades Autónomas han procedido ya a promulgar sus Leyes de la Función Pública o a elaborar los correspondientes Proyectos, alguno de los cuales se encuentra en la fase de tramitación parlamentaria, como es el caso del Proyecto de Ley Ordenadora de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El análisis de las principales características de este Proyecto, acompañado de algunas reflexiones de carácter general sobre determinados aspectos y actuaciones no contempladas en el Proyecto, pueden servir para acercarnos a la realidad de la Función Pública de la Comunidad Autónoma aragonesa.

## 1. EL PROYECTO DE LEY Y SU CONTENIDO

Ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que en el Informe del Gobierno aragonés a las Cortes de Aragón ya se abordaba la definición de los principios básicos sobre los que debía desarrollarse el futuro Proyecto de Ley Ordenadora de la Función Pública. De existir un acuerdo sobre los mismos por parte de todos los grupos políticos, como así ocurrió, se evitarían muchas discusiones en la tramitación parlamentaria de la Ley. Así, el Informe se pronunciaba sobre la estructura de la Función Pública, la carrera administrativa, la selección y formación del personal, la movilidad y retribuciones de los funcionarios.

Por otra parte, el Proyecto renuncia anticipadamente a ser un Estatuto de la Función Pública para regular exclusivamente las cuestiones esenciales para la organización de la Función Pública autonómica, es decir, las materias que acabamos de citar.

La regulación de dichas materias se efectúa desarrollando las bases del régimen estatutario de los funcionarios, aprobadas por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El contenido material de otras cuestiones (situaciones administrativas, régimen disciplinario, seguridad social, jubilación forzosa), que también fueron consideradas bases del artículo 149.1.18.<sup>ª</sup> de la Constitución por la mencionada Ley 30/1984, permitía su aplicación directa al ámbito de la Función Pública autonómica sin necesidad de un posterior desarrollo legislativo por parte de las Cortes de Aragón. Lo mismo ocurrió con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, algunas cuestiones que integran el régimen jurídico básico de la Función Pública (adquisición y pérdida de la condición de funcionario; derechos y deberes; diversas materias relacionadas con las de régimen disciplinario y de previsión social) aparecían reguladas en la legislación estatal preconstitucional. Ello aconsejó al Gobierno aragonés esperar al nuevo ordenamiento que las Cortes Generales pueden aprobar en el futuro sobre

estas cuestiones para que las Cortes de Aragón procedan, posteriormente, a su desarrollo legislativo.

En este punto, el Proyecto de Ley aragonés se distancia de los tres Proyectos elaborados anteriormente que regulan con carácter general el régimen estatutario de los funcionarios públicos, desarrollando, en una parte muy importante de su contenido, las bases preconstitucionales que se derivan de la Ley de Funcionarios de 1964.

Si el Estado, al regular con carácter definitivo el Estatuto de la Función Pública, modifica, como es de suponer, algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios, esa parte de las leyes autonómicas quedará, como es lógico, derogada por la legislación estatal.

## 2. EL PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS

El Proyecto, tras definir las cuatro clases de personal que integran la Función Pública autónoma (los funcionarios, los eventuales, los interinos y el personal laboral), siguiendo el modelo convencional reconocido por el Derecho estatal, aborda la estructura corporativa de los funcionarios.

El Proyecto de Ley, a la vista de la particular realidad de la Comunidad Autónoma, cuyo volumen de personal transferido no pasa de los 7.000, de los que algo más de 4.500 son funcionarios públicos, opta por un esquema simplificado, ágil y flexible de estructuración de la Función Pública, basado en las titulaciones. Así se crean cinco grandes Cuerpos que vienen a coincidir con los cinco grupos que establece el artículo 25 de la Ley 30/1984 (funcionarios superiores, funcionarios técnicos, ejecutivo, auxiliar y subalterno y conductores).

Este esquema habrá de permitir la mejor utilización profesional de las personas con que cuenta la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, así como una futura selección más racional que facilite el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad para acceso a cargos públicos. Al mismo tiempo, al evitar la reproducción del esquema corporativo estatal se soslayan las disfunciones y críticas imputables al mismo, ampliándose las posibilidades para que accedan a los puestos de trabajo concretos las personas más idóneas y capacitadas para su eficaz desempeño. Con ello cobra importancia el puesto de trabajo como núcleo esencial dentro de la organización administrativa pública, reconduciéndose la estructura corporativa a una razonable referencia para determinadas cuestiones de la administración de personal (naturaleza y nivel de las funciones; ordenación de las promociones internas; cuantías de las retribuciones básicas...).

Esta regulación funcional de la estructura corporativa se complementa facultando a la Diputación General de Aragón para crear los diplomas o especialidades que sean necesarios para la mayor eficacia de sectores concretos de la actividad administrativa y para señalar los requisitos generales para acceder a los puestos directivos.

Por otra parte, las normas transitorias contienen el régimen de integración de los funcionarios transferidos o trasladados a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, siguiendo los principios contenidos en la legislación básica estatal y los establecidos en este



Proyecto de Ley para la estructuración corporativa. En consecuencia, se mantiene el carácter «a extinguir» de quienes en el momento de la transferencia o traslado tuviesen esta consideración. Estos funcionarios se agruparán en escalas a extinguir dentro del grupo que les corresponda con arreglo a las normas generales de integración, basadas en el actual índice de proporcionalidad.

Las figuras de los eventuales e interinos responden a su concepción ya consolidada en nuestro régimen de personal. La tendencia de los interinos a la permanencia en el servicio se intenta evitar a través de la necesaria incorporación de las plazas que ocupan —salvo en el caso de sustituciones de funcionarios—, a la primera oferta de empleo público que se apruebe.

En cuanto al personal laboral, el Proyecto, respetando el marco establecido por la legislación estatal, precisa que es «personal laboral» el que ocupa puestos de trabajo clasificados como tales y en virtud del contrato de naturaleza laboral, que se formalizará siempre por escrito.

Esto no obstante, y siguiendo modernas tendencias, se admite la posibilidad que la Diputación General de Aragón autorice la contratación laboral de todo el personal adscrito a determinados centros o instituciones que no constituyen la organización directa de los Departamentos de la Comunidad Autónoma, cuando resulte adecuado a las misiones que tengan encomendadas y conveniente para la eficacia y eficiencia del servicio que desempeñan.

Cuestión íntimamente relacionada con la estructura corporativa, tal y como ha sido diseñada, es la de las dotaciones presupuestarias del personal. El artículo 9.º del Proyecto armoniza las que corresponden a las plazas de la plantilla de cada Cuerpo, así como las de los eventuales y las del personal laboral, con los créditos necesarios para atender las necesidades de personal de cada programa de gasto.

El Proyecto, siguiendo en estas materias las orientaciones de la reciente legislación básica estatal, contempla las relaciones de puestos de trabajo y la oferta anual de empleo público como referencias inexcusables para todos los procedimientos posteriores, íntimamente relacionados entre sí, de selección, provisión de puestos y promoción profesional e interna.

### *El principio de unidad de acción en la política de personal*

La necesidad de que la política de personal en su conjunto se lleve a cabo desde un único centro directivo, sin perjuicio de la necesaria desconcentración de la gestión, tiene su traducción en el Proyecto de Ley en la atribución a un único Departamento de todas las competencias que pueden considerarse integradas en aquélla. Así, en el Proyecto figuran como órganos rectores de la política de personal, junto a la Diputación General, el consejero de Presidencia y la Comisión de Personal.

Las facultades otorgadas al Departamento de Presidencia suponen que se pueda ejercer una auténtica política coordinada en materia de personal en relación con todos los Departamentos de la Comunidad Autónoma.

Ello no impide que en una cuestión concreta, con marcada relevancia presupuestaria, la asignación de niveles de puestos de trabajo a efectos de la fijación de los complementos de



destino y específicos, así como la determinación de los servicios a los que será de aplicación el complemento de productividad, la propuesta al Gobierno aragonés corresponda conjuntamente a los consejeros de Presidencia y Hacienda.

### *Las relaciones de puestos de trabajo*

Como se ha indicado, el puesto de trabajo se convierte en la clave de la bóveda del sistema de la Función Pública articulada por el Proyecto de Ley.

Las relaciones de puestos de trabajo se configuran como un instrumento marcadamente técnico que necesariamente tiene su razón de ser en la estructura orgánica de los diversos Departamentos que constituyen la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Éste es el instrumento básico que permitirá adaptar la organización corporativa de los funcionarios a las necesidades reales de personal de los distintos servicios. Por lo tanto, debe armonizar el eficaz cumplimiento de las misiones que tienen encomendadas las diversas unidades administrativas con el personal idóneo y capacitado, a la vista de los recursos internos y de las posibilidades de reclutamiento externo.

Las relaciones de puestos de trabajo deben tener un objetivo más ambicioso en la Comunidad Autónoma que la mera cumplimentación de los requisitos a que hace referencia el artículo 15 de la Ley 30/1984.

La estructura corporativa adoptada obliga a un inmenso trabajo previo de descripción, análisis, valoración y clasificación de puestos de trabajo para hacer eficaz y operativa la estructura de la Función Pública adoptada.

A la hora de efectuar el análisis de los puestos habrá que pronunciarse sobre su adscripción a personal funcionario o laboral o indistintamente a ambos. La ausencia de una delimitación en abstracto del criterio para efectuar esta asignación obligará a un estudio casuístico de los diversos puestos de trabajo. No obstante, parece necesario que se fije un criterio general para proceder a esta delimitación.

### *La oferta anual de empleo público y la selección de personal*

La oferta anual de empleo público es considerada por el Proyecto, al igual que el diseño introducido por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, como consecuencia de unos procedimientos internos de provisión de puestos de trabajo y antecedente de los procedimientos de reclutamiento o selección.

La publicación de la oferta anual de empleo público en el Boletín Oficial de Aragón determina que en un plazo de tres meses se convoque, por un lado, un concurso de traslados para funcionarios de la Administración del Estado transferidos o trasladados a otras Comunidades Autónomas. Con ello se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Por otra parte, se iniciará el procedimiento selectivo normal de candidatos a ingreso en la Función Pública de la Comunidad Autónoma. La organización de estas pruebas selectivas está en consonancia con la estructura corporativa que se ha elegido. En consecuencia, se admite la posibilidad, para cada Cuerpo, de pruebas unitarias o específicas para una función o profesión determinadas. En todo caso, se permite la organización de cursos de formación complementarios, que también pueden tener carácter eliminatorio.

Tanto las funciones de selección de personal de nuevo ingreso, formación, actualización y perfeccionamiento se desarrollarán fundamentalmente a través del Instituto Aragonés de Administración Pública, que podrá colaborar, en su caso, con el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Estudios de Administración Local y con la Universidad u otras entidades docentes.

Un objetivo fundamental de este Instituto habrá de ser conseguir una auténtica Función Pública directiva en la Administración de la Comunidad Autónoma.

La escasez de auténticos directivos en las Administraciones Públicas es un mal endémico que deben soportar con especial intensidad aquellas Comunidades Autónomas de baja densidad de población y una tasa alta de emigración de los profesionales de la Administración.

La formación de directivos en la Administración Pública ha estado desequilibrada por una escasísima sensibilidad por los problemas de organización, técnicas de dirección, productividad, etc., en beneficio de una obsesión por los problemas jurídicos y formales, cuyo conocimiento es imprescindible, pero sólo útil si va acompañado de todo el resto de conocimientos que deben exigirse a un directivo público.

Conseguir una Administración operativa, eficaz y racionada no es un problema sólo jurídico, sino ante todo un problema de correcta aplicación de las modernas técnicas de organización, gestión y racionalización. Y sólo quienes sean profundos conocedores de estas técnicas serán capaces de incorporarlas al funcionamiento de los servicios que de aquéllos dependen.

Por ello, uno de los objetivos de la Administración autónoma debe ser, por un lado, el reciclaje de todos sus funcionarios, y especialmente de los funcionarios directivos, preparándolos para poder asumir con suficientes garantías el reto que comporta la construcción de una Administración distinta; y, por otro lado, la incorporación de auténticos directivos bien procedentes de otras Administraciones, bien a través de las pruebas selectivas que pueda realizar en el futuro la Administración de la Comunidad Autónoma, en las que sin duda alguna habrá de valorarse este tipo de conocimientos.

#### *Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa*

Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo responden al tratamiento que esta materia recibió en los preceptos de carácter básico de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Las únicas novedades que conviene destacar en esta materia son las siguientes:

— La obligación de resolución expresa publicada en el Boletín Oficial de Aragón, tanto de los anuncios de puestos de libre designación como de los concursos.

- La posibilidad de remover a los funcionarios que hayan sido designados por concurso para un puesto de trabajo, cuando su rendimiento sea notoriamente insuficiente.
- La excepción a la convocatoria pública sólo de los puestos de director general o asimilado, cuya designación corresponda a la Diputación General, aunque dichos puestos en la Administración autonómica aragonesa tengan carácter profesional.
- La provisión de determinados puestos de trabajo con funcionarios de la Administración del Estado, conforme dispone el artículo 25.2.a) de la Ley del Proceso Autonómico.

La regulación de la carrera administrativa comprende las materias reguladas con carácter básico en los artículos 21 (promoción profesional) y 22.1 (fomento de la promoción interna) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En el desarrollo legislativo regional de estas cuestiones cabe señalar el régimen de cursos específicos para la adquisición del grado máximo del intervalo que corresponda a cada Cuerpo, cuyo contenido se orientará a la capacitación en técnicas sustantivas que capaciten para un desempeño eficaz y eficiente de los puestos respectivos y las pruebas selectivas para ascenso al Cuerpo inmediato superior mediante concurso-oposición, en las que se valorarán los méritos profesionales de los candidatos junto con la posibilidad de adaptar los ejercicios de la oposición a las circunstancias de los aspirantes al ascenso para una valoración más adecuada de su capacidad y experiencia.

El Proyecto de Ley prevé como sistema complementario el acceso al Cuerpo de Funcionarios Superiores a través de concursos de acceso a cursos organizados por el Instituto Aragonés de Administración Pública.

La Ley contiene mecanismos suficientes para facilitar a los funcionarios más idóneos y capacitados el acceso a funciones de mayor nivel, responsabilidad y remuneración, a través de procedimientos ad hoc (concurso-oposición, cursos específicos para el grado máximo). Con estos procedimientos se estimulará a quienes desean alcanzar con el esfuerzo continuado los puestos de superior jerarquía dentro de la organización de la Administración Pública. Por otra parte, la Administración podrá seleccionar mediante procedimientos objetivos a quienes merezcan promocionar y ascender más rápidamente en la carrera administrativa.

Como conclusión final, todo el Proyecto de Ley viene inspirado por su objetivo esencial por conseguir una Función Pública autonómica profesionalizada e imparcial como condición necesaria e indispensable para la gestión eficaz de los intereses generales que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma.