

“Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas”

*Ponencias y comunicaciones presentadas en el
I Seminario Nacional de Gestión Pública
celebrado en Murcia del 2 al 4 de Abril de 2003*

COORDINADORES:

Manuel Fernández Salmerón

Javier Sierra Rodríguez

Julián Valero Torrijos



UNIVERSIDAD DE MURCIA



*Para la edición del presente libro han colaborado en la revisión y corrección de los
textos Alberto Hernández Marín y Francisco José Martínez Navarro.*

© **Universidad de Murcia**
Facultad de Derecho
Diciembre de 2003

Edita: Facultad de Derecho
Universidad de Murcia
C/ Santo Cristo, 1.
30001 Murcia

Imprime: Imp. ROSELL.- Murcia

Dep. Legal: MU-2809-2003

SUMARIO

Presentación , por José Antonio Cobacho Gómez	9
Reformismo y Administración Pública , por Jaime Rodríguez-Arana	11
I. Nuevas políticas públicas y Administración Pública	11
II. Una Administración eficaz, sincronizada, que cueste menos y que piense más en la gente	13
III. Reformismo y Administración Pública	14
IV. Reforma y OCDE (sobre un documento reciente)	17
Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas , por José Manuel Canales Aliende	21
I. Breve introducción	21
II. Las principales características y contenido del proceso de innovación de las Administraciones Públicas	22
1. Consideraciones generales previas	22
2. Las causas actuales de la innovación de las Administraciones Públicas	23
3. Las finalidades del proceso de innovación de las Administraciones Públicas	23
4. Los actores del proceso de innovación en las Administraciones Públicas	24
5. Los instrumentos del proceso de innovación de las Administraciones Públicas	24
6. El contenido del proceso de innovación de las Administraciones Públicas	25
III. Epílogo	28
Las necesidades de cambio en la Administración Pública , por Antonio Martínez Marín	29
Periodismo institucional: “Comunicación Administración Pública-Ciudadano” (1) , por José Antonio Ruiz Vivo	35
Periodismo institucional: “Comunicación Administración Pública-Ciudadano” (2) , por Francisco Sanabria Martín	41
Algunas reflexiones acerca de la protección de los datos personales en las Administraciones Públicas , por Manuel Fernández Salmerón	47
I. La protección de los datos personales y su necesario encuadramiento en la configuración constitucional de la Administración Pública. La paradoja aparente	47
II. ¿Está justificada una disciplina normativa parcialmente diferenciada para particulares y sujetos públicos en materia de protección de datos personales?	49
III. Un problema previo: los conceptos de fichero o tratamiento de titularidad pública a efectos de determinar la aplicación del régimen jurídico de protección de datos y su alcance	51
IV. La Agencia estatal de Protección de Datos como Administración Pública de garantía de derechos fundamentales. La objetividad y la independencia de las autoridades de control y su posible quebranto a través de los mecanismos de financiación	55
La contribución de las agencias autonómicas al derecho fundamental a la protección de datos , por Antonio Troncoso Reigada	59
I. Europa y los Estados descentralizados. Funciones del Estado y funciones de las Comunidades Autónomas.	59
II. Aplicación del modelo descentralizado a la protección de datos personales. Las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas. Exigencias de la Directiva Comunitaria y de la Legislación estatal a las Agencias de Protección de Datos: la garantía de la independencia.	60
III. Funciones de las Agencias de Protección de Datos Autonómicas	62

IV. Ámbito competencial material de las Agencias de Protección de Datos Autonómicas: los ficheros públicos	64
V. Criterios específicos de interpretación del derecho fundamental a la protección de los datos en el ámbito de los ficheros públicos: la atenuación del contenido del derecho.....	66
VI. Modelo de articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en protección de datos.....	68
VII. Relación entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas: principio de coordinación y principio de cooperación.....	70
VIII. Razones fundamentales para la creación de Agencias de Protección de Datos autonómicas. La actividad prestacional de las Agencias de Protección de Datos autonómicas	73
IX. Las Agencia de Protección de Datos autonómicas como garantía efectiva del derecho fundamental de protección de datos de los ciudadanos y como límite al poder público.....	76
La nueva Función Pública y el cambio en la Administración , por Carlos Galindo Meño	79
I. Los nuevos retos y desafíos para las Administraciones Públicas.....	79
II. Tendencias actuales de nuestra función pública	86
1. Modelo de gestión de personal	86
2. La planificación de recursos humanos.....	87
3. Selección de personal	88
4. Carrera administrativa.....	89
5. Retribuciones	90
6. Formación	91
7. La función pública directiva	92
8. La ética de la función pública.....	93
La e-Administración Pública , por Julián Valero Torrijos.....	95
I.- Agradecimientos y planteamiento de la intervención	95
II.- La revolución tecnológica y su incidencia sobre la Administración Pública	95
1. De la dimensión interna a la perspectiva relacional. El uso de medios telemáticos en la actividad administrativa.....	95
2. La utilización de medios informáticos y telemáticos en las Administraciones Públicas: una oportunidad para la eficacia.....	96
III.- La revolución tecnológica y su incidencia sobre el Derecho Administrativo	98
1. El papel del Derecho como instrumento de confianza. Su reduplicada importancia en el ámbito administrativo	98
2. Las condiciones del acceso a la información administrativa por vía telemática	99
3. La necesidad de consolidar un marco jurídico específico en relación con la aplicación de la firma electrónica en las relaciones con la Administración Pública.....	101
4. La decisiva aportación de la firma electrónica en la seguridad de las relaciones administrativas.....	102
5. El estricto cumplimiento de la normativa sobre protección de datos en la Administración Pública: un presupuesto para la confianza de los ciudadanos.....	103
IV.- A modo de conclusión	104
Formación y carrera administrativa ¿derecho o deber? , por José Antonio Rivera Martínez	107
I. Introducción.....	107
II. Artículos 35.1, 103.1 y 103.3 de la Constitución Española de 1978	107
1. Artículo 35.1	107

2. Artículo 103.1	107
3. Artículo 103.3	108
III. Formación	108
1 Formación para el acceso a la función pública	108
2. Formación para el ejercicio profesional	109
IV. Carrera administrativa.....	110
1. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre la carrera administrativa	111
1.1. Sentencia del TSJCV núm. 701/2000, de 26 de junio (Sobre clasificación, adquisición y consolidación de grado personal).....	111
1.2. Sentencia del TSJCV 1231/2001, de 20 de noviembre (Trienios)	111
V. Deberes de los funcionarios	112
VI. Legislación de función pública valenciana en relación a la carrera administrativa	112
1. Ley de la función pública valenciana Decreto Legislativo de 24-10-1995.....	112
2 Decreto 34/1999, de 9 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan las condiciones de trabajo, del personal al servicio de la administración del Gobierno Valenciano.....	113
La visión de los verdaderos artífices del cambio: los funcionarios públicos, por Francisco Flores Ibáñez.....	115
I. Introducción.....	115
II.- Aspectos positivos de la evolución local.....	116
1. Nuevas tecnologías	116
2. Formación	116
3. Nuevas técnicas de gestión	118
4. Recursos Humanos.....	118
5. Papel activo de los ciudadanos	119
III.- Aspectos negativos de la evolución municipal	119
1. Criterios de acceso	119
2. Laboralización de los Recursos Humanos.....	120
3. Centralismo Autonómico	121
4. Crecimiento desmesurado de algunos Ayuntamientos	121
IV.- Incertidumbres e inquietudes.....	122
1. La segunda descentralización	122
2. Armonización de la función pública en Europa	123
La culminación del modelo de organización territorial, por Gabriel Elorriaga Pisarik	125
I. El diseño constitucional del modelo de organización territorial	125
II. El proceso de descentralización	127
III. La culminación o consolidación del modelo de organización territorial	129
Una aproximación a la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya: pasado, presente y futuro, por J. Pere Camino Pons	135
I.- Introducción	135
II.- Antecedentes, la inexistencia de un modelo propio de función pública.....	135
1. La variable Política	136
2. La variable Histórica.....	136
3. La variable Psicológica.....	137
4. La variable Jurídica.....	138
5. Los años ochenta.....	138

6. Los años 90 programas de reforma	139
III.- La situación actual. volumen y datos a cerca de la administración catalana	141
IV.- El futuro. repensar la función pública catalana	143
1. Hacia un nuevo paradigma de la gestión pública	144
2. ¿Diferentes paradigmas para diferentes retos?	145
3. Valores propios de la administración pública europea.	146
V.- Conclusiones	148

La postura de los sindicatos y Asociaciones ante las reformas en las Administraciones Públicas, por María Antonia Montero Bermúdez de Castro.....	151
---	-----

Un punto de vista sobre la selección de personal en las Administraciones Públicas, por Javier Sierra Rodríguez	155
I. Introducción.....	155
II. Las bases para un planteamiento: igualdad, mérito y capacidad.....	155
III. La lógica de la clasificación por grupos.....	156
IV. Pros y contras.....	157
V. Abrir y cerrar bajo el mismo criterio	158
VI. Conclusiones.....	158

COMUNICACIONES

La diplomatura de Gestión y Administración Pública de la Universidad de Jaén. Acercamiento a las perspectivas laborales desde un sistema evaluativo, por M. ^a Dolores Muñoz y Rita Dolores Santaella.....	161
I. Introducción.....	161
II. Plan de estudios de la Universidad de Jaén.....	163
III. Evaluación de calidad en la Diplomatura de la Universidad de Jaén.....	165
IV. Evaluación de las perspectivas profesionales.....	167
V. Acercamiento al mercado laboral de los diplomados en la Administración Local.....	169
VI. Conclusiones.....	172

Nuevos roles entre la Administración Pública y los ciudadanos, por Francisco Mata y Julián de la Chica Cobo	175
I. Introducción.....	175
II. E-government, conceptos previos.....	176
III. Actores y servicios presentes en la Administración electrónica.....	177
IV. Prestación de servicios.....	178
V. Conclusiones	180

Un intento de reforma del Estatuto Básico de la Función Pública española, por Alberto Hernández Marín.....	183
I. Introducción.	183
II. Planificación de Recursos Humanos.	183
III. La adquisición de personal.	186
IV. Desarrollo.	187
V. Retribuciones.	188
VI. Conclusiones.	189

Crónica del Seminario, por Raquel Pineda Martínez.....	191
---	-----

ANEXO. Documentos del I Seminario Nacional de Gestión Pública.....	203
---	------------

PRESENTACIÓN

José Antonio Cobacho Gómez.

*Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia
y Miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia*

La afirmación de que las Administraciones Públicas son hoy más eficaces y eficientes no deja de ser un enunciado que, como todos, contiene algo de verdad, aunque todavía quede mucho que avanzar debido a la dinámica de esta sociedad cambiante. Por ello la Administración Pública aún debe afrontar unos cambios normativos y de funcionamiento para completar los objetivos de modernización.

El I Seminario Nacional de Gestión Pública titulado “Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas”, cuyos contenidos reproduce este libro, estudió en Murcia en Abril de 2003 las diferentes fórmulas que se están articulando para convertir a nuestras Administraciones Públicas en un ejemplo de buen funcionamiento al servicio del ciudadano.

Este Seminario ha sido fruto del esfuerzo de la Asociación Murciana de Gestión y Administración Pública en estrecha colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, quienes empeñados en mejorar las posibilidades formativas en el ámbito de lo público comenzamos a promover este tipo de actividades, empezando en el año 2002 con un Seminario de carácter regional titulado "perfiles al servicio de la eficacia y del ciudadano" que, tras el buen resultado que ofreció, se creyó necesario dotarlo de una mayor proyección y de ámbito nacional.

No obstante nada de esto hubiese sido posible sin las entidades que aportaron viabilidad al mismo y a quienes se le agradece esta apuesta: el Ministerio de Administraciones Públicas, a través del INAP; la Federación Española de Municipios y Provincias; las Consejerías de Presidencia, Economía y Hacienda, Turismo y Ordenación del Territorio, Educación y Cultura de la Región de Murcia; el Ayuntamiento de Murcia; la Universidad de Murcia; El Corte Inglés y la Caja de Ahorros del Mediterráneo.

De esta forma durante casi un año de trabajo intenso y con una amplia planificación, algo propio y necesario en este tipo de eventos, se desarrolló un programa coherente y de calidad con la presencia de responsables políticos y funcionarios de los tres niveles de administración territorial existentes en España, así como de reconocidos expertos académicos de nuestras Universidades procedentes de diversas Comunidades Autónomas.

Además se contó una Dirección de Honor que tuvieron la amabilidad de aceptar tanto el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ramón Luis Valcárcel Siso, como el Ministro de Administraciones Públicas, Javier Arenas Bocanegra quienes remitieron una carta de presentación del Seminario, siendo también imprescindible destacar que recibimos cartas de apoyo del Presidente del Gobierno, José María Aznar López y de S.M. El Rey de España, Juan Carlos de Borbón y Borbón.

El desarrollo del Seminario fue finalmente un éxito, celebrándose en el Paraninfo de la Universidad de Murcia del 2 al 4 de Abril de 2003 contando con una asistencia de trescientas cincuenta personas, entre empleados públicos, estudiantes y responsables políticos de nuestra región y de otras autonomías.

En este libro queda recogido lo que fue aquel evento. Esperamos que el Seminario pueda celebrarse en años venideros, convirtiéndose en un foro permanente en el que se den cita los expertos más prestigiosos y que ello sirva para incidir en las líneas de actuación de las Administraciones Públicas.

Reformismo y Administración Pública

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Catedrático de Derecho Administrativo

Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

I. NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las nuevas políticas públicas, para lo que ahora interesa, suponen una nueva manera de entender la acción pública en la medida en que traen consigo nuevas aproximaciones menos dogmáticas y unilaterales, y más centradas en afrontar los problemas reales de la ciudadanía. En concreto, a pesar de las dificultades evidentes de caracterizar las nuevas políticas, se puede decir simplifícadamente que sus postulados serían: mentalidad abierta, metodología del entendimiento y sensibilidad social.

En las nuevas políticas se tiene claro que los ciudadanos, las personas, son los auténticos dueños de la Administración pública, y se es consciente de que también la Constitución es el marco para la acción pública. Por eso, desde 1978 se comenzó un proceso de reformas presidido por la idea de construir una Administración que piense más en la gente y que sea más sensible a los derechos humanos de los ciudadanos en un contexto de mayor calidad en el ejercicio de los servicios públicos.

La constitución de 1978, que define la Administración como una organización que sirve con objetividad intereses generales (artículo 103.1 CE), nos invita a pensar que las reformas administrativas, así se está haciendo, deben levantarse en función de las personas. ¿Por qué?. Porque, como también señala la Constitución, corresponde a los poderes públicos —artículo 9.2 CE— promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y el artículo 10.1 de la Constitución proclama con toda solemnidad que el fundamento del orden político y la paz social reside en el respeto a los derechos humanos y al libre desarrollo de la personalidad.

En efecto, el Estado vive un momento de tránsito que se viene prolongando el tiempo suficiente para considerar el cambio como algo permanente y, en consecuencia, la capacidad de adaptarse a él como un auténtico rasgo definitorio del Estado moderno. Desde las nuevas políticas públicas se puede afirmar que el propio futuro del ejercicio democrático del poder pasa necesariamente, por hacer de su capacidad de adaptación a los cambios, una condición esencial de su propia existencia. Aquí, la Administración electrónica, nos ayuda a entender el sentido de trabajar por una Administración más sencilla, más entendible, más transparente y mejor sincronizada.

La ingente tarea que supone este aspecto de la vida pública requiere profundizar en las ideas que lo sostiene: asegurar las libertades reales de la gente. Desde los nuevos espacios políticos, la Administración pública aparece como uno de los elementos clave para asegurar que las aspiraciones de los españoles puedan hacerse realidad, por lo tanto: ni nunca podrá ser un aparato que se cierra a la creatividad, o la impida con cualquier tipo de trabas, ni tampoco podrá dejar -especialmente a los más débiles- al arbitrio de intereses egoístas.

El nuevo modelo de Administración pública apuesta por la libertad, que es apostar por la sociedad, por confiar en el hombre, por confiar en la capacidad, en las energías, en la creatividad de los españoles que ha tenido amplia cabida en la historia y no solamente no tiene por qué dejar de tenerla: es el momento histórico de potenciarla.

El pensamiento compatible permite que al tiempo que se hace una política de impulso de la sociedad civil, no haya compuertas que limiten una acción de la Administración que **asegure** y garantice la libertad de disfrutar, por ejemplo, de una justa y digna jubilación de nuestros mayores, que limiten la libertad de disponer de un sistema de salud para todos, que recorten la libertad de que todos tengan acceso a la educación en todos sus niveles, o acceso a un puesto de trabajo, o sencillamente a disfrutar de la paz.

Por eso, la Administración debe ser un entorno de entendimiento, y un marco de humanización de la realidad que fomente el objetivo constitucional central “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás” (artículo 10.1 CE).

Por tanto, el aparato administrativo debe promover las condiciones para que todos los españoles sin excepción podamos ejercer con mayor calidad nuestras libertades, teniendo también presente que la Administración también debe estar próxima, cercana a la gente en un ambiente de real descentralización (artículo 103.1 CE) teniendo presente que la programación y ejecución del gasto público debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia (artículo 31.2 CE).

Pues bien, las recientes reformas administrativas puestas en marcha, se encaminan en esta dirección. Es el caso de la redefinición de la Administración Periférica del Estado como consecuencia de la LOFAGE, —Ley de Organización, Funcionamiento de la Administración General del Estado— con un contrastado ahorro en el gasto público. Es el supuesto del Pacto Local que apuesta definitivamente por el reforzamiento de los entes locales y por la autonomía local en un contexto de equilibrio de los diferentes poderes territoriales. Es el caso de la consolidación y estabilidad del Estado autonómico desde el acuerdo y la búsqueda del pacto. Es el caso de la reforma del procedimiento administrativo que por fin instaura un verdadero sistema de silencio administrativo positivo y un acortamiento real de los plazos que tiene la Administración para resolver los expedientes administrativos. Es el caso de la instauración del principio de lealtad institucional de confianza legítima o de transparencia como elementos vertebradores de la reforma administrativa. (Ley 4/1999).

Por ello, una Administración Pública que se ajuste adecuadamente a las demandas democráticas ha de responder a una rica gama de criterios que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia, a la claridad y simplificación de sus estructuras, a la objetividad de su actuación, etc. Pero por encima de todos los de esta índole o, más bien, dotándolos de sentido, debe prevalecer la finalidad de servicio al ciudadano como vector central de la reforma.

No se puede dejar de subrayar insistentemente la centralidad de la persona en la reforma administrativa. El individuo real, la persona, con el cúmulo de circunstancias que lo acompañan, en su entorno social, es el auténtico sujeto de los derechos y libertades que en la Constitución proclamamos. A ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, propios, legítimos, es a quien la Administración Pública sirve. Al servicio de esa persona concreta el

aparato administrativo debe promover las condiciones para que ejerza con la mayor calidad y hondura sus libertades.

En este sentido, los empleados públicos para poder desempeñar su trabajo con eficacia necesitan, además de los medios y condiciones de trabajo adecuados, un constante esfuerzo en su competencia profesional para consolidar una Administración que no es una entidad abstracta, sino que la integran personas tan reales como los ciudadanos a los que sirven, y ellos mismos ciudadanos también. Detrás de cada expediente están las aspiraciones de un ciudadano, no lo olvidemos.

II. UNA ADMINISTRACIÓN EFICAZ, SINCRONIZADA, QUE CUESTE MENOS Y QUE PIENSE MÁS EN LA GENTE

“Una Administración pública *más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano*” es la rúbrica que encabeza la práctica totalidad de los procesos de reforma administrativa de vanguardia de nuestro tiempo.

En efecto, los modelos políticos y administrativos deben construirse a partir del *ciudadano* y en función de sus *necesidades colectivas* porque, como dispone la Constitución Española “la Administración *sirve con objetividad* los intereses generales [...] y actúa de acuerdo con el principio de *eficacia y descentralización* [...], con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 CE). Además, la programación y ejecución del *gasto público*, “responderá a los principios de *eficiencia y economía*” (artículo 31.2 CE).

Los principios *constitucionales* de organización de la Administración española proporcionan, insisto, el marco general del proceso de reforma administrativa.

La reforma emprendida debe continuar en el marco de los objetivos y directrices constitucionales y en un contexto de apertura y de pensamiento compatible. *Legalidad*, porque el procedimiento administrativo no es más que un camino pensado para salvaguardar el principio de igualdad y los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. *Eficacia* porque la Administración es una organización que debe cumplir unos objetivos de interés general (*Evaluación del rendimiento*). *Servicio*, sobre todo, porque no se puede desconocer que, históricamente, la justificación de la existencia del aparato administrativo se encuentra en el servicio permanente de los intereses de la comunidad (*Ética pública*). *Descentralización* porque el poder público debe aproximarse a los ciudadanos desde una perspectiva de *racionalidad* y en un marco de *subsidiariedad* (*Administración Común*). *Eficiencia y Economía en el gasto público*, porque los recursos son escasos y deben ponerse a disposición de la sociedad para promover un clima de dignidad en el ejercicio de los derechos fundamentales por toda la ciudadanía (*Austeridad*).

En un mundo en compleja y profunda transformación como es de este nuevo siglo parece evidente que el interés público no es un concepto que deba gestionar patrimonial y monopolísticamente la *Administración*, sino que el aparato público debe *abrirse* a la *sociedad* para *incorporar* a los agentes sociales en la definición de los intereses que les afectan. Por eso, el derecho de *participación* (artículo 23.1 CE) debe ser una realidad y, lo que es más importante, un *hábito democrático* para evitar que la sociedad caiga en ese “despotismo blando” del que hablara Tocqueville.

Es también necesario, subrayar la *Ética* en la *Función pública* para que la organización administrativa sea más *transparente*, más *sensible* a los *derechos humanos* proclamados en la Constitución, para continuar recuperando el *orgullo* de *servir* a los intereses públicos y para que los recursos públicos se usen en un marco de *austeridad* y en un contexto de *racionalidad* y *simplificación*.

La *formación* de los funcionarios públicos, *factor estratégico* de la *reforma administrativa*, debe seguir pivotando sobre los *valores éticos del servicio público* en el marco de la capacitación técnica más puntera de acuerdo con las exigencias de *globalización*, *complejidad*, y *competitividad* que orientan las *modernas políticas de recursos humanos*.

La transición hacia un modelo de *protagonismo social* debe hacer posible que continúen las privatizaciones de manera que la *actuación administrativa* se concentre en los *verdaderos fines de interés general*, facilitando que sea el *sector privado* el *motor* de la generación de *riqueza* y *orientando* el aparato público, siempre en *colaboración* con las instituciones sociales, hacia el *efectivo ejercicio* de todos los *derechos fundamentales*, por *todos los ciudadanos*.

Por tanto, debe tenerse presente que los Poderes públicos, en un contexto de *permanente* y *continua reforma* administrativa, deben seguir *profundizando* en su *compromiso social*, luchando contra la *pobreza*, la *marginación* y las *lacras* que hoy configuran el escenario sociológico de este siglo.

Finalmente, la profunda transformación que traen consigo las nuevas tecnologías nos permite pensar en que su aplicación a la Administración pública debe llevarnos a que la Administración electrónica haga visible de verdad una mayor integración y sincronización administrativa de manera que, efectivamente, la ventanilla única sea una realidad y los procedimientos administrativos sean para las personas y no las personas para los procedimientos.

III. REFORMISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Puede afirmarse que el rasgo que mejor define políticamente a las nuevas políticas es el reformismo. En este concepto se encuentran conjugados una serie de valores, de convicciones, de presupuestos, que permiten delimitar con precisión las exigencias de una política que quiera considerarse centrada.

Esto parece ser así porque el reformismo implica en primer lugar una actitud de apertura a la realidad y de aceptación de sus condiciones. A partir de esta base, las nuevas políticas se caracterizan por su moderación y por su realismo político. Asimismo, es una exigencia de los nuevos espacios políticos la eficiencia, y la base primera de la eficiencia es la competencia profesional. Además han de ser también políticas equilibradas, en el sentido de que han de atender a todas las dimensiones de lo real y del cuerpo social, de modo que ningún sector quede desatendido, minusvalorado o negado. En este sentido, la reforma permanente de la Administración Pública, que tiene su base en la Constitución como marco jurídico de convivencia y entendimiento —artículos 9.2, 101, 31.2 y 103 CE— ha de mirar siempre y en todo momento a las personas, sean los empleados públicos o los usuarios de los servicios públicos.

Si en cuanto a su dimensión, las nuevas políticas se caracterizan como reformistas, moderadas, realistas y eficientes; en cuanto a sus objetivos el primer rasgo que las ha de caracterizar es su

contenido social, la acción social que impulsan: estar en el centro, como ha señalado Aznar es situarse en el vértice del interés general. Son políticas de integración y en la misma medida se trata también de políticas cooperativas, que reclaman y posibilitan la participación de los ciudadanos singulares, de las asociaciones y de las instituciones, de tal forma que el éxito de la gestión pública debe ser ante todo y sobre todo un éxito de liderazgo, de coordinación, o dicho de otro modo, un éxito de los ciudadanos. Por eso, la reforma administrativa ha de hacerse en estrecha colaboración con los funcionarios y los ciudadanos. De lo contrario podría quedarse en un intento de reformadores iluminados o en una demagogia metodológica sin consecuencias prácticas.

Las nuevas políticas son políticas de progreso porque son políticas reformistas. Podría interpretarse, ahora que las aventuras revolucionarias han perdido todo su prestigio en nuestro entorno, al menos en lo que se refiere a sus dimensiones no románticas, que todas las posturas políticas han adaptado su discurso y su proyecto político a los ritmos y las características de las políticas reformistas. Esto es un derivado necesario de la realidad social, económica y cultural de nuestras sociedades. Sin embargo cabría, bajo estas apariencias, la proyección de políticas que pretendieran un cambio desde la raíz pero realizado a plazos. El reformismo auténtico parte de una aceptación sustancial de la realidad presente. En nuestra sociedad atesoramos hoy valores muy profundos que deben ser enriquecidos con nuestra aportación. El legado de nuestros mayores, es el mejor que supieron y pudieron dejarnos. Bien como producto de su saber o de su ignorancia, bien de su iniciativa o de su pasividad, de su rebeldía o de su conformismo. Pero ellos, al igual que nosotros, se vieron movidos indudablemente por la intención de dejar a sus hijos la mejor herencia posible.

Pero esta aceptación no es pasiva ni resignada. Lejos de actitudes nostálgicas o inmovilistas, percibimos las estructuras humanas como un cuadro de luces y sombras. De ahí que la acción política se dirija a la consecución de mejoras reales, siempre reconociendo la limitación de su alcance. Una política que pretenda la mejora global y definitiva de las estructuras y las realidades humanas sólo puede ser producto de proyectos visionarios, despegados de la realidad de la gente. Las políticas reformistas son ambiciosas, porque son políticas de mejora, pero se hacen contando con las iniciativas de la gente —que es plural— y con el dinamismo social. En el marco de la Administración pública, no se debe conducir la reforma sin contar con lo ya realizado —sea bueno o malo—. Es necesario analizar las reformas realizadas y aprender de la experiencia.

El reformismo tiene una virtualidad semejante a la de la virtud aristotélica, en cuanto se opone igualmente a las actitudes revolucionarias y a las inmovilistas. No se trata de una mezcla extraña o arbitraria de ambas actitudes. Es, en cierto modo, una posición intermedia, pero sólo en cierto modo, porque no se alinea con ellas, no es un punto a medio en el trayecto entre una y otra.

La política inmovilista se caracteriza, como es obvio, por el proyecto de conservación de las estructuras sociales, económicas y culturales. Pero las políticas inmovilistas admiten, o incluso reclaman cambios. Ahora bien, los cambios que se hacen, se hacen —de acuerdo con aquella conocida expresión— para que todo siga igual. El reformismo, en cambio, aún aceptando la riqueza de lo recibido, no entraña una plena conformidad, de ahí que desee mejorarlo efectivamente, no haciendo cambios para ganar una mayor estabilidad, sino haciendo cambios que representen o conduzcan a una mejora auténtica —por consiguiente, a una reforma real— de las estructuras sociales, o dicho en otros términos, a una mayor libertad, solidaridad y participación de los ciudadanos. Por eso, la reforma administrativa debe medirse en términos contrastables: ¿facilita la Administración el ejercicio de la libertad solidaria por parte de los ciudadanos?

La política revolucionaria, pretende subvertir el orden establecido. Es decir, darle la vuelta, porque nada hay de aprovechable en la situación presente, hasta el punto que se interpreta que toda reforma es cambio aparente, es continuismo. Por eso puede considerarse que las políticas revolucionarias, aun las de apariencia reformista, parten de un supuesto radicalmente falso, el de la inutilidad plena o la perversión completa de lo recibido. Afirmar las injusticias, aun las graves y universales que afectan a los sistemas sociales imperantes, no puede conducir a negar cualquier atisbo de justicia en ellos, y menos todavía cualquier posibilidad de justicia. Aquí radica una de las graves equivocaciones del análisis marxista, que si bien presenta la brillantez y coherencia global heredada de los sistemas racionalistas, conduce igualmente, en virtud de su lógica interna a la necesidad de una revolución absoluta —nunca mejor definida que en los términos marxistas— y por tanto a la destrucción radical, en todas sus facetas, de cualquier sistema vigente. Los fracasos en la reforma administrativa, como sabemos, han venido de la mano de hacer “tabla rasa” de todo y de pensar que, por fin, se dispone de la pócima mágica que va a arreglar todos los problemas.

Sin embargo hoy parece cada vez más evidente la afirmación que el camino del progreso es la vía de las reformas. Está abocada al fracaso la titánica —e imposible— empresa de construir la realidad humana desde cero, arrasando todo lo recibido, como los utopismos políticos de toda clase han pretendido. Las políticas de reformas suponen el reconocimiento de la complejidad de lo real, y en igual medida la constatación de la limitación humana en el diseño y en la proyección de la propia existencia.

Las reformas tienen sentido si se coloca en el **centro a la gente**, a las personas concretas, es decir, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones. En este sentido, la política de reformas tampoco puede atender tan sólo los intereses de un sector, de un grupo, de un segmento social, económico o institucional, ya que **una condición de las nuevas políticas es el equilibrio**, entendiéndolo por tal, moderación y atención a los intereses de todos. Hacer reformas para el interés de algunos, aunque se trate de grupos mayoritarios, significa prescindir de otros, y consecuentemente practicar un exclusivismo que es ajeno a una política auténticamente centrista. Esto es especialmente importante en la Administración pública, dónde anidan todavía fuertes convicciones corporativistas.

Por eso, la determinación de los objetivos de una política reformista no puede hacerse realmente si no es desde la **participación ciudadana**. La participación ciudadana se configura como un **objetivo de primer orden**, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que una política centrista exige la práctica de la participación como **método**. Por ello, es conveniente asociar a la reforma administrativa a los usuarios de los servicios públicos en la forma que sea más conveniente.

Hablar de la participación como método es hablar de la **apertura de la organización** que la quiere practicar, hacia la sociedad. Una organización cerrada, vuelta sobre sí misma, no puede pretender captar, representar o servir los intereses propios de la gente, de los vecinos. La primera condición de esa apertura es una actitud, una disposición, alejada de la suficiencia y de la prepotencia, propias tanto de las formulaciones ideológicas como de las tecnocráticas. Pero las actitudes y las disposiciones necesitan instrumentarse, traducirse en procesos y en instrumentos

que las hagan reales. Y la primera instrumentación que exige una disposición abierta es la comunicativa, la **comunicación**. A veces las reformas administrativas fracasan porque los propios funcionarios ignoran los objetivos de la propia reforma.

Las reformas de las que tratamos deben traducirse, en primer lugar, en estar receptivos, en tener la sensibilidad suficiente para **captar las preocupaciones e intereses de la sociedad** en sus diversos sectores y grupos, en los individuos y colectividades que la integran. Pero no se trata simplemente de apreciaciones globales, de percepciones intuitivas, ni siquiera simplemente de estudios o conclusiones sociométricas. Todos esos elementos y otros posibles son recomendables y hasta precisos, pero la **conexión real** con los ciudadanos, con los vecinos, con la gente, exige **diálogo real**. Y diálogo real significa interlocutores reales, concretos, que son los que encarnan las preocupaciones y las ilusiones concretas, las reales, las que pretendemos servir.

Ciertamente, la reforma administrativa no despierta un gran entusiasmo en la gente, salvo que, con imaginación y creatividad, se diseñe un plan de comunicación en el que los propios ciudadanos se sientan protagonistas y partícipes de la reforma en marcha.

IV. REFORMA Y OCDE (SOBRE UN DOCUMENTO RECIENTE)

La necesidad de la reforma de la gestión pública acaba de ser abordada en un informe del Comité de Gestión Pública de la OCDE (PUMA, junio de 2001). En dicho documento se plantean algunas preguntas ciertamente interesantes: ¿cómo pueden prepararse los Gobiernos de la mejor manera para los retos que supone la reforma?, ¿cómo puede el sector público desarrollar una cultura sensible al cambio?, ¿qué clase de líderes se necesitan?, ¿cuál es la mejor forma de comunicación entre los Gobiernos y los ciudadanos? o, ¿cómo pueden evitar los gobiernos la “fatiga de la reforma”? Son cuestiones complejas y delicadas a las que se debe intentar buscar soluciones desde el pensamiento plural, abierto, dinámico y complementario. De lo contrario, aparecerá la fácil posición del pensamiento único que divide maniqueamente el escenario entre ganadores y perdedores, estableciéndose, como dice la OCDE, un escenario más propicio para el conflicto que para el éxito.

¿Cómo se puede, pues, buscar un acuerdo, no sólo sobre los objetivos de la reforma sino sobre las ideas comunes y valores que la presiden? Se trata de una cuestión, como señala el informe de la OCDE, que preocupa a todos: gobernantes, funcionarios, empresas, universidades, organizaciones sociales y ciudadanos en general. Ciertamente, no existen soluciones “a priori”: es necesario trabajar sobre cada realidad nacional, aprender de la experiencia, buscar el entendimiento y conseguir que los objetivos beneficien a todos los miembros de la sociedad.

La OCDE también se pregunta en este documento el porqué de la reforma de la gestión pública. La respuesta es clara: profundizar en la sensibilidad social del gobierno. Hoy parece que la gente exige a los Gobiernos más calidad en su actuación y menos coste burocrático. Es decir, hacer más con menos, algo que es posible, siempre desde parámetros de austeridad y dignidad, lo que es muy distinto de la miseria y de la desatención social por motivos de eficacia económica. Hoy se demanda, nos guste o no, mejores y más ágiles servicios públicos. Hoy la gente expresa sus necesidades colectivas e inquietudes públicas en el marco de unas sociedades cada vez más diversas, más plurales, más complejas y más fragmentadas. Y, por otra parte, no se debe olvidar que hoy, en términos generales, los ciudadanos disponen de más conocimientos que antes, lo cual plantea nuevas oportunidades y nuevas expectativas. Hoy, como reconoce el documento de la

OCDE que ahora comentamos, el ritmo de los cambios es permanente por lo que los Gobiernos y las Administraciones no pueden dormirse a partir de un cuadro fijo de soluciones. Hoy, es necesario que los Gobiernos y las Administraciones dispongan del hábito de la escucha continua de las siempre nuevas inquietudes sociales. Pero no solo es suficiente la tarea de la escucha o la consulta. Lo decisivo es adelantarse en la determinación y selección de políticas y, así, proponerlas en el momento adecuado.

Uno de los objetivos de las reformas de la gestión pública en marcha en tantos países del mundo es precisamente restablecer la confianza de los ciudadanos en la Administración y en el Gobierno. Es esta una cuestión compleja que no se resuelve sólo cuantitativamente sino que tiene una dimensión cualitativa esencial, pues el ejemplo de políticos y altos funcionarios es capital. Sobre todo, en lo que se refiere a la vertiente ética y en lo atinente a la cercanía de los responsables públicos en relación con las necesidades reales de la ciudadanía. En este sentido, además, como señala el documento de la OCDE que ahora glosamos, los Gobiernos deben adoptar un enfoque proactivo para la resolución de los problemas, anticipándose a las necesidades colectivas y mudando, cuando sea necesario, la forma de negociar para resolver los asuntos de la ciudadanía. Es necesaria, pues, más democracia, más transparencia y más facilitar la libre elección de servicios a los ciudadanos.

El documento de la OCDE también nos advierte sobre la necesidad de que los Gobiernos comuniquen bien sus mensajes a los ciudadanos. Es más, el Gobierno, según la OCDE, debe aprovechar las oportunidades para comunicarse personalmente con los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías y los nuevos foros de comunicación.

Como es sabido, los regímenes democráticos son regímenes de opinión. Los valores de transparencia, pluralidad e independencia informativa son componentes estructurales de las nuevas políticas. Las llamadas a la libertad, a la participación, a la cooperación, a la autonomía de los ciudadanos, de los individuos, como objetivos últimos de la acción política, serían vanas si no se estableciesen sobre el marco previo de las libertades formales que configuran los mecanismos o espacios democráticos de participación y libertad, y carecerían de sentido si no se fundamentasen en una información transparente, veraz, plural e independiente.

La madurez democrática de una sociedad, pasa necesariamente por la riqueza y pluralidad informativa. Las nuevas políticas se caracterizan por su estricta neutralidad informativa en lo que a condicionamiento de la independencia de los medios se refiere, y por la defensa y promoción de la pluralidad informativa real, velando por el mantenimiento de las condiciones de competencia. Sólo una sociedad informada puede ser libre. Y cuando en los tiempos presentes el acceso y el control de la información se perfila del modo más claro como un instrumento de poder, la democratización de la vida política exige el libre acceso a fuentes plurales de información.

Pero en otro orden de cosas, las nuevas políticas deben desempeñar una acción positiva de transmisión a la opinión pública, a los ciudadanos, de su discurso político, asumiendo una función pedagógica, como medio de enriquecer el discurso democrático. Cuando el escenario político ha estado dominado por los discursos de carácter ideológico, en muchas ocasiones reduccionistas, y siempre concibiendo las ideas prioritariamente como instrumentos de lucha política, desde las nuevas políticas deben concebirse las ideas como instrumentos para una mejor comprensión de nuestra propia realidad. Algunas reformas, precisamente las más profundas, las que afectan a la cultura democrática, sólo son posibles desde este presupuesto. Ciertamente que este modo de abordar la cuestión tiene una indudable dimensión política, ni más ni menos que la de promover condiciones que permitan a los ciudadanos un ejercicio más profundo y auténtico de su libertad.

Las nuevas políticas traen consigo una particular exigencia de pedagogía política. En el desarrollo de sus políticas, los Gobiernos deben atender de modo muy particular a la comunicación con el entorno social, con toda la sociedad.

No se trata de una labor de adoctrinamiento, de una conversión ideológica, sino de transmitir los valores de que aquí venimos tratando. El respeto a las posiciones ideológicas, a los valores que individualmente cada ciudadano defiende, debe conjugarse con la insistencia en la llamada a abrirse a la realidad de las cosas, y a su complejidad, haciendo ver que las soluciones simplistas no son soluciones, que la prudencia es una buena guía en las decisiones políticas, y que esta no está reñida —antes al contrario— con las metas sociales ambiciosas; que importa más el trabajo serio y consolidado que los gestos superficiales y sin fundamento, que bajo la apariencia de progreso esconden un progresivo deterioro de la vida económica y social e incluso de la ética, que nunca tardará demasiado en ponerse en evidencia.

Es cierto, como señala el documento de la OCDE que el papel del Gobierno en una sociedad en permanente transformación también está sometido a profundos cambios. Es cierto que hay evidentes pérdidas de situaciones de monopolio. Es cierto que la globalización es una realidad que trae consigo una mayor interdependencia. Todo esto es cierto. Pero no lo es menos que, en este contexto, el Gobierno sigue siendo la única instancia pública que puede seguir promoviendo el libre ejercicio de los derechos fundamentales para todos y cada uno de los ciudadanos. Y, para ello, es necesario mentalidad abierta, metodología del entendimiento y sensibilidad social.

En otro orden de cuestiones, la OCDE, en el documento que ahora glosamos, se plantea las lecciones aprendidas de la reforma de la gestión pública. Y una de las lecciones más importantes que nos ofrece la experiencia es que es necesario conocer mejor las necesidades colectivas de los ciudadanos. Además, resulta que hoy en día la mayor parte de la reforma de la gestión pública no se desarrolla con la deseable anticipación, sino como respuesta a las crisis que surgen cuando estas necesidades no han sido satisfechas. Por eso, en este punto, el desafío de los Gobiernos es el alejamiento de las versiones oportunistas, y orientarse hacia reformas de mayor calado estratégico, con perspectivas de más largo alcance y estableciendo tácticas para obtener resultados a la vez que comunicando sus ideas y los resultados obtenidos. Es necesario, pues, elegir objetivos, y medir los resultados, pero sin que la eficacia elimine la dimensión social que necesariamente deben caracterizar a los Gobiernos.

Además de consultar con frecuencia a los ciudadanos, es necesario contar con el apoyo de los ciudadanos sobre los intereses y objetivos de la reforma de la gestión pública. Obtener el apoyo de la ciudadanía para la reforma, dice la OCDE, significa no sólo escoger una agenda que interese a la gente, sino también ganar la confianza de los ciudadanos para que las acciones del Gobierno lleven a resultados positivos.

Aplicando lo que he señalado sobre opinión pública y pedagogía política al tema de la reforma y modernización administrativa, habría que señalar que comunicar la necesidad de la reforma supone transmitir los valores y metas que presiden el entero proceso de la reforma. La transmisión de los valores ayuda a crear una conexión razonable con la gente y a superar las versiones burocráticas que, en ocasiones, caracterizan la actuación de los propios funcionarios. Transmitir y comunicar el proceso de la reforma o de la modernización ayuda igualmente a los funcionarios a entender su papel en el programa.

Para la comunicación, es necesario insistir en que debe utilizarse un lenguaje sencillo y llano

que rehuya todos los términos excesivamente técnicos. El mensaje de la reforma, como dice la OCDE, debe ser claro, indicando los costes potenciales y los inconvenientes, sin excederse en las promesas y centrándose en los logros obtenidos.

Las reformas, como también señala el documento de la OCDE, deben buscar un cambio a largo plazo en el comportamiento del Gobierno a través del cambio en la denominada cultura organizativa. Se puede hacer introduciendo incentivos en los esfuerzos de la reforma, de tal manera que los trabajadores del sector público obtengan determinados reconocimientos si consiguen resultados. Además, deben conducirse estos programas fomentando la cooperación y desde una perspectiva global y general. Es necesario intentar que los funcionarios colaboren en la reforma emprendida para lo que se deben comunicar las expectativas, subrayar las oportunidades que supone la reforma, crear un liderazgo para el cambio, recompensar los cambios y ofrecer a los funcionarios la formación y ayuda que necesiten para ser capaces de entender el sentido de las reformas.

Aunque como se ha dicho, mientras haya Administración y Gobierno, siempre habrá necesidad de reformas, la verdad es que, a veces, se produce una cierta fatiga en los reformadores y en el conjunto de la función pública. Para combatir este cansancio, nada mejor, como señala la OCDE, que gratificar las actuaciones innovadoras y sensibles a los cambios y comunicar los éxitos obtenidos. También me parece del mayor interés en este tema, la necesidad de contar con verdaderos líderes para conducir estos procesos de reforma y modernización de la Administración pública. Así, como señala el documento de la OCDE, la reforma del sector público está permitiendo el surgimiento de nuevos y más flexibles líderes.

Finalmente, ante la pregunta: ¿a dónde vamos? conviene pensar que como señala el documento del Comité de Gestión Pública de la OCDE (PUMA), los Gobiernos deben aprender a continuar explorando y experimentando con nuevas formas de trabajo. Por supuesto, pero sin olvidar que el Gobierno no es un fin en sí mismo, sino una institución al servicio de los ciudadanos que debe acrecentar su compromiso para que todos los ciudadanos puedan ejercer en mejores condiciones todos y cada uno de los derechos fundamentales.

Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas

José Manuel Canales Aliende

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Alicante*

I. BREVE INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas, como es de sobra ya sabido, están hoy inmersas en el mundo occidental y en España en un proceso de necesidad de desarrollo de un cambio o innovación, a fin de adaptarse a los nuevos retos, demandas y problemas que se plantean en la actualidad.¹

Si la necesidad de la innovación, cambio, modernización o reforma, cualquiera que sea la denominación sinónima que se utilice, parece que es clara y evidente; no lo son a veces tanto las razones principales para ello, el cronograma, las orientaciones y prioridades, las finalidades y estrategia, los actores, contenido y los instrumentos a desarrollar en este proceso de innovación. El término reforma administrativa se ha utilizado preferentemente en España en la década de los sesenta y setenta; el de modernización en las décadas de los ochenta y noventa por su vinculación mayor a los procesos sociales y políticos. Hoy creo que es más adecuado y simbólico el de innovación, por ser más acorde con la actual sociedad del conocimiento.

Después de la experiencia de las tres décadas del pasado siglo veinte, existe una cierta unanimidad sobre algunas tendencias y conclusiones inequívocas, fruto de las diversas experiencias y modelos llevados a cabo en los diferentes países, junto a unas orientaciones y/o directrices-marco fruto de las mismas señaladas² por el prestigioso Comité P.U.M.A. de la O.C.D.E.. No obstante lo anterior, y dado el paradigma de que no existe un modelo de cambio administrativo perfecto, uniforme y válido universalmente, cada Administración Pública deberá pues adoptar una serie de decisiones acerca del mismo, fundamentalmente con base en el contexto y demandas de su ciudadanía y de la sociedad civil.

El proceso decisional antedicho, trae a colación por otro lado la necesidad de que éste sea fruto de una decisión política previa, propia de los sistemas políticos democráticos, para que éste sea plenamente legítimo³. El mercado pues, no puede ni debe sustituir a las decisiones políticas legítimas, aunque sin duda deba y pueda influir en ellas; lo cual conduce de entrada a postular la necesidad inequívoca de “la repolitización”⁴ de las Administraciones Públicas, frente a las pasadas experiencias y tendencias tecnocráticas mercantilistas y neoliberales, que legitimaban y orientaban sólo a éstas en función del coste y del funcionamiento del mercado.

Por otro lado y complementario del hecho antes señalado, asistimos a un proceso que

1.- Véase por todos José-Manuel CANALES ALIENDE, Lecciones de Administración y de Gestión Pública, Servicio de publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

2.- Véase: O.C.D.E., Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la O.C.D.E. Traducción y Publicación del B.O.E. y del M.A.P, Madrid, 1997.

3.- Véase sobre la legitimidad de las Administraciones Públicas, entre otros, Rafael BAÑÓN y Ernesto CARRILLO, La Nueva Administración Pública, Alianza Editorial S.A. Madrid, 1997.

4.- Sobre la repolitización véase entre otros Fernando VALLESPÍN, El futuro de la política, Editorial Taurus, Grupo Santillana de Ediciones S.A, Madrid, 2000.

calificaría de cada vez más necesario e imparable, de demandas progresivas de participación en el debate y alternativas de los procesos decisionales públicos y en la evaluación de su actuación y de sus resultados por parte de la sociedad civil y de la ciudadanía. La democracia representativa, incompleta en la actualidad, necesita desarrollarse y complementarse⁵ con una democracia más reflexiva, deliberativa, negociadora y participativa; siendo la participación administrativa⁶ una de sus manifestaciones y vías más útiles y relevantes.

Otro paradigma actual, lo constituye también la superación del concepto de cliente en el sector público, por su identificación equivocada con el papel de éste en la empresa lucrativa. Hoy es preferible y más simbólico, utilizar la denominación de ciudadano, como expresiva del rol más político de éste y de sus derechos políticos y civiles y menos mercantilistas, que superan y amplían una visión unidimensional y escasa de mero consumidor de éste. Si no hay un mimetismo total y absoluto entre organizaciones públicas y privadas, parece que será distinto el papel del llamado “cliente” en ambas. Por último en esta introducción sintética y básica, no pueden dejar de mencionarse dos aspectos o hechos fundamentales del nuevo entorno, que van a ser a su vez, unas variables explicativas condicionantes de la innovación en las Administraciones Públicas, a saber: a) la llamada globalización⁷ y su compleja y plural problemática; y b) la sociedad del conocimiento⁸, con el desarrollo exponencial e imparable de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

II. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y CONTENIDO DEL PROCESO DE INNOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS

El título enunciativo de este epígrafe señala algo que puede parecer evidente, pero que no siempre ha sido o es así, y es el hecho de que se está hablando de un proceso⁹ y por tanto de un fenómeno que no es algo meramente coyuntural y temporal, sino que es algo duradero, y sin aparente final, o algo inacabado e inacabable por ser abierto de entrada.

Lo señalado con carácter general para el término proceso, lo es más aún para el caso concreto del proceso de innovación o cambio de las Administraciones Públicas¹⁰, ya que éste presenta entre

5.- Así entre otros José-Félix TEZANOS, La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal, Editorial Biblioteca Nueva S.L., Madrid, 2002.

6.- Sobre la “participación en la gestión pública” puede verse mi artículo de próxima publicación en Temas para el Debate, junio de 2003.

7.- Existe una amplia bibliografía, véase entre otros: Joseph STIGLIZ, El malestar de la globalización. Editorial Taurus, Madrid, 2002; Daniel MARTÍNEZ y María Luz VEGA RUIZ, La globalización gobernada. Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI, Editorial Tecnos, Madrid, 2001; Luis DE SEBASTIÁN, Un mundo por hacer. Claves para entender la globalización, Editorial Trotta, Madrid, 2003; etc.

8.- Véase, entre ya una amplia y diversa bibliografía, la obra reciente de Manuel CASTELLS, La galaxia internet, Editorial Taurus, Madrid, 2003. Además, de este autor la obra precedente La era de la información: economía, sociedad y cultura, 3 volúmenes, Alianza Editorial S.A. Madrid, 1998. Nicolás NEGROPONTE, El mundo digital, Ediciones B, Madrid, 2003.

9.- El Diccionario Ideológico de la Lengua Española de Julio CASARES, entre las varias definiciones que da de proceso, está la de: “serie de las fases sucesivas de un fenómeno”, o “continuación de una serie de cosas que no tiene fin” (segunda edición, Editorial Gustavo Gili S.A. Barcelona, 1963, pág. 680). A su vez, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define el proceso como: “acción de ir hacia adelante”, “transcurso del tiempo”, “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”, “acción de seguir una serie de cosas que no tiene fin”, etc. (vigésima primera edición, Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1994, pág. 1677).

10.- Fernando GARRIDO FALLA citaba a un viejo diccionario publicado a mediados del siglo XIX por Juan RICO Y AMAT con el título de Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, y en él la voz reforma tenía esta definición: “Reformas bandera de los pronunciamientos todos, fantasmagoría para distraer y embaucar a los pueblos, anuncio de situaciones apuradas, cantinela de la Administración Pública, el pan nuestro de cada día rezado por todo Ministerio nuevo” en Reformas de la Función Pública, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1985, págs. 59 y 60.

sus peculiaridades añadidas la complejidad del mismo y de actores participantes, así como el hecho de que estemos hablando de organizaciones de titularidad pública, que ejercen poder político y administrativo¹¹.

Parece además claro, que la durabilidad, la complejidad y el carácter público de este proceso, además de reflexión y de prudencia, requieren un debate público previo al momento decisional. La improvisación y la falta de visión estratégica del proceso a llevar a cabo, conducen sin duda a un fracaso anunciado del mismo.

2. LAS CAUSAS ACTUALES DE LA INNOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Existen sin dudas múltiples y variadas causas o fundamentos, o del por qué es necesario hoy innovar las Administraciones Públicas y adecuarlas a los tiempos actuales, y entre ellas destacaría como más relevantes las siguientes:

- a) Constituye una exigencia básica e irrenunciable de la sociedad civil y de la ciudadanía.
- b) Los empleados públicos en su interior demandan el cambio, máxime cuando se les motiva y exige que lo lleven a cabo como actores relevantes del proceso.
- c) El entorno o contexto, ha sufrido cambios estructurales notables e imparables, fruto, como antes se ha dicho, de la globalización y de las nuevas tecnologías.
- d) Es un paradigma la obsolescencia, la rigidez, la ineficacia del modelo precedente weberiano, útil, sin duda, para una sociedad y sistema político decimonónico, pero no para el actual del siglo veintiuno.
- e) El sistema político se transforma, y las Administraciones Públicas buscan encontrar en él su nuevo papel y relaciones.
- f) Frente a un modelo centralista, uniforme, y jerárquico de configuración y funcionamiento de las Administraciones Públicas, el modelo actual es más complejo y plural, y funciona en red y de forma más abierta y “relacional”.
- g) La gestión pública no es sólo hoy de provisión y de prestación de bienes y servicios públicos, sino también de flujos producto de la sociedad del conocimiento.
- h) La gestión pública tiene importantes costes dinerarios y temporales “transaccionales”, como efecto de la mera cultura y praxis postmodernas.

3. LAS FINALIDADES DEL PROCESO DE INNOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El proceso de innovación, a pesar de su complejidad y dificultades, no debe olvidarse que es sólo un medio para lograr determinadas finalidades por parte de las Administraciones Públicas.

Además de innovar, para adaptarse o morir que es un fenómeno común a cualquier organización, es un hecho que la sociedad democrática y participativa actual demanda básicamente un cambio para la legitimidad de las Administraciones Públicas. La legalidad, conquista histórica irrenunciable del Estado de Derecho, reclama hoy también la legitimidad en el comportamiento de las Administraciones Públicas, y ésta se obtiene sustancialmente como consecuencia de los resultados.

11.- Sobre este punto véase en particular Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, Curso de Ciencia de la Administración, 4ª edición reformada, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 2000.

La orientación hacia los resultados constituye pues una finalidad y una acción esencial exigible a las Administraciones Públicas¹², auténtico paradigma relevante del nuevo modelo de cultura y de gestión públicas postmodernas y postindustriales.

La legitimidad de las Administraciones Públicas por su actuación, efectos y resultados, implica además la manifestación de un “nuevo contrato social” con la ciudadanía.

4. LOS ACTORES DEL PROCESO DE INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los actores intervinientes o quienes intervienen en el proceso actual de innovación de las Administraciones Públicas, cada vez son más y más diversos, fruto de la propia complejidad y pluralidad progresivas de la sociedad actual. No obstante la afirmación genérica precedente, habría que señalar como más importantes y decisivos los siguientes:

a) La clase política. La decisión y liderazgo político de los procesos de innovación de las Administraciones Públicas debe ser clara, constante y visible a lo largo de todos ellos. No cabe modernización administrativa al margen del sistema político y sin su dirección¹³.

b) Los directivos y los gerentes públicos, que deben ser los principales implicados y motivadores del cambio en el seno de su Administración Pública y un modelo a seguir por sus empleados públicos.

c) La totalidad de los empleados públicos de cada organización pública, como auténticos actores del día a día del proceso. La participación de éstos será un hecho positivo en el diálogo, negociación y acuerdos a lograr.

d) La ciudadanía y la sociedad civil a través de los medios clásicos de participación y consulta, así como de las vías complementarias actualmente existentes o las que se puedan abrir fruto del desarrollo de las nuevas tecnologías.

5. LOS INSTRUMENTOS DEL PROCESO DE INNOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los medios, los instrumentos, las técnicas, o cómo cambiar las Administraciones Públicas son múltiples y diversos, y a lo largo de la historia administrativa se han desarrollado los mismos fruto de las necesidades del momento. Es obvio que la priorización y la elección de los mismos no es algo baladí, sino que implica una previa decisión política.

Antes de la decisión en esta materia, hay que resaltar el hecho de que se requiere una base o período previo de análisis de datos y de documentación lo más amplia posible, y un período de debate y reflexión.

12.- Véase en ese sentido, entre una amplia bibliografía, además de todas las publicaciones recientes de la O.C.D.E., las obras más relevantes publicadas en castellano sobre gestión pública, así, Blanca OLÍAS DE LIMA.(coordinadora) La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, Madrid, 2001; Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA GADEA, Una nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e- Gobierno, I.V.A.P., Oñati, 2001; etc.

13.- En ese sentido hay que resaltar la orientación actual de la repolitización de la Administración Pública y la vinculación del estudio de esta disciplina a la Ciencia Política.

De entre las numerosas técnicas¹⁴ para la dirección y la gestión pública actual, destacaría como la más relevante y útil, la planificación estratégica.

En la planificación estratégica decidida, previo un debate lo más participativo posible, pueden incluirse como es sabido: a) objetivos y prioridades; b) indicadores de gestión y de resultados; c) proyectos y programas; d) coordinación con los presupuestos anuales; e) planes de calidad sectoriales; f) cartas de servicios, etc.¹⁵.

Lo determinante de la viabilidad, duración, eficacia de un plan estratégico, es que responda ante todo a su nombre, es decir que tenga estrategia, y que además sea global “holístico”, o integrador de toda organización y de sus elementos y servicios, y con una indudable visión a medio y largo plazo¹⁶.

La estrategia deberá ser clara, precisa, y posible de lograr; con soluciones y programas de actuación.

Además de lo anterior, el marketing público, la auditoría pública¹⁷, el “benchmarking” público y la evaluación¹⁸ aparecen también como técnicas relevantes. Pero hoy cada vez son más importantes y sobresalientes las aportaciones y técnicas de la psicología individual y la social, para los aspectos y retos tales como la motivación, el trabajo en equipo, la negociación colectiva, la comunicación y la información públicas. No puede olvidarse que en las organizaciones públicas ante todo y sobre todo, trabajan personas y se prestan bienes y servicios públicos a otras personas. La dimensión personal, en el pleno sentido griego del término, aparece como relevante hoy, y máxime en la sociedad del conocimiento donde la comunicación interpersonal y el capital intelectual son determinantes, frente a las meras técnicas o instrumentos de moda del momento por muy útiles y eficaces que estos puedan ser.

6. EL CONTENIDO DEL PROCESO DE INNOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El contenido o qué es lo que se innova y el cómo del proceso de innovación de las Administraciones Públicas es en principio muy amplio. Es obvio que si se tiene una estrategia previa, ésta determinará los medios, los objetivos, el cronograma y las prioridades del proceso. La concreción y la delimitación previas de la estrategia son pues el punto de partida y el marco de referencia de cualquier proceso innovador.

En la actualidad se señala la conveniencia y la utilidad de complementar las opciones macro y micro de innovación o cambio a la hora de proceder a éste. Los principales ámbitos o sectores

14.- Véase sobre esta materia, entre otros la obra antes citada de Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA.

15.- Sobre las cartas de servicios puede verse entre una amplia y reciente bibliografía, Blanca OLÍAS DE LIMA GETE, “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la Administración y el ciudadano: las cartas de servicios”, en *Reforma y Democracia* núm. 25, febrero de 2003.

16.- Sobre la planificación estratégica entre una amplia bibliografía, véase Linda GRATTON, *Estrategias de Capital Humano*, Prentice Hall, Madrid, 2003.

17.- Véase entre otra bibliografía la reciente publicación de Beatriz ALEJOS GARMENDIA, *Auditoría de Gestión Pública. Una propuesta metodológica*, I.V.A.P., Oñati, 2003.

18.- Véase entre otros José-Manuel CANALES ALIENDE, “Los retos y los problemas actuales de la evaluación del sector público y el nuevo papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” en *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic* núm. 36, tercer trimestre de 2001, págs. 23 a 40.

del contenido de las reformas serían:

- a) el presupuestario y económico-financiero;
- b) el organizativo y procedimental;
- c) el capital humano; y
- d) la informática.

Seguidamente se enumeran, a mi entender, las principales prioridades y retos pendientes de innovación de las Administraciones Públicas, aunque ciertamente no todos ellos:

A) A nivel macro:

- a) La reafirmación de la “repolitización” de las Administraciones Públicas, es decir su carácter dependiente y actuante en nombre de los diferentes gobiernos multinivel representativos. El papel del mercado, insisto, es de colaboración y nunca de apropiación o sustitución de las decisiones políticas.
- b) Destacar y reiterar de forma importante e inequívoca, el papel legitimador de los gobiernos de las Administraciones Públicas. Ello obliga sin duda a una mayor y mejor transparencia y evaluación de éstos, para la posterior rendición de cuentas.
- c) Configurar y desarrollar un nuevo marco de referencia, o un nuevo modelo de cultura y de gestión públicas, apropiados al momento y a las exigencias del mismo. La nueva gestión pública, además de los principios y orientaciones de la legalidad, y de las llamadas 3-E (eficacia, eficiencia y economía), debe inspirarse también en los principios de la ética pública; la flexibilidad, la desregulación y la delegación, la calidad, la innovación; el aprendizaje y la evaluación. Y por último, pero no por ello menos relevante, en la democracia participativa, a fin de evitar el “déficit democrático público”. El comportamiento de las Administraciones públicas además sin duda debe ser más modesto¹⁹ y transparente.
- d) Articular una forma diferente de relación, de cooperación y de coordinación entre las varias y diversas Administraciones Públicas existentes. Una visión más real, actual y dinámica de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, se requiere hoy para la sociedad en red existente. No basta una ley de cooperación sino que es necesario diseñar e implantar una “cultura cooperativa” entre Administraciones Públicas.
- e) Intensificar y reafirmar la plena vigencia del Estado de Derecho y del principio de legalidad y la garantía e igualdad de los derechos de los ciudadanos. Los ataques y las arbitrariedades cometidas con la pretendida legitimidad del corto plazo y del eficientismo económico deben evitarse y prevenirse; así como la irresponsable, precipitada, inadecuada e interesada actitud, en ocasiones, de metamorfosis de las fórmulas jurídicas de la organización, regulación y de la prestación de los bienes y servicios públicos. Cuestión distinta y complementaria de lo anterior, es la necesidad de la transformación y adaptación del principio de legalidad y de las categorías jurídicas a las nuevas realidades sociales.
- f) La introducción de los nuevos paradigmas y técnicas para el estudio y gestión de las Administraciones Públicas. El nuevo espacio universitario europeo, como consecuencia de la declaración de Bolonia, implicará sin duda una profunda metamorfosis en la orientación, formulación e impartición de las enseñanzas teóricas y prácticas sobre Administración y Gestión Pública, tanto a nivel de titulaciones universitarias como de los distintos cursos y seminarios de formación de los empleados

19.- Véase sobre este tema la obra de Michel CROZIER, Estado moderno. Estado modesto, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

públicos.

- g) Superar la visión puramente mercantilista y consumista de los años setenta en los que se empezó a utilizar en el ámbito público la terminología de clientes, para hablar hoy de ciudadanos dotados de sus derechos, y considerados éstos además como actores cualificados del sistema político-administrativo.

B) A nivel micro:

- a) Un cambio en la cultura y praxis de la gestión pública, haciendo más hincapié en la innovación²⁰ que en la mera imitación.
- b) La plena introducción de nuevas técnicas o instrumentos muy útiles de gestión, tales como: el benchmarking público, el marketing público, la calidad, la gestión por proyectos, el presupuesto por objetivos y programas, etc.
- c) El desarrollo de habilidades y destrezas modernas adecuadas a las necesidades y retos hoy de la dirección y gerencia públicas; tales como el trabajo en equipo, la comunicación, la negociación, la capacidad relacional, etc.
- d) La incorporación en todas las unidades y puestos de trabajo, de criterios y objetivos claros y medibles, para no sólo poder conocer los resultados y efectos sino también para exigir responsabilidades y asignar baremos de productividad en las retribuciones.
- e) Separar y diferenciar las fases de provisión, prestación y financiación de los bienes y servicios públicos con sus diversas alternativas y en particular el protagonismo del llamado “tercer sector”.
- f) Introducir cuando sea adecuado y posible, la participación en la gestión de organizaciones y entidades del tercer sector.
- g) Incorporar procedimientos y fórmulas de gestión menos burocráticas, rígidas y formalistas; salvaguardando siempre el principio de legalidad y las garantías de los ciudadanos. La reingeniería de procesos constituye una técnica en esta materia muy eficaz.
- h) Prestar los bienes y servicios públicos teniendo en cuenta al máximo la cercanía, así como las características de grupo o colectivos específicos destinatarios de los mismos, (así juventud, tercera edad, género, minusvalías físicas y psíquicas, etc.)
- i) Introducir y difundir al máximo la cultura y las técnicas de evaluación del sector público, de los organismos, unidades, bienes y servicios públicos y empleados públicos.
- j) Desarrollar las estructuras orgánicas más simplificadas, claras, flexibles, horizontales y con capacidad de actuar en red.
- k) Intensificar al máximo la comunicación y la información interna y externa.
- l) Actualizar las técnicas presupuestarias y de gestión económico-financiera. El presupuesto no es sólo un documento legal y contable, sino la expresión de políticas, programas y objetivos de los gobiernos.
- ll) Desarrollar el e-gobierno o gobierno electrónico, facilitando el servicio público en línea y la participación ciudadana en la gestión pública.
- m) Por último, pero no por ello menos relevante, introducir nuevas políticas de personal a fin de seleccionar, motivar, formar, retribuir y promocionar mejor a los empleados públicos. La formación en general y en especial de éstos en una nueva cultura y gestión pública postdemocráticas²¹ constituye no sólo un reto, sino una necesidad esencial para el cambio profundo de las Administraciones Públicas; y ello en un marco de

20.- Véase para mejor detalle en este punto Les METCALFE y Sue RICHARDS, La modernización de la gestión pública, Traducción y publicación del I.N.A.P., Madrid, 1989.

21.- Entre una amplia bibliografía, destacaría Carlos LOSADA Y MARRODÁN (editor), ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de gestión aplicadas a la Administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999; etc.

independencia, profesionalidad y ética públicas, al máximo.

III. EPÍLOGO

Finalmente, y para concluir, hay que señalar que la transformación profunda de la cultura y del comportamiento²² de la gestión pública, como antes he dicho, es un proceso y el futuro se construye y se prevé sin duda desde el presente, sin olvidar el pasado histórico²³.

22.- Sobre este punto, véase entre otros Stephen P. ROBBINS, Comportamiento organizacional, octava edición, Prentice Hall, México, 1999.

23.- En ese sentido y con carácter de paradigma la obra de la O.C.D.E. Construire aujurd'hui l'Administration de demain, Paris, 2001. De próxima publicación y traducción por el B.O.E. y M.A.P. con el título de El gobierno del futuro, Madrid, 2003; Michael FULLAN, Liderar en una cultura de cambio, Ediciones Octaedro S.L., mayo 2002; etc.

Las necesidades de cambio en la Administración Pública

Antonio Martínez Marín

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

Sras. y Sres.

Saludo y felicito a los responsables de la organización de este I Seminario Nacional de Gestión Pública sobre “Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas”.

Agradezco la presentación que el Prof. Santiago Álvarez Carreño ha realizado sobre mi actividad académica.

Me congratulo finalmente de compartir mesa y disertación con mi ilustre colega D. José Manuel Canales Aliende, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en nuestra vecina y querida Universidad de Alicante.

Mi exposición sobre “Las necesidades de cambio en la Administración pública” está obviamente determinada y condicionada por el propio encargo temático, de un lado, y, sobre todo, por los pocos minutos puestos a mi disposición para disfrutar de este honor de dirigirles la palabra y que imposibilita la concreción y el detalle para dejar de manifiesto, con el rigor necesario, el pensamiento propio.

Las preguntas obligadas pues que debo formularme, al menos, son estas dos: la primera es la de nominar los grandes cambios en los cuales estamos inmersos nosotros, ciudadanos y universitarios, en este momento histórico de comienzos de este tercer milenio y en este territorio concreto europeo, español y murciano. La segunda e inmediata ha de preguntarse sobre la Administración en que deben realizarse los correspondientes cambios; para que a su vez pueda de mejor manera ejecutar y, en su caso, coprotagonizar su legal y más eficaz realización.

Los grandes cambios o soberbios desafíos en los que, en mayor o menor medida estamos inmersos y de cuya mejor o peor realización dependerán nuestras propias vidas y las de generaciones venideras son bien conocidos. De igual modo les anuncio que los cambios que deben producirse en las correspondientes Administraciones Públicas se encuentran anunciados y, algunos de ellos, en vías de realización. Mi objetivo pues se concreta en nominarlos de nuevo, resaltar la dificultad de éstos así como la necesidad inexcusable de su realización.

Estos grandes cambios, sobradamente conocidos y que pasaré ya de inmediato a anunciarles, traen causa en mi opinión, de tres grandes revoluciones que se producen, al menos convencionalmente, en estas épocas: a finales de los siglos XVIII, XIX y XX. Me estoy refiriendo a la revolución francesa, a la revolución industrial y a la revolución tecnológica.

La primera viene a institucionalizar, aunque de modo diacrónico, lento y desde luego con imperfecciones la Administración del Estado de Derecho, con su división de poderes horizontal y progresivamente y, en gran número ya de Estados, el vertical o territorial (Administraciones federales, estatales, autonómicas, regionales...).

Las ondas expansivas de la revolución industrial y el consiguiente éxodo industrial acabarán institucionalizando, a trancas y barrancas y con guerras e interrupciones dictatoriales opuestas, la Administración del Estado de bienestar y democrático.

Finalmente, la revolución tecnológica iniciada hace unas décadas cambiará notablemente las relaciones entre la Administración y los administrados y su envergadura es de tal calado que acabará dividiendo a los países y a las sociedades en dos clases, las informatizadas y las no informatizadas o, dicho de otro modo, las informadas y las no informadas.

A estos tres cambios revolucionarios y sus consiguientes Estados y Administraciones correspondientes, hay que mencionar otro de no menor alcance y trascendencia, la institucionalización de la Comunidad Europea, que ya integra 15 Estados y se encuentra en la fase de ampliarse con otros 10. Las dimensiones, la estructura y el alcance de esta Administración europea me resultan, en estos momentos, aún difícil de imaginar.

Dos constataciones, aunque obvias, deben ser expresadas. La primera de ellas es que estos cuatro grandes cambios enunciados se han institucionalizado en España en este último cuarto de siglo. A este cuádruple desafío producido por los cuatro grandes cambios enunciados en tan poco espacio de tiempo hay que adjuntar que la Administración anterior se encontraba caracterizada, en rigor, por un sistema dictatorial con sus estructuras, instituciones y principios opuestos o, cuando menos, bien diferentes. La segunda deviene de la propia observación: se ha institucionalizado un sistema fragmentado, complejo y en gran medida acumulado en sus principios, estructuras e instituciones, que impregnan de una gran dificultad a sus correspondientes Administraciones para actuar con los dos principios imprescindibles de la legalidad y de la eficacia. Ante esta situación, he escrito ya hace varios años y ahora reitero de nuevo, “el riesgo del fracaso es absolutamente real”.

Ante estos cambios genuinamente revolucionarios nominados, institucionalizados conjuntivamente en España en sólo el último cuarto de siglo, y desde mi condición de jurista de la Administración, mi objetivo preferente y mi consiguiente lucha jurídica es la consolidación y el buen funcionamiento de este sistema. Las reformas administrativas que voy a someter a su consideración tienen sólo un carácter ejemplificador y se alinean en esta dirección.

Primera. En relación con la Comunidad Europea considero que debe continuar su proceso de ampliación y de integración. El Anteproyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado por la Convención no debe dejarse paralizado sino convertirse en Proyecto de Constitución, someterse, antes o después, a un referéndum de los ciudadanos europeos y, finalmente, quedar legalizada como Constitución. No es el momento ahora de formular contenidos; pero si debo pronunciarme para que se funde sobre las conquistas o cambios ya nominados, y si se me permite una sola puntualización sería la de que recogiese el contenido de una de las Constituciones de un Estado fundador, y me refiero al artículo 26.1 de la Constitución de Alemania de 1949: “Los actos que puedan perturbar la convivencia pacífica de los pueblos y que sean realizados con esta intención, especialmente la preparación de una guerra de agresión, son anticonstitucionales. Serán reprimidos penalmente”.

Junto a esta gran propuesta de advenimiento de una Constitución europea, debo referirme, especialmente impelido por la finalidad de este Seminario, la necesidad de una nueva legislación para los funcionarios y otros agentes de la Comunidad Europea. No soy tampoco innovador en esta propuesta, pues me limito a explicitar el proyecto reformador del actual Presidente de la

Comisión europea Romano Prodi y del Libro Blanco 2000 sobre la mencionada reforma de la función pública. La vieja y vigente legislación europea de la función pública de 1968 debe ser sustituida por una nueva, proyectada como una de las reformas preferenciales de la nueva y actual Comisión de la Comunidad Europea.

Consiguientemente, postulo que no se detenga esta promesa y los trabajos preparatorios realizados y contenidos en el Libro Blanco mencionado se concreten en el prometido texto legal. Me alinee en la mayor parte de los criterios anunciados, como el de la racionalidad de la carrera funcionarial así como en su transparencia; aunque descubro la ausencia innominada del principio de igualdad de mérito y capacidad, que como es bien conocido no se encuentra como principio fundamental positivado en la referida legislación vigente de 1968, sustituido en gran medida por el principio geográfico. Si aspiramos a una función pública europea, antes o después, éstos deben proteger y defender los intereses de la Unión y no los de su propio Estado...y, por consiguiente, su acceso y promoción deberá basarse en su sola condición de europeo y en el principio de mérito y capacidad.

Sólo una última consideración me resisto a silenciar al respecto. Hay una connotación incluso cronológica y desde luego preferencial entre la dimisión en bloque de la anterior Comisión, presidida por J. Santer, ante el informe del denominado Consejo de Sabios que reconoce y denuncia la corrupción, manifestada bajo diferentes formas, de los miembros de la dimitida Comisión –quizás alguno de ellos no fuera imputado– y la inmediata propuesta de reforma del personal de la Administración europea. ¿Hay una presunción de que la gangrena de la corrupción se había transmitido al personal funcionarial dependiente? El principio de la presunción de inocencia me obliga a no formular respuesta a la pregunta, pero de ningún modo a constatar la necesaria e inmediata reforma propuesta del personal funcionarial ante la corrupción del personal político.

Segunda. En el ámbito de la organización estatal, constitucionalizada en el policentrismo de 18 centros dotados de competencia legislativa, materialmente compartida, casi de modo generalizado, por el Estado y las Comunidades Autónomas, los cambios que en este momento preconizamos, en primer lugar, se refieren a la vigencia y práctica de un principio de la coordinación consensual. La importancia de este principio es capital en la organización policéntrica autonómica ante la inexistencia de la jerarquía entre las Administraciones autónomas. Así lo han caracterizado para los ejemplos concretos de los modelos federales de Estados Unidos y de Alemania por los profesores Bernard Schwartz, para el primero de ellos, y Jiménez Blanco para el supuesto alemán. En conclusión, ambos lo han caracterizado como el rasgo esencial o fundamental. El mismo tribunal Constitucional, como no podría ser de otro modo, así lo ha reiterado en buen número de sentencias como el principio inspirador de la Administración pública en todas sus facetas o esferas, la estatal, autonómica e incluso en la local. El espíritu enfrentado, especialmente materializado en el último siglo con nuestras dictaduras y guerra civil, debe ser sustituido por el del consenso, el acuerdo, la negociación, que en definitiva posibilitan y actúan la coordinación consensual. Sin este espíritu, positivado constitucionalmente como principio, resulta imposible un funcionamiento normal y desde luego eficaz de nuestras Administraciones. Montesquieu ya nos había advertido que cada sistema tiene su propio espíritu o principio sustentador. Este cambio, sin este principio, resulta extremadamente difícil e incluso imposible llevar a la práctica; pero su importancia es de tal envergadura que nos jugamos en él nuestro propio ser o ser.

De igual modo y por idéntica razón predicada para la Administración europea, se propugna de nuevo el cumplimiento constitucional de un Estatuto básico para nuestra función pública. Esta necesidad viene siendo reconocida por todos los gobiernos de la España democrática. Hasta el

momento sólo tenemos una Ley de medidas para la reforma de la función pública, pero el texto básico regulador y prometido sigue ausente. Ante esta situación, seguimos careciendo de un modelo de función pública. El cambio propuesto, de nuevo, no es otro que el cumplimiento constitucional de una Ley básica reguladora de la actividad servicial de nuestros recursos humanos. La reciente STC 1/2003, de 16 de enero, es la última muestra de esta necesidad de regulación funcionarial, parecida cada vez más a una jungla legislativa en el que, entre otros extremos, el sentido de lo básico y no básico sigue incluso dividiendo a los propios miembros del Tribunal Constitucional. El cambio propugnado no es otro, repito, que el necesario cumplimiento del mandato constitucional.

No renuncio a someterles una coincidencia, quizás casual o tal vez causal, entre la promesa de una nueva legislación funcionarial en la Comunidad Europea, como ya se ha mencionado, y la del gobierno popular sobre la función pública española, en la medida que la derrota de gobierno socialista, en mi opinión, tiene como una de sus causas la corrupción política de éste último. La promesa durante la anterior legislativa de un Estatuto de la función pública e incluso su presentación en el Congreso como Proyecto de ley nos ofrece una coincidencia de la necesidad de una nueva legislación funcionarial, tanto por exigencia constitucional pero quizás también como un modo de categorizar al personal de la Administración ante la mayor o menor corrupción política. Lamentablemente, aun con la mayoría absoluta, el mencionado Proyecto de Estatuto de la función pública descansa ya en el baúl parlamentario de los textos legales frustrados.

Tercera. En el ámbito autonómico y con la consiguiente y obvia vinculación local –me disculparán los asistentes a este I Seminario que no sean vecinos de esta región, aunque presumo que sabrán modular mis propuestas en relación con las estructuras e instituciones autonómicas propias–. Mi referencia en este ámbito autonómico-local murciano se conecta con el gran cambio histórico del Estado de derecho, en su dimensión de la división vertical o territorial del poder público o simplemente del cambio de la Administración centralista a las autonómicas o descentralizadas. Este desafío, incluso y bajo denominación y dimensión del Pacto Local será objeto de una de las sesiones programadas, lo concretaré, de nuevo, en la necesidad que tiene esta región-frontera uniprovincial, caracterizada, entre otras razones por esta configuración histórico-geográfica, por un acusado individualismo ante la tarea pública, en la necesidad de vertebrar el poder actualmente centralizado –incluso manifestado toponómicamente: Murcia Región, provincia y municipio– entre la Administración autonómica y las 45 municipales por una intermedia Administración que represente los intereses comarcales de la Región, una a los municipios integrados, descentralice los servicios de la Administración autonómica, asocie a las municipales, fortaleciendo a las más pequeñas, sirva en su caso de Administración para prestar servicios periféricos de la autonómica y estatal a través de la delegación consensual y encomienda de gestión, en su caso, y se encuentre representada legislativamente en la Asamblea de la Comunidad.

También en esta propuesta no estoy innovando y mucho menos inventado nada nuevo. Estoy formulando una propuesta legal que no sólo tiene el apoyo doctrinal y político, sino el legal. Ya el mismo Real Decreto-Ley de 1978, por el que se creaba el régimen preautonómico de nuestra región, proclamaba la comarcalización en su preámbulo como una característica propia y diferenciadora en el uniformismo preautonómico establecido. El Estatuto de Autonomía de 1982 en su artículo 3.2 dispone expresamente que “la Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en municipios y comarcas”. Asimismo se preceptúa en nuestra propia Ley de Régimen Local de 1988, artículos 59-61, e incluso nuestra propia Asamblea regional aprobó una proposición no de ley, con ningún voto en contra, sobre comarcalización de la Región de Murcia el 7 de mayo de 1998. De nuevo, el texto frustrado de la comarcalización duerme en el baúl legislativo del Boletín Oficial de nuestra Asamblea.

Debo significar, permítaseme expresarlo ante ustedes, que en esta organización acumulada donde las Comunidades Autónomas han venido reproduciendo casi miméticamente las instituciones de la organización central, considero un acierto que la nuestra no haya institucionalizado ni al Defensor del pueblo ni al Tribunal de Cuentas autonómicos. Creo que son instituciones prescindibles y sus funciones pueden desempeñarlas la Comisión de peticiones de nuestra Asamblea, debidamente fortalecida y preparada para recibir las quejas de nuestros ciudadanos sobre nuestras Administraciones, amén del propio Defensor del Pueblo estatal; mientras que el Tribunal de Cuentas del Estado ofrece una garantía de neutralidad y profesionalidad superior al hipotético regional. Obviamente, la no institucionalización de todas estas instituciones prescindibles supone a la postre un ahorro para nuestra Hacienda regional.

Cuarta. Este Seminario no ha olvidado dedicar una sesión a la puesta en práctica de las nuevas tecnologías en nuestras Administraciones en cuanto supondrá cada vez más un proceso modernizador de éstas y unas relaciones con los administrados, apenas pergeñados siquiera hasta el momento presente. Se trata pues de un auténtico cambio en el que otras Administraciones extranjeras y europeas nos llevan considerable ventaja, como personalmente he podido comprobarlo este mismo verano en una estancia de dos meses en el Instituto de Derecho de la Información, Telecomunicación y Medios de Comunicación de la Universidad de Münster en Alemania. Durante esta estancia he podido realizar, además, un estudio comparativo entre La Ley orgánica española de protección de datos personales, de 13 de diciembre de 1999, y la *Bundesdatenschutzgesetz* o Ley federal de protección de datos, de 20 de diciembre de 1990 en su reforma de 2001, dentro del marco de la respectiva Directiva europea, de 24 de octubre de 1995.

Pero no me detendré en referencias legales en esta exposición, que por lo demás será expuesta por especialistas en este Seminario. En este caso reivindicaré una actividad administrativa: la puesta en práctica de las nuevas tecnologías en la educación de todos nuestros jóvenes, en la progresiva y rápida implantación en nuestras Administraciones y, desde luego, en la instalación de un ordenador conectado a la red al menos en cada una de las familias o viviendas unipersonales, y a todo esto debe adjuntarse toda una programación de fomento, subvención y formación entre la población de nuestra región. Nuestra Administración regional ha comenzado ya esta tarea subvencionando parcialmente la instalación de ordenadores. Creo que debe continuarla e intensificarla con todas los medios disponibles. El objetivo final no puede ser otro que el contenido en otros cambios ya señalados, como educación para todos, sanidad para todos y, en este caso, informática para todos.

Quinta y última. He afirmado, citando al informe Nolan del Reino Unido, y hoy lo repito aquí, ante este I Seminario Nacional de Gestión Pública, que tener una función pública preparada, imparcial e incorrupta es un regalo que no tiene precio. Todas las políticas públicas, de un modo u otro, pasan por ella. Y afirmo, además, que la Diplomatura de gestión debe ser una de las canteras por antonomasia de nuestra función pública. Ciertamente que nos encontramos, como en los grandes cambios históricos nominados, en los comienzos reales de su puesta en práctica y como es bien sabido éstos, los comienzos, son siempre difíciles y generalmente, en nuestro país, improvisados y deficientemente preparados. Estas Diplomaturas están en sus inicios. Considero que deben buscar su propia identidad: en sus planes de estudio, en sus salidas profesionales, en el logro de los mejores medios materiales y humanos; pero también en el apoyo y estímulo institucionalizado con las Administraciones públicas, tanto estatales como autonómicas y locales. En definitiva, en esta Diplomatura debe estar una cantera singular de nuestra función pública.

En este sentido y ya para agotar este tiempo programado, creo que la Diplomatura debe convertirse en un centro autónomo, como sección o como escuela en su respectiva universidad,

para que pueda plantearse su propia sobrevivencia y su posterior desarrollo y consolidación, de un lado, y, de otro, debe mantener unas vinculaciones institucionalizadas de apoyo, comunicación y recíprocas actuaciones ininterrumpidas con los Institutos y Escuelas nacionales y autonómicas de Administración Pública. Aquí lo propongo, demando y así lo espero. Este cambio ya ha comenzado y este I Congreso debe ser el preludio de una prometedora cantera de los empleados públicos que tanto nuestras Administraciones como nuestros ciudadanos esperan y necesitan.

Con el agradecimiento por esta invitación de escuchar mis palabras, debemos animarnos y desearnos mucha suerte en estos cambios trascendentales, de un lado, y tan difíciles de llevar a la práctica y culminar bien, de otro.

Periodismo institucional: **“Comunicación Administración Pública-Ciudadano”**

Francisco Sanabria Martín

Secretario General de la Fundación “Cánovas del Castillo”

Entiendo que más me vale no competir con mis dos compañeros de mesa en exponer aquí las tendencias últimas en la materia de que tratamos, porque aunque creo hallarme bastante al día, estoy seguro de que ellos lo estarán mas aún. De modo que he optado por dar la batalla en un campo en el que mis dos compañeros no me van a ganar porque a él se llega solo con los años y yo tengo bastantes mas que ellos. Me refiero al antes y el después de que la Administración Pública española sintiese necesidad de estar comunicada con los ciudadanos, porque no siempre la sintió. Estimo, pues, que será útil echar un vistazo hacia atrás porque la historia deja huellas y propicia o frena los momentos de inflexión al cambio. Quizá un poco de reflexión sobre nuestro pasado mas o menos inmediato aclare y explique algunos puntos que, en forma de estereotipos resistentes, siguen hoy todavía vivos.

En la Administración en que yo ingresé se practicaba el **sigilo** como principio consustancial al quehacer público. Naturalmente, se dirá, ya que el régimen político era autoritario; ciertamente así era, pero no debía constituir la causa única toda vez que idéntico principio regía para las Administraciones Públicas europeas, y como modelo y paradigma suyo, la francesa, respaldada, y muy bien respaldada, por la sabia doctrina del *Conseil d’Etat* y ejercida con unción y convencimiento por los funcionarios ejemplares que alumbraba la *École Nationale d’Administration* (ENA), los “enarcas”. Su correspondiente española, recién nacida, invitó, entre otros expertos nacionales y extranjeros, al Director de esa Escuela francesa al I Congreso Internacional de Derecho Administrativo que se celebró en 1960 en el ámbito restaurado de la antigua Universidad de Alcalá de Henares y en el que participé de acólito novicio.

Y allí se produjo un enfrentamiento dialéctico entre el Director de la ENA y el representante norteamericano. No entro en detalles, pero las que allí se enfrentaban con toda claridad eran dos concepciones distintas de la Administración que, por simplificar de intención, consistían, por un lado, en una máquina soberana dedicada al logro del bien común, con las limitaciones propias de un Estado de Derecho y con garantías para el administrado, pero con primacía de los administradores que representaban por definición los intereses superiores, y por otro lado, una máquina ejecutiva y eficaz, con talante empresarial, y por ello, en procura del máximo contacto con los ciudadanos.

Soslayo –aquí y ahora no toca– las consecuencias tan diversas que se derivaban de uno u otro paradigma en punto a Función Pública, competencias públicas y gestión pública por citar tres campos. Lo dejo a la consideración de unos participantes bien expertos en estas materias, como dejo también a ella qué modelos y en qué medida han acabado prevaleciendo en la Administraciones públicas de nuestro país, y si se ha producido, y en que medida se ha producido, un intercambio de concepciones y mentalidad que han hecho a la Administración mas empresarial y la Empresa mas consciente de sus responsabilidades sociales.

Pero quiero llamar la atención sobre el tema de la **comunicación**, tema sacado a relucir por el americano, y hasta entonces inédito en ese I Congreso –y fuera de él–, así como la respectiva nomenclatura que fue utilizada entonces por el estadounidense y por el francés. Una rotulación

que iba bastante mas allá del puro matiz: de **administrados** hablaba el segundo y de **ciudadanos** el primero. Cierto es que en Washington o en los estados federados hubiera sido imposible decir **administrado**, término desconocido en el sistema jurídico político anglosajón, porque, como se sabe, a la pregunta de una joven Reina Victoria sobre que era el Derecho Administrativo, Lord Melbourne contestó, “ese, señora, es un fenómeno continental”. En consecuencia, dos términos, dos puntos de partida bien distintos para enfocar la relación comunicativa entre las partes implicadas en ella, tendente a la **igualdad** en un caso y a la **asimetría** en el otro.

Y asimétrica, profundamente asimétrica, era la relación que yo conocí al ingresar en la Función Pública. La Administración **exigía**, el administrado **rogaba**; la Administración **pedía**, el administrado **solicitaba**, la Administración **ejercía** sus competencias, el administrado escondía el ejercicio de sus derechos subjetivos bajo la **petición de gracia**. Baste invocar la fórmula ritual de uso obligatorio por aquellas calendas y hasta hace no mucho: “[...] *es gracia que espera alcanzar de la reconocida bondad de VE, cuya vida guarde Dios muchos años*”. Cabría preguntarse que ocurriría si a Su Excelencia le diese por no practicar aquel día su “*reconocida bondad*”, o bien su, en otros manuales litúrgicos, “[...] *acreditada competencia y justicia*”, lo que resultaba más halagador para el destinatario, pero menos servil y un poco menos arbitrario.

Ha de añadirse en honor a la verdad que el administrado podía no entrar en el juego de las solicitudes y salirse de tono presentando un **recurso**. Lo cierto es que aquello no solía estar bien visto y desataba una mezcla de sorpresa y rencor en los, por llamarlos de alguna manera, funcionarios mas clásicos, los que se jubilaron antes de poder cambiar de mentalidad. No es que el recurso no se resolviese conforme a Derecho, ni se acertase arteramente la vía gubernativa o contenciosa, no. Ahora bien, si la relación del recurrente con el Departamento recurrido iba a ser frecuente y repetida mas valía buscarse otros atajos menos conflictivos, lo que paradójicamente propiciaba una mas fluida comunicación entre particulares y funcionarios, sin incurrir en compadreos, y hasta abría una suerte de **audiencia oficiosa** para los destinatarios del acto administrativo, que se adelantó a su implantación posterior.

Pero todo aquello cambió para bien, aunque no sin **inercias** y **resistencias** pasivas, que me atrevo a decir que en algunos caos aún perduran, pese a lo llovido desde entonces: he ahí una secuela superviviente del pasado mayestático, producto del falaz axioma de que *todo agente público está de alguna manera tocado por la aureola del poder*; y a eso me refería al principio cuando recordaba lo que aún puede pesar el pasado. El cambio se inició por la misma época, a fines de los cincuenta, primeros años de los sesenta, a través de la **reforma administrativa** llevada a cabo desde la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno y reflejada en leyes mayores como la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado o la de Procedimiento Administrativo o, si bien nacida en otras instancias, la de Expropiación Forzosa. Insisto en que no hay que insistir cuando uno se dirige a expertos: a ustedes me remito para que recuerden la clarificación y fluidez que tuvo lugar en el sistema de recursos, en la afirmación de la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento regular o irregular de los servicios públicos, pero especialmente –lo que aquí es mas inmediatamente pertinente– la exigencia de **períodos de consulta, audiencias, peticiones de información** a los legitimados por algún tipo de interés o bien para la elaboración de normas o, en fin, la apertura de las **Oficinas de Información al Público**, toda una novedad, y en ocasiones una hazaña, lejos aún. sí, pero incoando ya la evolución posterior que ha llevado desde la reserva hasta las **Cartas de Servicio**.

Podría ahondarse aún mas en el panorama entonces recién transformado y hoy mucho mas completo y elaborado por **sucesivas reformas administrativas**, no todas con igual grado de

acierto y la elevación a rango constitucional de los contactos con el ciudadano en algunos supuestos. Pero esa realidad está siempre precisada de retoques y mejoras en las estructuras más clásicas, necesitada también de **vigilancia permanente** para no caer en rutinas o para atender situaciones inéditas que se presentan de continuo en un mundo tan dinámico como el nuestro. Baste en este punto con remitirse a la excelente síntesis que se presenta en el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, no en balde subtulado Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Podríamos añadir entre irónicos y regocijados, ¡al fin!, ya hemos convertido al **administrado** en ciudadano, que es casi como el tránsito rousseauiano de la condición de *sujet* a la de *citoyen*.

Añadamos –precisamente el capítulo 3 del citado *Libro Blanco* se ocupa de ello– la introducción revolucionaria de las **Nuevas Tecnologías de la Comunicación** en la gestión pública y en el logro de esa relación más abierta, próxima e inmediata que permite establecer con los ciudadanos. Y aunque sea éste, el de las NTC's, un tema que me resulta especialmente grato parece que va a ser tratado en este Seminario Nacional en otras dos ocasiones al menos, por lo cual aquí me quedo, no sin advertir, como muestra del derrumbamiento de ciertos principios que se tenían por solidísimos, que hasta el Fisco, concebido como autónomo, inviolable y revestido de corazas defensivas desde la Cameralística alemana a la fecha, charla hoy por **Internet** con los sufridos contribuyentes, les da facilidades y hasta les hace las cuentas sin trampas favorables al Erario. Fluidez comunicativa y juego limpio han producido 1.150.000 consultas *on line* a la Agencia Tributaria en 2002. Decrece, pues, la desconfianza hacia la Administración y en terrenos tan sensibles como son los fiscales.

Con todo, si quisiera dejar constancia de que **los funcionarios**, sin cuyo concurso la introducción de reformas y mejoras, y menos su práctica real, no hubiesen sido nunca posibles, más aún hoy que el ciudadano es consciente de sus derechos, y entre ellos, el de ser atendido debidamente. Esos funcionarios se enfrentan ahora al reto de la “relación electrónica”, que requiere nuevos hábitos y nuevas habilidades, y que también ahora incluye las relaciones internas, la comunicación entre departamentos, unidades y sus agentes a través del “portal del empleado público” por el que todos quedarán conectados por **intranet**, lo que abre nuevas y esperanzadoras perspectivas en las relaciones no siempre fluidas entre Ministerios, con cierta tendencia inmanente a convertirse en islotes con vida propia. Sería de desear también que “intra” o “inter” la relación comunicativa entre las Administraciones Central, Autonómica y local mejorase, convirtiendo en hecho eficiente la idea de la **Administración Única**, hoy en curso moroso de realización.

Quería dejar bien claro –espero haberlo logrado de alguna manera– que la comunicación entre la Administración y el ciudadano comienza ante todo por esas relaciones sencillas y cotidianas descritas, necesarias entre ambos y obligadas para el segundo. Sin atenderlas correctamente, con mentalidad abierta, no reticente, sin que discurran bien engrasados los mensajes entre fuentes y destinatarios públicos y privados, al modo como suelen hacerlo las **comunicaciones interpersonales** en la vida cotidiana, toda otra acción comunicativa de las administraciones tenderá a la esterilidad y la ineficacia, no de manera distinta a como los tamices psicológicos y sociológicos de las audiencias **filtran e interpretan los mensajes** de los medios de comunicación de masas.

Las experiencias personales propias o las transmitidas dentro de los grupos primarios en que todos nos movemos, referentes al trato dado y recibido en los contactos con las administraciones **condicionan** definitivamente para bien o para mal lo que luego contemos desde ellas a través de

medios de mayor alcance y repercusión, pero en modo alguno infalibles, como ya mostró desde hace décadas la Sociología americana de la Comunicaciones de Masa. En este sentido hay que subrayar que esas relaciones cara a cara entre funcionario y ciudadano tienden a mejorar y adquieren cada día mas una valoración positiva, como lo muestran las respuestas a los cuestionarios que se someten a los usuarios de los servicios de la Administración –por otra parte sometidos a controles de calidad–, y como una fotografía en negativo, los buzones de sugerencias y los libros de reclamaciones. Me remito una vez mas al capítulo 8 del *Libro Blanco*.

A ese uso comunicativo amplificado, masivo, supongo que nos referimos al hablar, como el epígrafe dice, de **Periodismo Institucional**, pero quisiera hacer algunas precisiones por lo que a mí toca. En primer lugar, excluyo tratar de la **comunicación política**, cuestión apasionante y bien actual pero que requeriría no una ponencia, sino bastante mas; me agarro además para soslayarla al artículo 103 de nuestra Constitución, en el que queda claro que Ejecutivo y Administración, aunque en relación subordinada, no se confunden. En segundo lugar debo precisar que tampoco se confunden **Periodismo** y **Prensa**, mas amplio el primero y abarcante de ésta y de la radio, el cine, la televisión e Internet. En fin, recordar que la Comunicación institucional excede y rebasa la **pura información periodística** y abarca otros campos a los que enseguida me referiré.

No creo que se espere de mí, y menos en este momento y ámbito, un recetario improvisado para tratar con periodistas, ni un manual sintético de cómo ofrecer comunicados de prensa, o dar ruedas, o participar en entrevistas, ni cómo comportarse en cuanto comunicador público, ni de cual sea la actitud apropiada al participar en medios audiovisuales, en especial la televisión. Son técnicas ya muy decantadas y pueden recomendarse algunos títulos válidos para quienes estén interesados en ellas. Son una aplicación práctica de la **Retórica**, vieja disciplina de raíz aristotélica y actual pieza curricular en muchas universidades norteamericanas; lo sé de primera mano.

Quiero hacer ahora una afirmación que puede escandalizar a algunos si se enuncia con crudeza, de esta manera: no bastan en ninguna organización, y por ende en la muy compleja de las administraciones públicas, las comunicaciones de **contenido imperativo**, como la mayoría de las habituales en el BOE, ni siquiera las **informativas** en sus muchas formas, algunas ya aludidas; son también precisas las comunicaciones de **contenido persuasivo**, apartado en el que se incluyen la publicidad, las relaciones públicas y la propaganda. Examinemos mas despacio algo tan aparentemente polémico, que dejará de serlo en un análisis técnico riguroso de estas tres manifestaciones.

Si la **publicidad** es una comunicación persuasiva orientada a la promoción de productos y servicios, dígaseme porque las administraciones, cuando ofrecen unos u otros no pueden, y hasta deben, hacer publicidad. Por supuesto, la hacen; harina de otro costal es como se adjudique a agencias y a medios, pero eso pertenece ya al terreno de la ética pública y a la vigilancia por parte de la opinión pública y sus sujetos y agentes. ¿Cabe decir otro tanto de la **propaganda**, término nefando que parece definir actividades inconfesables? Pues depende de lo que entendamos por propaganda y de lo que resulte de las variantes que puede revestir. Las definiciones de los tratadistas suelen coincidir en algunos puntos fijos: esa persuasión tiende a provocar una **adhesión** amplia, lo mas amplia posible, a una **idea**, una **doctrina** o una **tesis**, y ahí está el quid y la admisibilidad ética y jurídica de actividades así caracterizadas. El mas puritano de los objetores, ¿pondrá dificultades a la propaganda dirigida a obtener donaciones de sangre, a prevenir el sida, a disminuir los accidentes de tráfico, a evitar que los bosques se quemen o que el agua se desperdicie en malos usos? Pues ninguno de esos ejemplos persigue promover productos o servicios, es decir, **no es publicidad sino propaganda**. Evitemos en consecuencia los

tópicos infundados.

A la técnica gerencial que se vale de prácticas comunicacionales para crear o modificar la **aceptación** de una persona natural o jurídica por sus públicos, se le llama **Relaciones Públicas**. He ahí de nuevo otro invento americano que hay que conectar con los términos administrado y ciudadano como puntos de vista para que las relaciones comunicativas transcurran de uno u otro modo. Desde una situación de preeminencia de la Administración, concebida al modo continental clásico, las **RP's** poco pintan en general. Desde una situación de la Administración como conjunto eficaz sufragado por nuestros impuestos, las **RP's** se imponen por definición, es obligatorio practicarlas, y el no hacerlo, a más de implicar una cierta arrogancia nada favorecedora de las relaciones confiadas entre ciudadano y administraciones, alienta errores sobre éstas y sus agentes por falta de claridad y transparencia.

Pese a las valoraciones positivas respecto de la atención y eficacia con que se prestan los servicios públicos como antes refería, persiste una desconfianza heredada hacia el poder y sus caras más próximas, lo que alienta la contradicción entre las valoraciones concretas y la imagen estereotipada del funcionario –vago, displicente, ineficaz, autoritario,...– que aparece en las encuestas del C I S. Precisamente porque esas preconcepciones adquiridas en que los estereotipos consisten resultan comprensiones cómodas, asientos mullidos para la pereza mental, sean o no ciertas, tanto da, puesto que el examen crítico ha sido suprimido en ellas, es decididamente preciso explicar lo que se hace, cómo se hace, porqué se hace y lo que cuesta hacerlo en dinero y esfuerzos. Y eso son **RP's** : presentar una imagen positiva.

Naturalmente hay que tener la casa limpia antes de abrir puertas y ventanas, pero tenerlas cerradas alienta la sospecha de que la casa esté sucia, sea o no así. Las administraciones públicas deben procurar **aceptación** entre sus propios **empleados**, entre los **grupos sociales**, institucionalizados o no, mayormente los llamados **líderes de opinión**, entre los **ciudadanos** en general, tengan o no trato directo con oficinas públicas. Y muy especialmente cara a esos escenarios comunicativos que son los **medios masivos**, ya que, queramos o no, estamos en alguna medida en sus manos, y en su objetividad y profesionalidad, todo hay que decirlo; y en esas manos, que deben ser lo más **plurales** posibles, -ya que el pluralismo es la mejor garantía de la libertad de expresión- está que se nos enfoque con buena o mala iluminación, con buen o mal ángulo, con favorecedor o pérfido tiro de cámara, con tal perfil o cual gesto, recogiendo estas frases sí y aquéllas no. Ni que decir tiene que una vez más la ética marca límites y contenidos. No es la actividad sino su modo de ejercicio lo que determina la licitud de su empleo.

Algunas reflexiones acerca de la protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*

Manuel Fernández Salmerón

*Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia*

I. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES Y SU NECESARIO ENCUADRAMIENTO EN LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA PARADOJA APARENTE

Puede decirse que en relación con la protección de los datos personales en el ámbito de las Administraciones Públicas se produce una *paradoja*. Ésta puede sintetizarse en el hecho de que la gran eclosión de las lesiones a la esfera personal de los sujetos por lo que respecta al tratamiento de sus datos personales encuentra en gran medida su origen en el desarrollo de un modelo de Estado que ha nacido precisamente para proteger al individuo y para garantizar las más óptimas condiciones para su desarrollo personal y colectivo y la defensa de sus derechos inalienables: el Estado social o del bienestar.

Pero la mencionada paradoja es sólo aparente en la medida en que el acopio masivo de información personal en manos públicas debe tender a la realización de dos fines esenciales de los modernos Estados. Por un lado, los poderes públicos requieren información de los ciudadanos precisamente para una prestación más eficaz de los servicios constitucional y legalmente garantizados. Por otro lado y desde una perspectiva negativa, la información resulta imprescindible igualmente como medio de evitar los riesgos inherentes a los modernos Estados libres, como los derivados del terrorismo y, en general, de la delincuencia organizada, así como para preservar la independencia estatal o la seguridad nacional. No será necesario en este punto hacer una referencia pormenorizada de las medidas –que en ocasiones han supuesto un sensible recorte de libertades– adoptadas o propuestas en ciertos Estados a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que van desde la creación de un registro con las características genéticas y biométricas de ciertos sujetos sospechosos, hasta el control de las comunicaciones electrónicas de millones de ciudadanos o la recientemente polémica decisión de las autoridades norteamericanas consistente en la obligación para las compañías aéreas de proporcionar al servicio aduanero de dicho país información relativa a sus pasajeros.

Pero todo ello ha determinado, a modo de contrapartida, el nacimiento de una especial percepción de los ciudadanos en cuanto al control público de su esfera personal que ha sido descrito como el *síndrome del “pez rojo”*, en alusión a la circunstancia de aquellos sujetos que se sienten permanentemente observados por el aparato público y que sospechan que la información en poder del Estado puede atentar contra algunos de sus derechos fundamentales.

Y lo cierto es que no falta razón para la absoluta prevención de los ciudadanos frente al masivo

*La mayor parte de las cuestiones que se exponen a continuación han sido desarrolladas en mi trabajo La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas, en curso de publicación.

acopio de información por parte de los poderes públicos, y todavía más alarma suscita el empleo final de todas esas informaciones por parte del monstruo informativo estatal. En efecto, tal y como ha sido convenientemente destacado, la especial e intensa tutela que en Europa occidental se ha dispensado a los datos personales desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial ha tenido su origen en la traumática experiencia que supuso el Nazismo. El Tercer *Reich* llevó a cabo una utilización tan sumamente perversa de las informaciones personales, un control tan asombroso de los medios de comunicación, que ello determinó el nacimiento de una peculiaridad cultural europea en cuanto a la intensidad y la juridificación del tratamiento de los datos personales, frente a sistemas prácticamente carentes de intervención pública como el norteamericano.

Pero ni por un momento debe caerse en la tentación de pensar que la utilización desviada o abusiva de la información personal de los ciudadanos es patrimonio exclusivo de los totalitarismos de la primera mitad del siglo XX, sino que se ha producido incluso en grandes Estados democráticamente avanzados, como lo demuestran algunas experiencias históricas relativamente recientes.

PÉREZ LUÑO ha señalado que “Desde los años setenta es notorio que bancos de datos del sector público norteamericano, pertenecientes al Pentágono, la CIA o el FBI, procesan informes sobre actitudes individuales y comportamiento político que afectan a millones de ciudadanos. Datos que recabados en función de la defensa nacional o de la seguridad pública han servido, en determinadas ocasiones, para prácticas de control político y discriminación ideológica. La comunidad académica de USA sufrió una conmoción al saber que, durante la etapa de contestación estudiantil, diversas Universidades que contaban con bibliotecas informatizadas proporcionaron a la policía relaciones exhaustivas de las lecturas de aquellos profesores y/o alumnos sospechosos de ser contestatarios o disidentes”.

Igualmente, se podría hacer referencia al conocido y finalmente abortado proyecto francés de la década de los setenta SAFARI (*Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le Répertoire des Individus*) a través del cual las autoridades galas pretendieron la elaboración de una ficha individual de los ciudadanos en la que constarían informaciones en poder de las distintas Administraciones Públicas, así como la asignación de un identificador único para todas las relaciones que entablaran con la Administración.

No obstante y al margen de las patologías, lo cierto es que la nuestra es una sociedad que requiere de la información personal de los sujetos. En efecto, los datos personales en poder de las Administraciones Públicas son una verdadera necesidad para la consolidación y desarrollo del Estado social y la tutela de las libertades, de modo que puede afirmarse que la protección de dichos datos viene a configurarse jurídicamente como una excepción, *rectius*: corrección, al principio de libre circulación de las informaciones, elemento crucial para el desarrollo global de las modernas sociedades.

En este sentido y desde una perspectiva de mera conveniencia social se ha afirmado con pragmatismo que “si la nuestra es una «*information intensive society*», sería ilusoria la (falsa) alternativa de intentar atenuar la demanda de información, que es, hoy por hoy, vital para el buen funcionamiento del sistema. Mucho más realista y funcional resulta actuar (en el fondo según criterios de justicia distributiva) reglamentando y racionalizando los flujos informativos, protegiendo su calidad y estableciendo aquellas restricciones (y sólo aquellas restricciones) que mejor correspondan a la exigencia de reequilibrar, en beneficio del segundo, la contraposición

entre el interés por el conocimiento y el interés por la intimidad” (TONIATTI). En esta inteligencia se elaboró y aprobó finalmente la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DPD), la cual, consciente de la importancia de no establecer limitaciones en la circulación de los datos personales en el ámbito de la Unión Europea, consagró la prohibición para los Estados de restringir dicha circulación mediante la alegación de una necesidad de proteger los derechos fundamentales de los nacionales (artículo 1).

II. ¿ESTÁ JUSTIFICADA UNA DISCIPLINA NORMATIVA PARCIALMENTE DIFERENCIADA PARA PARTICULARES Y SUJETOS PÚBLICOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES?

La necesidad o conveniencia de establecer un régimen jurídico parcialmente divergente en materia de protección de datos personales en relación con los tratamientos de las Administraciones Públicas no ha sido unánimemente compartida por todos los Estados.

No obstante, la configuración constitucional de éstas y las trascendentes funciones que están llamadas a desarrollar en los modernos Estados sociales justifican e incluso reclaman el establecimiento de peculiaridades e incluso derogaciones puntuales a algunas de las facultades que integran el derecho a la libertad informática;

En este sentido, a pesar de que la tendencia final de la normativa internacional (así, el Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, ratificado por Instrumento de 27 de enero de 1984 –CPD–) y comunitaria (la DPD) ha sido la de no establecer disciplinas jurídicas generales diferenciadas entre los sectores público y privado, en primer lugar esa propia normativa establece la posibilidad de excepciones –y no precisamente puntuales en muchos casos– a varios de los derechos de los interesados por razones de interés público; en segundo lugar, existen recomendaciones emanadas de algunos organismos internacionales que tienden a establecer las pautas para una mejor gestión de la información personal en manos públicas.

Todas ellas del Consejo de Europa: la Recomendación núm. R (81) 19, de 25 de noviembre, sobre acceso a la información en poder de las autoridades públicas, la Recomendación núm. R (86) 1, de 23 de enero, sobre protección de datos personales utilizados para finalidades de seguridad social, la Recomendación núm. R (87) 15, de 17 de septiembre, sobre reglamentación del uso de datos personales en el sector policial, la Recomendación núm. R (91) 10, de 9 de septiembre, sobre la comunicación a terceros de datos personales en poder de entes públicos, la Recomendación núm. R (2000) 13, de 13 de julio, sobre una política europea de acceso a los archivos o la reciente Recomendación núm. R (2002) 2, de 21 de febrero, sobre acceso a los documentos oficiales.

Además y en tercer lugar, ciertos Estados han estimado conveniente en algunos momentos establecer esa disciplina diferenciada y aun algunos la conservan en la actualidad, como España o Italia.

En todo caso, aun manteniendo que, al menos por parte del Derecho interno de los Estados, resulta necesario el establecimiento de una serie de trazos distintivos en el régimen jurídico de los

ficheros y/o tratamientos de datos personales en poder de las Administraciones Públicas, las razones que permiten justificar suficientemente esta diferencia de disciplina jurídica han variado sensiblemente a lo largo del tiempo. Inicialmente, se entendió que las Administraciones Públicas podían ocasionar unos mayores perjuicios a los interesados a través de la utilización de sus datos personales, como consecuencia de la interrelación entre potestades administrativas y acopio masivo de información personal. Pero posteriormente se ha advertido que las grandes empresas pueden suponer similares o superiores amenazas que las propias Administraciones Públicas. Las razones que hoy en día pueden justificar la diferencia de régimen jurídico se encuentran, pues, en las cualificadas funciones que vienen a absolver los poderes públicos: la satisfacción del interés general, lo que justifica, lógicamente, un régimen en ocasiones más benigno, pero en otras más exigente.

En este contexto, la peculiaridad mayor –o, empleando la difundida terminología de Jean RIVERO, el más característico *privilegio en más*– que suele establecerse en relación con los tratamientos de datos personales por parte de sujetos públicos estriba en una generalización de la exención de consentimiento del interesado para el tratamiento de aquellos que le afectan. Esta difundida tendencia ha encontrado ciertas explicaciones que han tratado de justificarla en que la aportación de datos personales a las Administraciones Públicas se endereza a la lógica consecución de prestaciones y servicios de interés común para los ciudadanos. Dogmáticamente esta idea se ha plasmado en cierta doctrina francesa en el concepto de “impuesto de información” (*impôt informationnel*) y que, a través de un razonamiento similar al que fundamenta el régimen impositivo patrimonial a favor del Estado, ha arrumbado definitivamente los escasos vestigios de la *doctrina patrimonialista* de los datos personales en el ámbito público, hasta el punto de que puede decirse que la misma ha terminado por carecer de su tradicional relevancia incluso en relación con los mismos tratamientos privados.

No obstante, debe advertirse que existe una relevante doctrina que postula la necesidad de reconducir el de datos personales a un régimen de propiedad, fundamentalmente en el sector privado. Así, LESSIG ha señalado no hace demasiado tiempo en su célebre obra *El Código y otras leyes del ciberespacio* que “Hay algunas personas, en general con ideología izquierdista, que se muestran radicalmente escépticas acerca de un régimen de propiedad destinado a proteger la privacidad. La propiedad, afirman, mercantiliza y monetariza unas relaciones que resultan valiosas en otra escala diferente, las convierte en mercancías sujetas a compra, cambio y venta. En opinión de estos escépticos, lo último que necesitamos es que una esfera más de nuestras vidas pase a estar dominada por el mercado [...] Mi primer impulso es simpatizar con tales argumentos. Sin embargo, no estoy nada convencido de que se gane algo con esta insistencia en la teoría. No estamos debatiendo si debemos movernos hacia un mundo en el que los datos se recojan, se utilicen y se vendan: ya vivimos en ese mundo. Y, puesto que ya nos encontramos en él, deberíamos pensar cómo podemos proporcionar, al menos, un cierto control a las personas a las que se refieren los datos”.

Desde luego que las excepciones a la disciplina ordinaria de protección de datos personales en el ámbito público deben ser, además de proporcionadas, las estrictamente necesarias para el ejercicio de las potestades y funciones normativamente asignadas a las Administraciones Públicas. En este preciso sentido se ha manifestado nuestro Tribunal Constitucional (TC) repetidas veces. Así, en las SSTC 110/1984, de 26 de noviembre y 254/1993, de 20 de julio. En esta última, el TC señala con nitidez que:

“Toda la información que las Administraciones Públicas recogen y archivan ha de ser necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley, y ha de ser

adecuada para las legítimas finalidades previstas por ella, [...], pues las instituciones públicas, a diferencia de los ciudadanos, no gozan del derecho fundamental a la libertad de expresión que proclama el art. 20 CE [...]” (fundamento jurídico 7°).

III.- UN PROBLEMA PREVIO: LOS CONCEPTOS DE FICHERO O TRATAMIENTO DE TITULARIDAD PÚBLICA A EFECTOS DE DETERMINAR LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y SU ALCANCE

Una de las cuestiones previas más importantes para poder conocer a fondo el régimen jurídico peculiar sobre protección de datos personales en las Administraciones Públicas, consiste en determinar qué sean Administraciones Públicas a los efectos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal (LOPDP). En este sentido, lo primero que debe tenerse en cuenta es que, en mi opinión, no cabe postular un único concepto de Administración Pública a efectos de determinar el ámbito de aplicación de la normativa sobre protección de datos a los sujetos públicos. En otras palabras, desde nuestro punto de vista no es posible *–rectius: conveniente–* predicar la existencia de un sólo concepto de Administración Pública en relación con todas las instituciones que regula la LOPDP. Esto conlleva que, por de pronto, la exposición que sigue sobre el concepto de Administración Pública debemos considerarla aplicable sólo en relación con ciertos fenómenos: concretamente en relación con la prestación del consentimiento para el tratamiento de los datos personales, la publicación de la disposición general de creación, modificación o supresión del fichero (y su consiguiente notificación e inscripción entre los ficheros públicos en los registros de protección de datos) y, tal vez también, en relación con las cesiones de datos personales. Esta advertencia es, desde mi punto de vista, clave porque supone que el concepto Administración Pública –o de fichero de titularidad de una Administración Pública– no va a ser el mismo en el ámbito de la cesión, del consentimiento o de la publicación y notificación de la disposición general, que en relación, por ejemplo, al régimen de responsabilidad civil derivada de los daños que se ocasionen como consecuencia de tratamientos de datos personales o al régimen de responsabilidad administrativa.

En este ámbito se plantean varias cuestiones:

En primer lugar, ¿en qué medida se aplica la LOPDP a los ficheros o tratamientos públicos desplegados por órganos o instituciones del Estado o de las Comunidades Autónomas que no son Administración Pública?”, esto es, Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas, Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y Tribunal Constitucional. Como es sabido, la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de carácter Personal (LORTAD) excluía de aplicación a los ficheros de estos órganos los Títulos VI (funciones de la Agencia de Protección de Datos) y VII (infracciones y sanciones), habiendo argumentado algunos autores –FERNANDO PABLO y RIVERO ORTEGA– que su fundamento se encontraba en la incoherencia que supone que un poder del Estado despliegue potestades sancionadoras contra otros poderes del Estado. Tras la entrada en vigor de la LOPDP la cuestión ha cambiado, al menos en el plano formal. En efecto, esta norma ya no establece una exclusión expresa de parte de su articulado en relación con los ficheros de estos órganos no encuadrados en la Administración Pública. Incluso cabe detectar una cierta ambigüedad inicial en la formulación del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, en la medida en que su artículo 2 indica como tal *los sectores público y privado*. En definitiva, ¿debe entenderse que estos órganos se encuentran sometidos a la LOPDP en los mismos términos que lo estaban en la LORTAD, o cabe un entendimiento diverso de la disciplina de su actividad de

tratamiento de datos personales?

No estaría de más en este ámbito acudir a la conocida e inveterada doctrina, plasmada desde luego legislativamente, según la cual se considera como actividad materialmente administrativa, sometida por tanto al Derecho Administrativo y enjuiciable por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa aquella de carácter instrumental y naturaleza doméstica desplegada por ciertos órganos de relevancia constitucional en materia de personal o de gestión patrimonial. Ello permitiría extender el régimen de los ficheros de titularidad pública a ciertos de ellos elaborados en el ámbito de estos sujetos e instrumentales a su vez de la realización de funciones materialmente administrativas. Todo ello sin perjuicio de que los ficheros elaborados en el marco de otras funciones constitucionales o legales desplegadas por estos órganos estuvieran excluidas de este régimen específico de los ficheros de titularidad pública e, igualmente, de otras parte de la Ley como el sometimiento a control por parte de las autoridades independientes en la materia.

Pues bien, la práctica nos demuestra que la situación viene siendo la descrita. Así, entre los ficheros de titularidad pública registrados en el Registro General de Protección de Datos (RGPD) de la Agencia estatal de Protección de Datos (APD) se encuentran los de ciertos órganos de relevancia constitucional (así, el CGPJ) o estatutaria (Asamblea legislativa de Valencia), pero sólo en materias domésticas o de gestión patrimonial (nóminas, proveedores, historial de jueces y magistrados, etc.).

Ahora bien, se plantea entonces la decisiva cuestión de delimitar en qué medida los tratamientos de datos personales efectuados por estas personas públicas no reconducibles a la Administración deben someterse a las prescripciones de la LOPDP. Lo que a nuestro entender no cabe en modo alguno es que las mismas estén absoluta y totalmente exentas de la aplicación del régimen legal. En efecto, el artículo 9.1 CE establece claramente que *los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*. No puede por tanto consentirse que, en el actual sistema constitucional, cualquier poder público pueda sustraerse al modelo de valores constitucionales y al respecto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así lo ha venido a reconocer la propia Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial –LOPJ– (artículo 230.5, entre otros) que reconoce la necesaria observancia de la LOPDP. Cuestión distinta es la modalidad de control a desplegar sobre los ficheros y tratamientos de estos sujetos: un sistema de sanciones entre poderes del Estado sería, por ejemplo, un tanto forzado, de modo que la intervención de la APD o de las autoridades de control autonómicas no parece plausible, al menos no en su actual configuración.

En relación con el Poder Judicial existe, por lo demás, un sistema interno de recursos previos al contencioso-administrativo contra las resoluciones del responsable del fichero (el Secretario del Juzgado o Tribunal) en relación con el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación (art. 85 del Reglamento del Consejo General del Poder Judicial –CGPJ– 5/1995, de 7 de junio, sobre *Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales*). Contra dichas resoluciones cabe, en efecto, recurso ante el Juez o Presidente del Tribunal y, contra la resolución del mismo caben los recursos previos al contencioso-administrativo establecidos en el Reglamento del CGPJ 4/1995, de 7 de junio, de *Órganos de Gobierno de los Tribunales*.

En segundo lugar, ¿se incluirían entre las Administraciones Públicas las Corporaciones de Derecho Público? La tendencia parece ser positiva a este respecto. Aunque la LOPDP no aclara este punto, la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid, extiende en su artículo 2.1 las funciones que corresponden a la Agencia de Protección de Datos de esa Comunidad Autónoma (que siempre, como se desprende de la

LOPDP, quedan reservadas a los ficheros de titularidad pública) a los “ficheros creados o gestionados por [...] las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales de la Comunidad de Madrid, en este último caso siempre y cuando dichos ficheros sean creados o gestionados para el ejercicio de potestades de derecho público”. Asimismo, los ficheros de algunas de ellas, como las Cámaras de Comercio –no así, extrañamente, los de los Colegios Profesionales– se encuentran inscritos en el RGPD entre los de titularidad pública.

Pues bien, la conclusión a la que han llegado tanto la APD (Memoria de 1999) como cierta doctrina ha sido la de que en las Corporaciones de Derecho Público cabe distinguir dos tipos de ficheros:

a) Por una parte, aquellos destinados al cumplimiento de las funciones ordinarias o “privadas” de la corporación, que quedarían sometidos al régimen jurídico de los ficheros de titularidad privada.

b) Por otra parte, los ficheros destinados a cumplir fines directamente relacionados con funciones típicamente públicas o administrativas: ficheros relacionados con la recaudación y gestión del llamado recurso cameral permanente de las Cámaras de Comercio, ficheros relacionados con el ejercicio de potestades disciplinarias, ficheros destinados a gestionar el servicio público de turno de oficio o de asistencia jurídica gratuita en los Colegios de Abogados, etcétera. Todos ellos quedarían sometidos a las normas relativas a los ficheros de titularidad pública, aunque, como ya anunciamos, sólo en lo relativo a la publicación de la disposición general de creación del fichero, el consentimiento y la cesión de los datos personales, pero no, al menos en todo caso, en relación con otras instituciones como la responsabilidad administrativa o civil. En estos casos, la disposición de creación, modificación o supresión del fichero corresponderá a la Administración territorial que ejerza la tutela sobre estas corporaciones, esto es, de ordinario a la Administración autonómica.

En tercer lugar, dentro de lo que se denomina jurídicamente el sector público, ¿a qué concretas entidades se les debe aplicar el régimen específico reservado a los ficheros de titularidad pública? Bien, es esta una cuestión no demasiado fácil de solventar. Por un lado, la LOPDP se refiere en el Título IV a “Ficheros de titularidad pública”, lo que en principio permitiría acoger únicamente un criterio subjetivo: todo fichero en poder de un ente que, según la normativa sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, pueda reputarse como Administración Pública queda sometido a estas reglas específicas. Pero la cuestión no resulta tan sencilla. Así:

1) Por un lado, para saber cuándo nos encontramos ante una Administración Pública debemos acudir forzosamente al artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJPC– (también en sentido parecido el artículo 24.1 del Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos). En el mismo se dice que *1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. 2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.*

De modo que de esta interpretación se desprende, en primer lugar, que se entiende por

Administraciones Públicas (al menos en cuanto a la aplicación de la LRJPC) en todo caso las Administraciones territoriales. En segundo lugar, que se les aplica también dicha Ley –y en este sentido son también Administraciones Públicas– a ciertos entes de derecho público sólo cuando ejerzan potestades administrativas.

Pues bien, la traslación de este esquema de modo automático a la protección de datos personales no es posible. Esto es, no se aplicará el régimen específico previsto para las Administraciones Públicas en la LOPDP a los mismos sujetos y en las mismas condiciones que dispone la ley 30/1992. Se imponen, por tanto, en esta materia, importantes *correctivos funcionales*, a los que ha hecho alusión ya HERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

2) Así, debe reconocerse que la *ratio* de un régimen específico de protección de datos para las Administraciones Públicas se encuentra en las especiales funciones que éstas desempeñan ordinariamente, de modo que parece necesario introducir, como decimos, un correctivo funcional a esta doctrina. De este modo, parece lógico que se entienda aplicable el régimen de los ficheros de titularidad pública (al menos en ciertos aspectos, insisto) a los entes públicos cuando realicen funciones públicas, pero no en caso contrario. Pero el concepto de función pública no coincide con el ejercicio de potestades administrativas, sino con el concepto de *giro o tráfico administrativo*, que es más amplio. El ejercicio de potestades administrativas entra dentro de dicho concepto de giro o tráfico administrativo, pero éste no se agota con el concepto de potestades.

3) De este modo, podría defenderse que se someterán a las precisiones sobre los ficheros de titularidad pública aquellos que obren en poder de entes de Derecho Público cuando ejerzan funciones públicas, a pesar de que el régimen jurídico de su actividad sea parcialmente el Derecho Privado. Ello incluiría también en nuestra opinión a sociedades mercantiles o personificaciones privadas de capital público en la medida en que se sirvieran de datos personales para la realización de alguna función pública –o un servicio público– característico o exorbitante (por ejemplo en materia de contratación ex disposición adicional 12 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado –LOFAGE–, o piénsese en el caso de las fundaciones privadas constituidas por Administraciones Públicas para la prestación de servicios sanitarios). En estos casos, de nuevo, algunas operaciones –cualificadamente la aprobación y publicación de la disposición general de creación del fichero– corresponderían a la Administración Pública matriz en la que estuviera encuadrada la sociedad mercantil o la persona privada.

4) Pero la aplicación de los denominados correctivos funcionales va más allá y requiere todavía algunas precisiones: En mi opinión, todavía se puede parcelar más el régimen. En primer lugar, puede que una Administración Pública –en el sentido de la LRJPC– se encuentre sometida a alguno de los preceptos a los que nos hemos referido (por ejemplo, a la necesidad de publicar la disposición general de creación del fichero, lo cual deben hacer todas las Administraciones Públicas, sea cual sea la naturaleza jurídica de las relaciones a las que se destine el fichero y el sector del ordenamiento que les sea aplicable; piénsese, así, en ficheros de arrendatarios de una Administración Pública), pero no a otros de ellos (siguiendo con el ejemplo, no se aplicaría para el tratamiento de dichos datos personales la excepción al consentimiento referida a las funciones de las Administraciones Públicas que contiene el artículo 6.2 LOPDP, porque no nos encontramos con el ejercicio de una función propia de éstas en el ejercicio de sus competencias, aunque en este caso no sería necesario dicho consentimiento igualmente, porque se aplicaría la excepción siguiente). En segundo lugar, como hemos visto los correctivos funcionales conducen a la aplicación a sujetos esencialmente privados –como las Corporaciones de Derecho Público o las sociedades mercantiles de capital público– de ciertos preceptos (no de otros, insisto) relativos a

las Administraciones Públicas.

IV. LA AGENCIA ESTATAL DE PROTECCIÓN DE DATOS COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GARANTÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA OBJETIVIDAD Y LA INDEPENDENCIA DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL Y SU POSIBLE QUEBRANTO A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

El asunto que abordamos seguidamente no atiene de modo directo, como se verá inmediatamente, al problema de la protección de los datos personales en el ámbito de las Administraciones Públicas, sino que se erige en una cuestión que afecta al entramado organizativo mismo dispuesto por nuestro ordenamiento –y por muchos otros– para la tutela de la autodeterminación informativa. El estatuto de las autoridades de control en materia de protección de datos personales es sin embargo, en cuanto tal, un problema de relevancia pública indudable, lo que justifica sobradamente que le dediquemos algunas reflexiones al hilo de ciertas decisiones recientes que pueden llegar a comprometer las relevantes funciones que vienen asumiendo.

Como resulta sabido, el advenimiento del moderno Estado social ha determinado la eclosión de nuevas formas organizativas públicas que responden, sin embargo, razones de ser diferentes. Así y tal y como ha sido recordado recientemente, a estas alturas del tiempo deben distinguirse, en cuanto su creación responde a razones o fundamentos distintos, las denominadas convencionalmente como *Agencias* y *las Autoridades Administrativas independientes* en sentido estricto. A pesar de que ambas categorías no son siempre fácilmente separables y de que ambas suponen, en todo caso, la superación de la tradicional estructura piramidal de las organizaciones públicas, cabe formular unos principios de distinción entre ellas. Las *Agencias*, en una clara adaptación de la terminología norteamericana, nacen originariamente como “organismos diversos situados en sectores técnicos, cuya configuración no es reconducible a principios uniformes, que se presentan sustancialmente como una articulación particularmente relevante de la acción administrativa. Los mismos desarrollan funciones prevalentemente administrativas, en ocasiones con competencias de vigilancia, coordinación y dirección general. Su creación no viene justificada por la necesidad de administrar, en posición de neutralidad y sin condicionamientos, sectores sensibles, sino que deriva de razones de eficiencia y de buen funcionamiento de la acción administrativa [...]” (SANTANIELLO).

Frente al fenómeno de las *Agencias*, enderezadas fundamentalmente a la realización de funciones administrativas en sectores de gran complejidad técnica, las denominadas *Autoridades Administrativas independientes* se definen por la específica naturaleza de los intereses cuya protección se les encomienda, intereses que se “corresponden con necesidades primarias de la colectividad y que merecen particulares formas de protección” (SANTANIELLO). Estas autoridades se configuran, pues, como *autoridades de garantía* del ejercicio de ciertos valores o derechos fundamentales, tales como la tutela del ahorro, la libertad de iniciativa económica, el derecho a la información, la tutela de la dignidad de la persona y de su *privacidad* o la tutela de la libertad de manifestación del pensamiento, como ocurre en Italia con la autoridad *Garante dell’Editoria* y algunas otras.

Pues bien, a este modelo responde la creación, sobre todo en la Europa occidental, de las autoridades de control en materia de protección de datos personales. Así, se ha resaltado (PICOTTI) otra de las grandes peculiaridades de la cultura jurídica europea continental frente a la norteamericana en esta materia, señalando que ambos sistemas de Derecho vienen caracterizados por una configuración distinta y aun opuesta de los mecanismos de tutela frente a

los peligros de la informática. En un trasunto de lo que propiamente son los sistemas de ambas áreas geográficas por lo que se refiere a la tutela de los derechos fundamentales, se han distinguido un sistema de tutela de los datos personales *difuso*, propio del ordenamiento norteamericano, y un denominado sistema *centralizado* característico de los países europeos y que viene cualificado por la presencia de una autoridad administrativa de control.

En efecto, el modelo *difuso* pivota en torno al reconocimiento a los sujetos individuales de una serie de facultades en materia de protección de los datos personales. El control es difuso no porque lo ejerza una pluralidad de autoridades judiciales con carácter sucesivo –lo que también, a pesar de que este dato sitúa el problema en un plano de estudio complementario, aunque diverso–, sino porque inicial y preventivamente dicha tutela viene encomendada a la responsabilidad de cada sujeto individual afectado y no a una (o varias) autoridad (es) administrativa (s) dotadas de un especial estatuto de independencia. Contrariamente, el sistema *centralizado* se caracteriza porque el control en materia de datos personales (y, por tanto, gran parte de la protección del respectivo derecho) viene encomendado a una autoridad pública, a la que se atribuyen especiales poderes de vigilancia e inspección, autorización preventiva, sanción, así como el mantenimiento de un sistema informativo que facilita la fiscalización por los particulares del recorrido de sus datos personales.

Ambos modelos han recibido críticas, señalándose que ninguno de ellos ha demostrado su suficiencia, al menos en sus configuraciones extremas. El modelo difuso ha demostrado, claramente, que los particulares no son capaces de controlar eficazmente la utilización de sus datos personales y que nadie puede fiscalizar y ni siquiera pedir el acceso u obtener la rectificación de sus datos sin la previa información o conocimiento de la existencia de los ficheros o, en cualquier caso, de los datos que le afectan, esto es, sin saber quién, dónde, cómo y cuándo los recoge. Funciones informativas éstas que, en el sistema concentrado, son en muchos casos precisamente encomendadas a las autoridades de control. Por su parte, el sistema *centralizado* ha sido tachado de burocrático y paralizante debido a la impronta publicista que gobierna el sistema de protección de datos personales y, con ello, debido a los intensos deberes formales e instrumentales que pesan sobre los agentes económicos.

Pues bien, a estas alturas resulta patente a cuál de los dos modelos responde la existencia de las denominadas autoridades de control en materia de protección de datos personales y, particularmente, de las agencias implementadas en nuestro ordenamiento. En tal sentido –y así lo exigen diversas normas de nuestro Derecho, empezando por la propia LOPDP– tanto la APD como las autoridades autonómicas en la materia que se constituyan deben estar dotadas de un estatuto de independencia o autonomía del poder político respectivo. Sintéticamente puede afirmarse que los dos valores fundamentales que deben preservarse siempre en relación con una autoridad administrativa de garantía de un derecho constitucional son, en primer lugar y como su propio nombre indica, *la independencia* y, en segundo lugar, *la objetividad*. Ésta significa, como es sabido, desvinculación o ajenidad orgánica y funcional de la autoridad de garantía respecto del poder político, de modo que exista una seguridad en la permanencia de sus cargos directivos y una absoluta ausencia de canales jerárquicos y de poderes de mando o influencia de éste sobre aquélla. Por el contrario, *la objetividad* es un valor constitucional exigible a toda organización administrativa de conformidad con el artículo 106 de la Constitución. La misma, tal vez en mayor medida predicable de las autoridades de garantía, no expresa sino una inesquivable necesidad de desapasionamiento e igualdad de trato en el ejercicio del poder público. La objetividad es, en suma, un valor mucho más directamente vinculado a los ciudadanos destinatarios de la acción administrativa, que fuerza a ésta a huir de la arbitrariedad proscrita también a nivel constitucional

(artículo 9.3) y que concibe a la Administración Pública como un complejo instrumental enderezado exclusivamente a la consecución justa de los intereses generales. De concurrencia necesaria, independencia o autonomía y objetividad son dos valores en definitiva distintos pero que presentan algunos puntos de conexión, como veremos seguidamente.

En este contexto es en el que debe situarse la reciente decisión gubernamental consistente en que la APD deje de financiarse a partir del ejercicio 2003 con cargo a transferencias del Estado. Esta decisión, impulsada sin duda por el firme compromiso de estabilidad presupuestaria avanzado por el Gobierno del Partido Popular, coloca a la APD en una situación de debilidad institucional sin precedentes y la fuerza a tener que financiarse en el futuro exclusivamente con cargo al importe de las sanciones pecuniarias que imponga, siempre que no se adopte alguna decisión al respecto. Diversas valoraciones pueden hacerse en relación con tan controvertida medida. En primer lugar, resulta ser un axioma en otros ordenamientos próximos que las autoridades administrativas de garantía deben ser independientes en todo salvo en sus *mecanismos de financiación*, que deben correr siempre a cargo de los correspondientes presupuestos. Lo contrario determina, como hemos avanzado, que esa peculiar e inconveniente *independencia* pueda traducirse precisamente en un inasumible riesgo de falta de *objetividad*, sobre todo si nos referimos a sectores en los que el montante de las sanciones puede ascender a cien millones de las antiguas pesetas. Es evidente que la independencia orgánica y funcional se convierte en una característica indeseable si termina sirviendo de parapeto de impunidad para el eventual desarrollo de una política autónoma de supervivencia de una organización mediante el ejercicio de severas potestades administrativas. En segundo lugar, resulta igualmente claro que esta grave decisión compromete la posición de la APD –verdadera *primus inter pares*– en relación con las autoridades autonómicas de control, las cuales, como es sabido, no pueden entrar en tal dinámica en la medida en que, por ejercer sus competencias sobre estructuras administrativas, les está vedada la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias (artículo 46 LOPDP). De este modo se quiebra la uniformidad básica consustancial a la *red* de autoridades territoriales de protección de datos que pretendió inaugurar la LOPDP. En tercer lugar, el problema que analizamos tiene, por lo demás, notable incidencia en el control de la protección de datos sobre las Administraciones Públicas. Si partimos de la presencia del riesgo de pérdida de objetividad como consecuencia de la necesidad de una financiación suficiente con cargo al importe de las sanciones pecuniarias que se impongan, y éstas sólo operan en relación con los ficheros y los tratamientos privados, resulta patente que existe a su vez un nada despreciable peligro de que las actividades inspectoras y sancionadoras de la autoridad de control se polaricen –todavía más– hacia el sector privado, desatendiendo el ya de por sí complejo control que en esta materia debe desplegarse sobre las Administraciones Públicas.

La situación descrita no parece nada fácil de resolver. Conviene en este punto la consulta de la escasamente halagüeña exposición del Prof. PIÑAR MAÑAS, recientemente nombrado Director de la APD, en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para la presentación de la Memoria de la Agencia de 2001 y que tuvo lugar el miércoles 5 de febrero de 2003 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados-Comisiones, VII Legislatura, núm. 680, págs. 22030 y ss.). En la misma señalaba “En mi opinión, habría que reflexionar acerca de la necesidad de buscar un mecanismo alternativo. No me encuentro a gusto –permítanme la expresión– como director de la agencia siendo consciente de que me estoy financiando de las sanciones que se están imponiendo, porque además esto de cara al exterior se traduce en la simplista y fácil consideración de que en el momento en que la agencia necesite recursos, lo que va a hacer es mandar a los inspectores a la búsqueda de infracciones para recaudar más con cargo a sanciones”. La propuesta avanzada por el Director de la APD en dicha sesión, y

que fue duramente contestada por diversos sectores en los días sucesivos a su intervención, consiste en el cobro de una *tasa* por la realización de tareas de inscripción de ficheros en el RGPD.

La propuesta relativa a la implantación de la tasa, por criticable que sea, ha sido no obstante formulada como razonable respuesta a una situación financiera inducida por el poder político y que la autoridad de control debe ahora tratar de contrarrestar. La Comisión Europea señalaba recientemente –*Primer informe sobre la aplicación de la Directiva sobre protección de datos*, Bruselas, 15 de mayo de 2003, COM (2003) 265 final, pág. 14– que “La carencia de recursos puede afectar a la independencia [de las autoridades de control], y la independencia al tomar decisiones es una condición *sine qua non* para el correcto funcionamiento del sistema”. En este sentido –y al margen de que el valor al que en última instancia remitía la Comisión fuera la *imparcialidad* u *objetividad* y no la *independencia*–. En este sentido, la alternativa es clara y deben contrapesarse los valores comprometidos: o un irreversible padecimiento del principio de objetividad o, por el contrario, un relativo costo económico para los ciudadanos y las empresas como consecuencia del cumplimiento de deberes legales enderezados a la protección de un derecho fundamental. Sea cual fuere la solución que se adopte al respecto, tal vez sea llegado el momento de reflexionar acerca del estatuto definitivo que queremos para nuestra organización pública de tutela del derecho a la protección de los datos personales.

La contribución de las agencias autonómicas al derecho fundamental a la protección de datos

Antonio Troncoso Reigada

Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid

I. EUROPA Y LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS. FUNCIONES DEL ESTADO Y FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Europa dispone en la actualidad tanto de modelos de Estado centralizados como modelos de Estados descentralizados. La centralización consiste en que a una sola organización pública –la Administración del Estado– le corresponde asumir la satisfacción de las necesidades generales, lo que favorece la racionalidad administrativa y la unidad de derechos y de obligaciones en todo el Estado. Entre los Estados centralizados se puede destacar a Francia, a partir de la revolución francesa y del modelo de Administración napoleónico.

A diferencia de este modelo de Administración centralizada, otros países han optado por modelos de Estado descentralizados, por razones históricas o para satisfacer de demandas políticas de algunos territorios. La descentralización representa un intento de administrar *in situ*, de modo que la acción se decida y ejecute de la manera más conveniente para la realidad social afectada. Así, por ejemplo, tanto la Constitución Alemana como la Constitución Española de 1978 han reconocido autonomía política a los Länder, y a las nacionalidades y regiones, constituyendo así centros de poder, con capacidad para albergar una titularidad competencial. Lo mismo ocurre fuera de la Unión Europea en Suiza y Canadá, por poner sólo dos ejemplos. Son los Estados federales o Estados autonómicos. En España existen diecisiete Comunidades Autónomas. Se puede afirmar que se está produciendo, en general, una evolución desde modelos de Estado centralizados hacia modelos descentralizados²⁴.

El Derecho Comunitario afirma el principio de subsidiariedad –artículo 5 TUE–, que exige que se administre lo más cerca posible de los ciudadanos²⁵, pero no impone un modelo de Estado descentralizado. El Derecho Comunitario también reconoce el principio de autonomía institucional, de manera que la Unión Europea no influye ni pretende modificar el modelo constitucional de distribución de competencias de cada país.

Los Estados descentralizados dibujan en grandes rasgos el siguiente modelo de distribución competencial:

Corresponde al Estado central la regulación de los derechos fundamentales y de las libertades

24.- Cfr. L. LOPEZ GUERRA, "Derecho constitucional y organización territorial", en *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1994, págs. 173-191; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Cívitas, Madrid, 1994; S. MARTÍN RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, "Crónica de la descentralización: El panorama descentralizador al acabar 1980", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 17-19, 1980-1981, págs. 175-202, 217-258, y 159-230 respectivamente; G. ARIÑO ORTIZ, "Principios de descentralización y desconcentración", *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988, págs. 11-34.

25.- Cfr. G. ARIÑO, *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 63-80; J. M. AREILZA, "El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea", *REDC*, núm. 45, 1995, págs. 53-93.

públicas, de manera que se garantice la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado. Se prohíbe que cualquier autoridad adopte medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y de establecimiento en todo el territorio nacional, lo que es coherente con el principio de libre circulación de personas y bienes de la Unión Europea. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial, velando por el establecimiento de un equilibrio entre las distintas partes del territorio nacional, de forma que la normativa de las Comunidades Autónomas no llegue a implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales –arts. 138, 139 y 149.1.1º CE–.

Corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución de las distintas funciones administrativas y la gestión de las políticas públicas²⁶. La Administración autonómica se convertiría así en la Administración ordinaria o común en todo el territorio nacional. El Tribunal Constitucional Español ha afirmado –Sentencias 197/1988, 101/1991, 13 y 79/1992– que la Administración territorial ordinaria debe ser la propia de las Comunidades Autónomas, señalando que «deben evitarse duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas». Así, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado señala en su Exposición de Motivos como objetivo de esta Ley «la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la administración autonómica»²⁷. Esto se consigue a través de la simplificación de los servicios periféricos de la Administración General del Estado, que evita duplicidades administrativas. En los últimos años, se ha profundizado el proceso descentralizador a través del fortalecimiento de la autonomía local²⁸.

II. APLICACIÓN DEL MODELO DESCENTRALIZADO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EXIGENCIAS DE LA DIRECTIVA COMUNITARIA Y DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS: LA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA

La primera Ley que desarrolló este derecho en nuestro país, la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, reguló en el Título VI “Agencia de Protección de Datos”, la existencia de órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas “artículo 40”²⁹. Exactamente en los mismos términos, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal establece dentro del

26.- Cfr. L. LOPEZ GUERRA, “El modelo autonómico”, *Autonomías* núm 20, 1995, págs. 171-186; E. AJA, J. TRONOS, T. FONT, J. M. PERULLÉS, E. ALBERTÍ, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid, 1984.

27.- Cfr. más ampliamente la preferencia de la Administración autonómica en A. TRONCOSO REIGADA, “La Autonomía Local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas”, en L. LÓPEZ GUERRA, *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, Tirant lo blanch*, Valencia 2001, págs. 571-576.

28.- Podemos destacar así la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y ratificada por el Comité de Ministros de los veintidós Estados miembros el 15 de octubre de 1985 en Estrasburgo. En el Preámbulo de esa Carta se afirma que «la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local representan una contribución especial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder».

29.- Cfr. E. DEL PESO NAVARRO y MIGUEL ANGEL RAMOS, *Lortad. Análisis de la Ley, Díaz de Santos*, 1994, págs. 169-180.

30.- Dos de los mejores estudios sobre la LOPD son: J. APARICIO, *Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Aranzadi, Navarra, 2002; y M. VIZCAINO, *Comentarios a la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal*, Cívitas, Madrid, 2001. Cfr. también J. J. MARTÍN CASALLO y J. A. MARTÍN PALLÍN, “Intimidad, privacidad y protección en la nueva Ley Orgánica 15/1999”, en M. A. DAVARA, *XIV Encuentros sobre Informática y Derecho 2000-2001* Aranzadi, Navarra, 2001 págs. 51-53 y 55-59. La vertiente civil y penal se puede ver en P. GRIMALT SERVERA, *La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de datos personales*, Comares, Granada, 1999 esp. págs. 5-40 y E. MORÓN LERMA, *Internet y Derecho Penal: hacking y otras conductas ilícitas*

Título VI “Agencia de Protección de Datos” la existencia de órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas –artículo 41–³⁰.

Recientemente, el Tribunal Constitucional Español en la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, recordó que también la actividad pública de protección de datos debe materializar la distribución competencial entre el Estado y las CCAA.

De esta forma, en España, como ocurre en otros países con modelo federal o autonómico como es el caso de Alemania, Suiza y Canadá, junto con la Agencia de Protección de Datos de la Federación, coexisten Agencias de Protección de Datos de cada una de las CCAA o Estados singulares. Son las Agencias subestatales o subnacionales. En concreto, la Directiva 95/46 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos establece en el artículo 28 “Autoridades de control”, que “los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva”. Igualmente se señala en el mismo artículo que “los Estados miembros dispondrán que se consulte a las autoridades de control en el momento de la elaboración de las medidas reglamentarias o administrativas relativas a la protección de los derechos y libertades de las personas en lo que se refiere al tratamiento de datos de carácter personal”³¹.

En España, como es sabido, la Agencia de Protección de Datos del Estado se crea en 1992, al amparo de la Ley Orgánica 5/1992 –LORTAD–, y se pone en funcionamiento en 1994. La primera Agencia de Protección de Datos Autonómica se crea en la Comunidad de Madrid, en virtud de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de la informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 13/1997, de 16 de junio, todo ello al amparo de la LORTAD³². Recientemente se ha aprobado la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid –LPD de la Comunidad de Madrid–, al amparo de la Ley 15/1999 –LOPD–. La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid se puso en funcionamiento en julio de 1997, con el nombramiento de los primeros miembros del Consejo de Protección de Datos, quienes, en sesión constitutiva propusieron al Presidente de la Comunidad el nombramiento del primer Director³³. Es decir, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid tiene una antigüedad de cinco años. Recientemente se ha aprobado la Ley 5/2002, de 19 de abril de la Agencia Catalana de Protección de Datos, que todavía no se ha puesto en funcionamiento. En la Comunidad de Valencia se está elaborando el Anteproyecto de creación de la Agencia Valenciana de Protección de Datos.

Tanto la Directiva Comunitaria como la legislación española establecen que los órganos

en la red, Aranzadi, Navarra, 2002, esp. págs. 29-38. Cfr. como referencias más generales P. LUCAS MURILLO, El derecho a la autodeterminación informativa, Tecnos, Madrid, 1990; P. LUCAS MURILLO, Informática y Protección de Datos Personales, CEC, Madrid, 1993; J. M. ALVAREZ CIENFUEGOS, La defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática, Aranzadi, Pamplona, 1999; H. CAMPUZANO, Vida privada y datos personales, Tecnos, Madrid, 2000.

31.- Un análisis de los primeros pasos sobre la cuestión en el ámbito europeo, sobre la distinta protección de datos en los diferentes Estados de la Unión Europea, y, más en concreto, sobre la Directiva 95/46 se puede ver en M. A. DAVARA, La protección de datos en Europa, Universidad de Comillas ICAI-ICAIDE, Madrid, 1998, págs. 41-59. Un estudio sistemático de las legislaciones de protección de datos de los países de la Unión Europea, centrándose en las divergencias normativas, se puede ver en A. TÉLLEZ AGUILERA, La protección de datos en la Unión Europea. Divergencias normativas y anhelos unificadores, Edisofer, Madrid, 2002, págs. 329-349.

32.- Un análisis de las Agencias Autonómicas en ANA ISABEL HERRÁN ORTIZ, El derecho a la intimidad en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, Dykinson 2002, págs. 341-347; E. DEL PESO, Ley de Protección de Datos, Diaz de Santos, 2000 págs. 97-104.

33.- Cfr. A. TRONCOSO REIGADA, “Presentación”, en Memoria de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid 2002 págs. 7-10.

34.- Cfr. M. HEREDERO HIGUERAS, La Directiva Comunitaria de Protección de los Datos de Carácter Personal, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 201-218

correspondientes de las Comunidades Autónomas tendrán la consideración de autoridades de control³⁴. Así, la Exposición de Motivos (52) de la Directiva 95/46 del Parlamento Europeo y del Consejo señala que “la creación de una autoridad de control que ejerza sus funciones con plena independencia en cada uno de los Estados miembros constituye un elemento esencial de la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales”. Esto obliga a que la Legislación autonómica garantice a estas Agencias plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido –artículo 41.1 in fine LOPD–, de la misma manera que lo hizo la LORTAD y la LOPD para la Agencia de Protección de Datos del Estado.

Así, el artículo 1.1 de la LPD de la Comunidad de Madrid señala que la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid es un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que “actúa en el ejercicio de sus funciones con plena independencia de la Administración de la Comunidad de Madrid”. El artículo 2 de la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos señala que esta institución “actúa con objetividad y plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones”. Por tanto, estas Agencias autonómicas, como la Agencia de Protección de Datos del Estado, forman parte de la categoría de las Administraciones independientes. Están dotadas de un conjunto de garantías formales de independencia –autonomía normativa, autonomía presupuestaria–, entre la que destacarían la inamovilidad del Director de la Agencia durante su mandato, que puede verse limitado por unas causas tasadas de cese, susceptibles de revisión jurisdiccional. Es decir, no existe poder de remoción del Gobierno Regional sobre el Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid –artículo 15 LPD de la Comunidad de Madrid– o sobre el Director de la Agencia Catalana de Protección de Datos –artículo 13 Ley 5/2002, de 19 de abril–. Al mismo tiempo, la Agencia de Protección de Datos Autonómicas disponen de una garantía sustancial de independencia, al no estar sometidas a órdenes, instrucciones ni a directrices administrativas. Esto significa que la relación que hay entre el Gobierno de la Comunidad y la Agencias de Protección de Datos autonómicas no es de jerarquía –como es la relación entre el Consejo de Gobierno, las Consejerías y las Direcciones Generales de la Comunidad Autónoma–, ni de tutela –como es la relación entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y su Administración institucional–³⁵.

III. FUNCIONES DE LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS AUTONÓMICAS

La Ley atribuye a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas todas las funciones propias de la Agencia de Protección de Datos del Estado, recogidas en el artículo 37 LOPD, a excepción de tres funciones: velar por la publicidad de la existencia de los ficheros de datos de carácter personal, a cuyo efecto publicará periódicamente una relación de dichos ficheros con la información que el Director de la Agencia determine –j–; redactar una memoria anual y remitirla al Ministerio de Justicia –k–; ejercer el control y adoptar las autorizaciones que procedan en relación con los movimientos internacionales de datos, así como desempeñar las funciones de cooperación internacional en materia de protección de datos personales –l–, y, en relación con estas mencionadas transferencias internacionales de datos, requerir a los responsables y encargados de los tratamientos para adoptar las medidas necesarias para adecuar los tratamientos

35.- Permitaseme remitirme a los planteamientos expuestos más ampliamente en A. TRONCOSO REIGADA, *Administraciones Independientes y Constitución*, Universidad de Cádiz, 1997 –segundo ejercicio de titularidad de Universidad-. Cfr. también A. BETANCOR, *Las Administraciones Independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.

36.- Cfr. J. Aparicio, op. cit. págs. 213-222.

de datos a las disposiciones de esta Ley, ordenar la cesación de los tratamientos y la cancelación de los ficheros cuando no se ajusten a sus disposiciones y ejercer la potestad sancionadora³⁶.

La excepción del artículo 41 relativa a las transferencias internacionales de datos es consecuencia, no sólo de que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado –artículo 149.1.3º Constitución Española–, sino de un principio de eficacia práctica y de unicidad de interlocutor para cada uno de los Estados³⁷. El propio Estatuto de la Agencia de Protección de Datos señala –artículo 9– que corresponde a la Agencia la cooperación con organismos internacionales y órganos de las Comunidades Europeas en materia de protección de datos. Las otras dos competencias que inicialmente aparecen excepcionadas –publicación de una Memoria y publicidad de los ficheros– no se trata tanto de competencias reservadas de la Administración del Estado –de hecho las Agencias Autonómicas también elaboran una memoria anual y velan por la publicidad de los ficheros– sino de materias que, en todo caso, deben ser desarrolladas por la Agencia de Protección de Datos del Estado, sin perjuicio de que también sean desarrolladas por las Agencias de Protección de Datos Autonómicas.

Es decir, todas las funciones de la Agencia de Protección de Datos del Estado reguladas en el artículo 37 LOPD pueden ser desarrolladas por los Organos correspondientes de las Comunidades Autónomas: velar por el cumplimiento de la legislación y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación y cancelación; emitir las autorizaciones previstas en la Ley; dictar las instrucciones para adecuar los tratamientos a los principios de la Ley; atender las peticiones y reclamaciones formuladas por las personas afectadas; dar información a las personas acerca de sus derechos; requerir a los responsables y los encargados de los tratamientos para adoptar las medidas necesarias para adecuar los tratamientos a las disposiciones de la Ley, ordenar la cesación de los tratamientos y la cancelación de los ficheros; ejercer la potestad sancionadora; informar con carácter preceptivo de los proyectos de disposiciones generales que desarrollen esta Ley, etc..

El hecho de que las Agencias de Protección de Datos Autonómicas desarrollen también como la Agencia del Estado funciones de inspección, supervisión y sanción, que pueden ser consideradas materialmente jurisdiccionales, es lo que justifica que estas Agencias Autonómicas dispongan de algunas de las garantías de independencia de los órganos jurisdiccionales³⁸. Las razones que justifican la independencia de la que gozan las Agencias de Protección de Datos Autonómicas en relación con los Gobiernos de sus Comunidades Autónomas son las mismas que justifican la independencia de la Agencia de Protección de Datos del Estado, con respecto al Gobierno del Estado.

La independencia de las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas del Gobierno de la Comunidad facilita el trabajo de inspección y su legitimidad como Autoridad de control de cara a otras Entidades públicas como las Administraciones Locales, las Universidades Públicas y los Colegios Profesionales, que tienen en algunos casos una autonomía constitucionalmente reconocida a través de una garantía institucional –arts. 27.10, 137 y 140 de la Constitución Española–. De igual forma, la independencia de la Agencia de Protección de Datos de España del Gobierno facilita su actividad de control sobre los ficheros públicos de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan creado todavía su Agencia de Protección de Datos de carácter autonómico.

37.- Esta cuestión ha sido abordada más ampliamente por P. PÉREZ TREMPES, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987

38.- Cfr. supra nota 12.

IV. ÁMBITO COMPETENCIAL MATERIAL DE LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS AUTONÓMICAS: LOS FICHEROS PÚBLICOS

El artículo 37 LOPD señala que los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas ejercerán las funciones ya mencionadas sobre los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial.

Así, el artículo 2.1 LPD de la Comunidad de Madrid establece que la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid ejerce sus funciones de control sobre los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Instituciones de la Comunidad de Madrid y por los Organos, Organismos, Entidades de Derecho Público y demás Entes públicos integrantes de su Administración Pública, exceptuándose las sociedades mercantiles que formen parte de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. Asimismo, la Agencia de Protección de Datos ejerce sus funciones de control sobre los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por los Entes que integran la Administración Local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como los ficheros creados o gestionados por las Universidades públicas y por las Corporaciones de derecho público representativas de intereses económico y profesionales de la Comunidad de Madrid, en éste último caso siempre y cuando dichos ficheros sean creados o gestionados para el ejercicio de potestades de derecho público.

Es decir, la LPD de la Comunidad de Madrid interpreta como ficheros públicos no sólo los ficheros de los que son titulares la Administración autonómica o las Entidades Locales del territorio de la Comunidad de Madrid –a los que se refiere expresamente el artículo 41 LOPD–, sino también los ficheros de las Universidades públicas y de las Corporaciones de Derecho Público –Colegios profesionales y Cámaras– en la medida en que estas entidades son Administraciones públicas vinculadas o dependientes de la Comunidad de Madrid, sometidas al derecho administrativo y que ejercen potestades de derecho público en desarrollo de competencias que están previstas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y han sido transferidas a la Comunidad de Madrid.

En el caso de las Corporaciones de Derecho Público –Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámara Agraria y Colegios Profesionales–, que representan intereses económicos y sociales de la Comunidad de Madrid, hay que recordar que el derecho público califica a estas entidades como Administración Corporativa. Ahora bien, las Corporaciones de Derecho Público no sólo desarrollan una actividad administrativa sino también una actividad privada sometida al Derecho privado, para la que crean ficheros de naturaleza privada³⁹. La Agencia de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas sólo podrán ejercer sus competencias de control sobre los ficheros públicos de estas Entidades, es decir, por aquellos ficheros creados o gestionados para el ejercicio de potestades de derecho público y de competencias administrativas. El control de los ficheros privados de estas Entidades le corresponde a la Agencia de Protección de Datos del Estado. Es decir, para que la Agencia de Protección de Datos de una Comunidad Autónoma tenga competencia no basta con que sea un fichero de una Corporación de Derecho Público; es necesario que sea un fichero creado o gestionado para el ejercicio de funciones públicas. Esto

39.- Cfr. más ampliamente L. CALVO SÁNCHEZ, Régimen Jurídico de los Colegios Profesionales, Cívitas, Madrid, 1998.

obliga a diferenciar en las Corporaciones de Derecho Público, entre funciones privadas, que se desarrollan a través de ficheros privados, y funciones públicas, a través de ficheros públicos.

Como se puede comprobar, la línea divisoria entre el ámbito competencial de la Agencia de Protección de Datos del Estado y de las Comunidades Autónomas es la división entre lo público y lo privado. Es decir, los ficheros públicos que existan dentro del territorio de una región son competencia de la Agencia Regional de Protección de Datos; con una única excepción, que son los ficheros de la propia Administración General del Estado que se mantengan en el territorio de una Comunidad Autónoma y que son competencia de la Agencia de Protección de Datos del Estado; en cambio, los ficheros de empresas privadas son competencia de la Agencia de Protección de Datos del Estado.

A nuestro parecer, este criterio de delimitación, si bien no es el único posible, es razonable. Las empresas privadas tienen una actividad que se desarrolla habitualmente en más de una Comunidad Autónoma, consecuencia también del principio de unidad de mercado. Es decir, los titulares de los datos que figuran en un fichero privado residen habitualmente en más de una Comunidad Autónoma. En cambio, los titulares de los datos que figuran en ficheros públicos tienen la vecindad en una única Comunidad Autónoma. De hecho, el criterio de la vecindad es definitivo a la hora de empadronarse en un Municipio y pertenecer a una Comunidad Autónoma. No hay que desmerecer la importancia de los ficheros públicos en países donde el sector público ocupa el 40% del Producto Interior Bruto.

Existen supuestos donde esta diferenciación entre lo público y lo privado no es a simple vista evidente⁴⁰. Este es el caso de aquellas actividades que desarrollan los poderes públicos no sólo en régimen jurídico privado sino acudiendo a formas jurídicas privadas de personificación, como la sociedad mercantil. Así, existen casos de sociedades mercantiles donde la totalidad de las acciones pertenecen a los poderes públicos, casos de participación pública mayoritaria, y casos de participación pública minoritaria pero de control. La LPD de la Comunidad de Madrid ha acudido para diferenciar los sujetos públicos de los sujetos privados al criterio de la forma jurídica de personificación –artículo 2–. Así, sólo serán Administraciones públicas las Administraciones territoriales –autonómica y local–, la Administración Corporativa y la Administración institucional, incluyendo en ésta sólo a los Entes públicos –forma jurídica pública” y excluyendo de ésta a las sociedades mercantiles públicas –forma jurídica privada–. En cambio, la LPD de Cataluña incluye dentro de su ámbito competencial el control de los ficheros de las sociedades civiles o mercantiles en las cuales la Generalidad o los entes locales tengan la participación mayoritaria del capital, cuando llevan a cabo actividades por cuenta de una Administración pública –artículo 3–.

Otro caso problemático es el de las Universidades Privadas, cuya función de control ejerce la Administración de cada Comunidad Autónoma, en virtud de las previsiones de los distintos Estatutos de Autonomía y de los decretos de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. La Ley Catalana ha incluido dentro de las competencias de la Agencia Autonómica el control de los ficheros de estas Universidades –artículo 3.1 LPD de Cataluña–; en cambio, la legislación de la Comunidad de Madrid ha optado por considerar estos ficheros como privados, y, por tanto, sometidos a control por la Agencia de Protección de Datos del Estado.

Otro supuesto problemático es el de las entidades privadas que presten servicios públicos, sean o concesionarias de éstos. Así, mientras la Ley Catalana ha considerado que los ficheros de estas

40.- Cfr. A. TRONCOSO REIGADA, *Privatización, Empresa Pública y Constitución*, Marcial Pons, Madrid, págs. 37-42.

empresas privadas que prestan servicios públicos deben estar controlados por la Agencia Catalana de Protección de Datos –artículo 3.2 LPD de Cataluña–, la legislación de la Comunidad de Madrid ha considerado estos ficheros como privados y, por consiguiente, sometidos al control de la Agencia de Protección de Datos del Estado. La consideración de estos ficheros como privados plantea importantes límites al control de las Agencias de Protección de Datos Autonómicas, ya que muchos datos utilizados por estas empresas privadas que prestan servicios públicos han sido cedidos por las Administraciones autonómicas⁴¹. Igualmente, el hecho de que muchas actividades administrativas están siendo externalizadas por la Administración autonómica, que también acude frecuentemente a encargados de tratamiento privados para ficheros que desarrollan competencias administrativas públicas, pueden dificultar la propia actividad de control de las Agencias de Protección de Datos Autonómicas sobre los ficheros públicos de su territorio.

En todo caso, esta disparidad de criterios, frecuente en los modelos de Estado descentralizados, en el caso de extenderse, rompería la homogeneidad y la claridad del deslinde competencial entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Agencias de Protección de Datos de las distintas Comunidades Autónomas y puede llegar a confundir a los ciudadanos y a los distintos operadores jurídicos.

V. CRITERIOS ESPECÍFICOS DE INTERPRETACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS EN EL ÁMBITO DE LOS FICHEROS PÚBLICOS: LA ATENUACIÓN DEL CONTENIDO DEL DERECHO

El hecho de que las competencias de las Agencias de Protección de Datos Autonómicas sólo se extienda a los ficheros públicos es de enorme importancia ya que los ficheros públicos y los ficheros privados son cualitativamente distintos. Así lo entiende la propia Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal que ha establecido muchas excepciones y regulaciones específicas para los ficheros públicos. Así, el artículo 4 LOPD proclama el principio de calidad de los datos, que obliga a que los datos sean cancelados cuando sean inexactos o cuando hubieran dejado de ser necesarios o pertinentes; sin embargo, la Administración tiene más dificultad para cancelar muchos datos por un relevante interés público, lo que limita el derecho de rectificación y cancelación –artículo 16 LOPD– y obliga a bloquear los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones públicas, Jueces y Tribunales. El artículo 7 LOPD establece que los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes. A pesar del principio general del consentimiento para el tratamiento de los datos o para su comunicación a terceros –arts. 6, 11 y 21 LOPD–, no será preciso éste cuando los datos se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas, cuando el destinatario de la cesión sea el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Fiscal y los Jueces y Tribunales en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas, o cuando el destinatario de la cesión sea otra Administración pública para el ejercicio de competencias homogéneas –que no sean diferentes, que no versen sobre materias distintas– o para el tratamiento de datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

41.- La regulación catalana puede encontrar justificación para facilitar el control de la Agencia Autonómica de Protección de Datos sobre los centros sanitarios privados que se encuadran en el Servicio Catalán de Salud. El modelo catalán de salud se caracteriza por su gestión a través de una red privada concertada. Así, un posible fichero centralizado de historias clínicas –que sería un fichero público de titularidad de la Conselleria– puede prever un encargado de tratamiento o la cesión a los centros sanitarios privados, que estarían en todo caso sometidos al control de la Agencia Autonómica.

42.- Un análisis de las excepciones de los ficheros públicos se puede ver en J. APARICIO, op. cit. págs. 81-82, 141-142, 200-202; J. M. ALVAREZ-CIENFUEGOS, op. cit. págs. 53-71 y su referencia a los ficheros judiciales –págs. 79-98; M. A. DAVARA, Manual de Derecho

Además, podrán, en todo caso, ser objeto de comunicación los datos de carácter personal que una Administración pública obtenga o elabore con destino a otra⁴².

Existe también un conjunto de excepciones a los principios de información y consentimiento, y a los derechos de acceso, rectificación y cancelación en ficheros públicos como los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ficheros de Hacienda Pública o ficheros que afecten a la Defensa Nacional, entre otras –arts. 22–24 LOPD–. Todo esto sin perjuicio de las excepciones al ámbito de aplicación de la Ley en algunos ficheros públicos como los sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas o los establecidos para la investigación del terrorismo o de formas graves de delincuencia organizada, así como los ficheros públicos que se rigen por su legislación específica “ficheros de régimen electoral, ficheros estadísticos, ficheros de calificación de personal de las Fuerzas Armadas, ficheros del Registro Civil, del Registro Central de Penados y Rebeldes y los procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –artículo 2 LOPD–.

Igualmente, la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal también establece diferencias entre ficheros públicos y ficheros privados en el procedimiento de creación, modificación y supresión de ficheros. Así, mientras que “la creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario oficial correspondiente” –artículo 20 LOPD–, en el ámbito de los ficheros privados éstos podrán ser creados cuando resulten necesarios para el logro de una actividad u objetivo legítimo de la empresa, a través de la notificación previa a la Agencia de Protección de Datos –arts. 25 y 26 LOPD–. Algo semejante ocurre en lo relativo al régimen sancionador. Así, mientras que el régimen de infracciones es el mismo para los ficheros públicos y para los ficheros privados –artículo 44 LOPD–, no sucede lo mismo en lo relativo al régimen punitivo. Así, una infracción cometida en un fichero privado conlleva una sanción económica que puede llegar a ser muy elevada –artículo 45 LOPD–; en cambio, cuando las infracciones se produzcan en ficheros de los que sean responsables las Administraciones públicas, el Director de la Agencia de Protección de Datos dictará una resolución estableciendo las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción. Esta resolución se notificará al responsable del fichero, al órgano del que dependa jerárquicamente, o a los afectados si los hubiera. El Director de la Agencia podrá proponer la iniciación de actuaciones disciplinarias, si procedieran. El procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones públicas –artículo 46 LOPD–.

Pero sobre todo, el derecho a la protección de datos de los ciudadanos tiene contenidos distintos frente a tratamientos en ficheros privados o a tratamientos en ficheros públicos⁴³. Así, mientras que responsable del fichero privado sólo puede alegar en la mayoría de las ocasiones una legítima actividad de negocio protegida por la libertad de empresa –artículo 38 CE–, el titular de un fichero público procede a tratamientos de datos de carácter personal para desarrollar la efectividad de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución como el derecho de

Informático, Aranzadi, Navarra, 2001, págs. 97-101; A. I. HERRÁN ORTIZ, op. cit. págs. 264-286 E. DEL PESO, Ley de Protección de Datos, Diaz de Santos, 2000 págs. 59-68.

43.- Existen algunos trabajos específicos sobre los tratamientos de datos por las Administraciones públicas y los ficheros públicos. Cfr. C. GAY FUENTES, *Intimidad y tratamiento de Datos en las Administraciones Públicas*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, págs. 89-112; A. RIBAGORDA, “La seguridad de los tratamientos automatizados de carácter personal y la gestión de las administraciones públicas” y J. A. MARTÍN PALLÍN, “Tratamiento de los datos personales en ficheros policiales”, en D. BELLO (dir.), *El derecho a la intimidad y a la privacidad y las Administraciones públicas*, EGAP 1999, págs. 103-142. El derecho de acceso a datos personales sometidos a tratamiento automatizado debe ser diferenciado del tradicional derecho de acceso a archivos y registros administrativos del art. 105.b CE. Cfr. sobre esta cuestión J. F. MESTRE DELGADO, *El Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2º ed. Cívitas, Madrid, 1998, págs. 223-247.

participación política –artículo 23 CE–, la libertad sindical –artículo 7 y 28 CE–, actividad prestacional de educación –artículo 27–, de sanidad –artículo 43–, de Seguridad Social –artículo 41– o de Servicios Sociales para la Tercera Edad –artículo 50–, o la garantía de ciertos servicios públicos o servicios de interés general para la Comunidad como la distribución de agua –artículo 128 CE–. Si en todas las ocasiones la Agencia de Protección de Datos tiene que interpretar la legislación de protección de datos no de manera autónoma sino sistemática, teniendo en cuenta todo el ordenamiento jurídico, en el supuesto de tratamientos de datos personales en ficheros públicos tiene que desarrollar una importante labor interpretativa de varios derechos fundamentales. Así, si en la teoría general de los derechos fundamentales se afirma que tenemos más derechos fundamentales frente a los poderes públicos y menos frente a los particulares –de ahí la problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*–⁴⁴, en esta materia la situación es diferente: se puede concluir que existe una mayor derecho fundamental de protección de datos de carácter personal frente a ficheros privados; en cambio, existe un menor derecho de protección de los datos de carácter personal frente a los ficheros públicos. O al revés, existe una mayor vinculación a la autodeterminación informativa de los particulares y una menor vinculación a este derecho fundamental de los poderes públicos.

VI. MODELO DE ARTICULACIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN PROTECCIÓN DE DATOS

Las relaciones entre el Estado y las CCAA no son de jerarquía sino de competencia. Esta es la misma relación que hay entre las Leyes del Estado y las Leyes de las Comunidades Autónomas. Por ello, las relaciones entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas se deben regir por el criterio de la competencia.

Corresponde al Estado la garantía de que el ciudadano tiene el mismo –igual– derecho fundamental de protección de los datos de carácter personal cualquiera que sea su lugar de residencia, es decir, la regulación de un sistema de protección de datos en todo el territorio nacional, evitando discriminaciones territoriales⁴⁵. Le corresponde al Estado –en este caso a las Cortes Generales– la legislación de protección de datos y su desarrollo reglamentario principalmente a través de Reales Decretos del Consejo de Ministros. La Agencia de Protección de Datos del Estado, además del informe sobre esta normativa, tiene la competencia principal de interpretación, a través de Instrucciones y Recomendaciones del Director –artículo 5 del Estatuto de la Agencia de Protección de Datos, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo EAPD–, de forma que se garantice que todos los ciudadanos del Estado Español tienen el mismo contenido de derecho fundamental a la protección de datos, cualquiera que sea el territorio o la Comunidad Autónoma donde residan.

Así, es competencia de la Agencia de Protección de Datos del Estado la interpretación de algunas definiciones contenidas en la legislación como la de fuentes accesibles al público –artículo 3 LOPD–, la interpretación del ámbito de aplicación de la legislación –artículo 2

44.- Cfr. A. TRONCOSO REIGADA, “Método jurídico, interpretación constitucional y principio democrático”, en E. ESPÍN TEMPLADO y F. JAVIER DÍAZ REVORIO, *La Justicia Constitucional en el Estado democrático*, Tirant lo blanch, Valencia 2000 págs. 440-450; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Derechos fundamentales y libertad negocial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1990; P. CRUZ VILLALÓN, “Derechos fundamentales y Derecho privado”, *Academia Sevillana del Notariado*, 1988; J. ALFARO AGUILA-REAL, “Autonomía Privada y derechos fundamentales”, *Anuario de Derecho Civil*, 1993, XLVI, págs. 57-122.

45.- Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, “El reparto de competencias Estado-autonomías en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en AA.VV. *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, págs. 231-249; C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.

LOPD–, la interpretación y desarrollo de los principios de protección de Datos –arts. 4–12 LOPD, calidad, información, consentimiento, datos especialmente protegidos, deber de secreto, comunicación de los datos, acceso a los datos por cuenta de terceros–, o la interpretación de los derechos de protección de datos –artículo 13–19 impugnación de valoraciones, consulta al registro general, tutela de derecho, derecho a indemnización, acceso, rectificación, oposición y cancelación–. Así, el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Seguridad de los ficheros automatizados que contengan Datos de Carácter Personal, tiene aplicación para todo el territorio nacional, tanto en el ámbito de los ficheros públicos como en el ámbito de los ficheros privados. Le corresponde al Estado interpretar la normativa de seguridad, sin perjuicio de que las CCAA puedan exigir más medidas de seguridad para los ficheros públicos en el ámbito de sus competencias⁴⁶. Igualmente, el desarrollo reglamentario de los derechos de acceso, rectificación o cancelación, realizado por el Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, y la Instrucción 1/1998, de 19 de enero, de la Agencia de Protección de Datos, relativa al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación tiene el carácter de regulación básica para todo el territorio nacional, sin perjuicio de que pueda existir regulación autonómica complementaria en el ámbito de sus competencias.

Corresponde a las Comunidades Autónomas, a través de sus Consejos de Gobierno, el desarrollo normativo de algunas funciones que cumplen las Agencias Autonómicas de Protección de Datos: por ejemplo, el procedimiento de declaración de ficheros y de inscripción en el Registro de Ficheros de la Comunidad Autónoma o el procedimiento de control y tutela de los ficheros públicos. Así, en lo relativo al procedimiento de declaración de ficheros, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 99//2002, de 13 de junio, de regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de creación, modificación y supresión de ficheros que contienen datos de carácter personal, así como su inscripción en el Registro de Ficheros de Datos Personales. Igualmente, se ha aprobado la Resolución, de 14 de junio de 2002, del Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen los modelos de impresos y los medios por los que debe procederse a la notificación de inscripciones de creación, modificación o supresión de ficheros en el Registro de Ficheros de Datos Personales. Recientemente el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 67/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de las Funciones de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid de tutela de derechos y de control de ficheros de datos de carácter personal.

En general, si al Estado le corresponde la regulación general del derecho a la autodeterminación informativa y la garantía de la igualdad del derecho en todo el territorio nacional, las Comunidades Autónomas a través de sus Autoridades de Control, desarrollan una labor de prestacional y preventiva del derecho fundamental. El Estado social se ha caracterizado no sólo por la inclusión de nuevos derechos económicos y sociales sino por el reconocimiento de que todo derecho de la esfera personal y de libertad tiene también una vertiente prestacional, que es responsabilidad de los poderes públicos. Como ya hemos señalado en otra ocasión, la noción derecho fundamental implica que todo derecho, a partir de su reconocimiento constitucional, no sólo tiene una vertiente subjetiva –un substrato subjetivo que exige la abstención de los poderes

46.- Un estudio del Reglamento de Seguridad se puede ver en E. DEL PESO, Ley de Protección de Datos, Díaz de Santos, 2000 págs. 29-41. Una visión más amplia desde la auditoría de sistemas de información en M. G. PIATTINI y E. DEL PESO, Auditoría informática, Ra-ma, Madrid, 2000.

públicos en unas esferas de libertad individuales–, sino también una vertiente objetiva, que implica la obligación de los poderes públicos de desarrollar una actividad prestacional en garantía de la efectividad del derecho. Todo derecho fundamental es, a la vez, un derecho de libertad y un derecho de prestación.⁴⁷ Así, las Agencias de Protección de Datos Autonómicas, a través de su actividad administrativa ordinaria, desarrollarían un aspecto prestacional del derecho fundamental a la autodeterminación informativa del artículo 18.4 CE para el ámbito de los ficheros públicos. Esta actividad prestacional también sería desarrollado, a nuestro parecer, aunque en menor medida, por la Agencia de Protección de Datos del Estado a través del mantenimiento de los determinados procedimientos. Realmente, la Agencia de Protección de Datos del Estado está centrada principalmente en la garantía de la vertiente subjetiva del derecho fundamental –su parte de derecho de libertad, que es más directamente accionable ante los poderes públicos y exigible ante los tribunales–. Esto lo veremos claro más adelante.

VII. RELACIÓN ENTRE LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DEL ESTADO Y LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

Este criterio de la competencia que caracteriza las relaciones entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas se desarrolla a través de dos principios: un principio de coordinación, cuando una materia es competencia del Estado, y un principio de cooperación, cuando una materia es competencia de las Comunidades Autónomas.

Le corresponde al Estado, como hemos señalado antes, la garantía de que existe un sistema de protección de datos en todo el territorio nacional, es decir, de que el ciudadano tiene el mismo derecho fundamental de protección de los datos de carácter personal cualquiera que sea su lugar de residencia. Esto es competencia del Estado, lo que le permite actuar bajo la cobertura de un principio de coordinación⁴⁸. El Estado debe desarrollar un conjunto de instrumentos de dirección y ordenación para que la protección de datos funcione como un auténtico sistema nacional. Por tanto, tienen que existir unos mecanismos que permitan un funcionamiento integrado de la protección de datos en cada país. La coordinación debe tratar de que todas las gestiones públicas de protección de datos –estatales y autonómicas–, que a primera vista parecen actividades parciales, se conecten dentro de la globalidad del modelo, evitando disfunciones y contradicciones. La Agencia de Protección de Datos del Estado debe ser eje vertebrador de este sistema de protección de datos, que lo que trata es de asegurar la igualdad de todos los españoles en el contenido del derecho fundamental. La Agencia de Protección de Datos del Estado cumple, sobre todo, una función de cohesión. La descentralización administrativa en éste o en otros ámbitos no puede hacerse en ninguna medida en perjuicio de los derechos de los ciudadanos. Es imprescindible evitar que se produzcan discriminaciones por razones territoriales, asegurando el acceso equitativo a unos contenidos materiales concretos del derecho fundamental de protección

47.- Cfr. A. TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público", Revista Española de Derecho Constitucional núm. 57, 1999, págs. 87-164.

48.- Cfr. AA.VV., "Administración y Constitución: el principio de coordinación", Documentación Administrativa, n.º 230-231, 1992; ;M. ALVAREZ RICO, "El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías", Documentación Administrativa, n.º 196,1982, págs. 5-48.

49.- Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, "Igualdad de los ciudadanos y proceso de descentralización" en J. ASENSI SABATER, Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual, Tirant Lo Blanch/UNIVERSIDAD de Alicante, Valencia, 1997.

de datos. Lo contrario puede suponer afectar al principio de igualdad en la titularidad del derecho fundamental de protección de datos⁴⁹.

La coordinación implica que la Agencia de Protección de Datos del Estado adopte decisiones obligatorias por encima de la voluntad de las Comunidades Autónomas⁵⁰. El Tribunal Constitucional Español ha señalado expresamente que una de las diferencias entre la coordinación y la cooperación es que la primera admite la imposición de las decisiones –STC 214/1984–⁵¹. Las facultades de coordinación competencia exclusiva del Estado se desarrolla principalmente a través de la Agencia de Protección de Datos. El Estatuto de la Agencia de Protección de Datos –EAPD–, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo señala en su artículo 2 que “la Agencia ejercerá sus funciones por medio del Director, a cuyo efecto los actos del Director se consideran actos de la Agencia”. El artículo 12 –EAPD– establece que “el Director de la Agencia de Protección de Datos dirige la Agencia” –lo que es una obviedad– y es al que le corresponde “dictar las resoluciones e instrucciones que requiera el ejercicio de las funciones de la Agencia y, en especial, convocar regularmente a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas a efectos de cooperación institucional y coordinación de criterios o procedimientos de actuación –e)– y recabar de las distintas Administraciones Públicas la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como facilitar a aquéllos la información que le soliciten a idénticos efectos –f)–”. En ejercicio de la función de coordinación, el Director de la Agencia de la Agencia de Protección de Datos del Estado puede recabar la opinión del Consejo de Protección de Datos del Estado, donde están representadas las Agencias Autonómicas y otras instituciones, pero con opinión no vinculante en una competencia que le corresponde al Estado.

Las Comunidades Autónomas que creen Agencias de Protección de Datos no deben adoptar decisiones que vayan encaminadas indirectamente a dificultar las posibilidades de coordinación y de cohesión del modelo nacional de protección de datos. En todo caso, la Agencia de Protección de Datos del Estado siempre podrá impugnar estas decisiones, como garante de la equidad en el contenido del derecho. En este caso, la Agencia de Protección de Datos del Estado puede llegar a configurarse como una especie de Alta Inspección, que puede no limitarse sólo a una supervisión normativa, sino que puede actuar como coadyuvante en los distintos procesos judiciales ante denegaciones de tutela de derechos por parte de las Agencias de Protección de Datos Autonómicas, para no hacer recaer sobre en el ciudadano el coste económico del funcionamiento del sistema nacional de protección de datos.

La legislación española de protección de datos no ha desarrollado extensamente estas funciones de coordinación. Únicamente regula un supuesto excepcional: el ejercicio de competencias de coordinación coercitivas por parte de la Agencia de Protección de Datos del Estado sobre ficheros de Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia. Así, cuando el Director de la Agencia de Protección de Datos constate que el mantenimiento o uso de un determinado fichero de las Comunidades Autónomas contraviene algún precepto de esta Ley en materia de su exclusiva competencia podrá requerir a la Administración correspondiente que se adopten las medidas correctoras que determinen en el plazo que expresamente se fije en el requerimiento. Si la Administración pública correspondiente de la Comunidad Autónoma no cumpliera el requerimiento formulado, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá

50.- Cfr. E. BARRACHINA JUAN, “Problemas de ejecución del principio de coordinación”, Revista de Administración Pública, n.º 128, 1992, págs. 225-234.

51.- Cfr. A. GUILLO SÁNCHEZ-GALIANO y D. CORDOBA CASTROVERDE, “Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Documentación Administrativa, n.º 230-231, 1992, págs. 337-387.

impugnar la resolución adoptada por aquella Administración –artículo 42 LOPD–. Parece que este precepto es de aplicación en el caso de que la Comunidad Autónoma no tenga Agencia de Protección de Datos, ya que las competencias relativas al control del cumplimiento de la legalidad de los ficheros públicos de los que son titulares las Comunidades Autónomas le corresponden a las Agencias de Protección de Datos Autonómicas. Es decir, este precepto está previsto para aclarar la relación entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Comunidades Autónomas que no tengan creadas todavía Agencias de Protección de Datos. Así, a pesar del modelo autonómico, es posible la existencia de competencias de control de una Agencia del Estado sobre los ficheros públicos de esas Comunidades Autónomas. El hecho de que la Agencia de Protección de Datos esté configurada como una Autoridad independiente de la Administración General del Estado –aunque dentro del Poder Ejecutivo–, legitima más su función de control sobre los ficheros públicos de las Comunidades Autónomas, ya que éstas no deben ver en el ejercicio de esa función de control una intromisión del poder político del Gobierno del Estado.

Corresponde a las Comunidades Autónomas, como hemos señalado antes, el desarrollo y la gestión de la actividad de control sobre los ficheros públicos de su territorio. En este ámbito desarrollan una actividad autónoma, que abarca incluso un desarrollo normativo que afecte al procedimiento de declaración de ficheros, con inclusión de requisitos como un informe preceptivo de la Agencia autonómica para la aprobación de la disposición de carácter general, al procedimiento de inscripción en el Registro de ficheros de la Agencia autonómica o a la función de control y tutela de derechos.

Las relaciones entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas sobre materias competencia de éstas últimas deben desarrollarse a través del principio de cooperación⁵². Así, como hemos señalado antes, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá convocar regularmente a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a efectos de cooperación institucional. La Ley habilita tanto a la Agencia de Protección de Datos del Estado como a las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas a solicitarse mutuamente la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones –artículo 41.3 LOPD–. Esta facultad de pedir información debe interpretarse como una obligación de informar que recae sobre las distintas Agencias de Protección de Datos.

La cooperación entre la Agencia de Protección de Datos del Estado y las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas se puede materializar a través del Consejo Consultivo de Protección de Datos, donde están presentes representantes de las Agencias Autonómicas. El artículo 38 LOPD señala que el Director de la Agencia estará asesorado por un Consejo Consultivo compuesto por un Diputado, un Senador, un representante de la Administración Central, un representante de la Administración Local, un miembro de la Real Academia de la Historia, un experto en la materia, un representante de los usuarios y consumidores y *un representante de cada Comunidad Autónoma que haya creado una agencia de protección de datos en su ámbito territorial, propuesto de acuerdo con el procedimiento que establezca la respectiva Comunidad Autónoma*, y un representante del sector de los ficheros privados. Como hemos señalado anteriormente, este Consejo Consultivo no ejerce funciones de coordinación, ni de

52.- Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, "En torno al principio de cooperación", Revista de Derecho Político, núm. 21, 1984, págs. 83-109; A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, "Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación" y "Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico", en AA.VV El funcionamiento del Estado Autonómico, MAP, Madrid, 1996, págs. 419-447 y 479-501.

toma de decisiones. Así, el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos señala en su artículo 18 que el Consejo Consultivo es “un órgano colegiado de asesoramiento del Director de la Agencia de Protección de Datos”, “emitirá informe en todas las cuestiones que le someta el Director de la Agencia de Protección de Datos y podrá formular propuestas en temas relacionados con las materias de competencia de esta”. El funcionamiento del Consejo Consultivo no se debe separar en exceso del modelo de Conferencias Sectoriales, instrumento para desarrollar políticas de colaboración y cooperación en competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, aunque su composición no descansa únicamente en representantes de las Comunidades Autónomas⁵³. La búsqueda del consenso debe ser prioritaria ya que las decisiones sólo son vinculantes para las Comunidades Autónomas que las acepten, al sustanciarse la cooperación sobre competencias atribuidas por el artículo 41 LOPD a las Comunidades Autónomas. El principio que debe regir estas relaciones es el de colaboración leal entre las distintas Agencias de Protección de Datos⁵⁴.

VIII. RAZONES FUNDAMENTALES PARA LA CREACIÓN DE AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS AUTONÓMICAS. LA ACTIVIDAD PRESTACIONAL DE LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS AUTONÓMICAS

La creación de Agencias de Protección de Datos autonómicas depende fundamentalmente de la existencia de un modelo de Estado descentralizado y no parece tener sentido en modelos de Estado centralizados. No obstante, en España, a pesar de tener un Estado autonómico con diecisiete Comunidades Autónomas, sólo está en funcionamiento hasta la fecha como ya hemos señalado la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid y acaba de ser creada por Ley la Agencia Catalana de Protección de Datos. Esto significa que hay otras razones, también de oportunidad o de voluntad política, que animan la creación de Autoridades autonómicas de control.

La Comunidad de Madrid es un territorio donde residen casi seis millones de personas, con un Presupuesto de más de doce mil quinientos millones de euros, con ciento cincuenta y tres mil empleados públicos trabajando solamente en la Administración autonómica y más de doscientos cuarenta mil empleados públicos trabajando en las distintas Administraciones –Entes locales, Universidades Públicas, Corporaciones de Derecho Público– en el territorio de la Comunidad de Madrid⁵⁵. El legislador de la Comunidad de Madrid consideraba que al igual que la Administración General del Estado no es la adecuada para la gestión de servicios públicos como la educación, la sanidad o la justicia, tampoco lo era para asegurar en los ficheros públicos el cumplimiento de la legislación de protección de datos y garantizar los derechos de los ciudadanos en este ámbito. Y esto, no tanto por la imposibilidad subjetiva de la Agencia de Protección de Datos del Estado, sino por el enorme desarrollo de las tecnologías de la información en toda la gestión pública del territorio de nuestra Comunidad, lo que hacía que se incrementaran exponencialmente los tratamientos automatizados de datos de carácter personal. El avance en el

53.- Cfr. A. DE MARCOS, “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, Documentación Administrativa, n.º 240, 1994, págs. 265-353, 1994; J. TAJADURA TEJADA, “El principio de cooperación en el Estado autonómico”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 46 1996, págs. 177-238.

54.- Muestra de esta colaboración es que la Conferencia Internacional “Desafíos y Problemas para las nuevas Autoridades de control de protección de datos”, organizado por el Consejo de Europa y la Agencia de Protección de Datos de España, se haya celebrado en la Sede del Gobierno de la Comunidad de Madrid, o que distintas Jornadas organizadas por la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid cuenten con la participación del Director de la Agencia de Protección de Datos del Estado.

55.- Una visión completa de lo que representa en la actualidad la Comunidad de Madrid se puede ver en Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid 2001, elaborado por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, que preside M. ARAGÓN.

56.- Cfr. recientemente Administración electrónica. Gestiona tú mismo. Plan estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa, Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano, Consejería de Presidencia, Comunidad de Madrid, 2002.

e government y una “Nueva Administración”, trasunto en el ámbito público del *e commerce* y de la “Nueva economía”, que lleva a la Administración telemática, conlleva también el aumento de los ficheros públicos con datos de carácter personal⁵⁶. La Agencia de Protección de Datos desarrolla, como hemos señalado antes, una importante labor prestacional de garantía del derecho a la autodeterminación informativa. Esta afirmación se puede sustentar en el trabajo que desarrolla la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid en cada una de las funciones, en comparación con lo que puede llegar a hacer la Agencia de Protección de Datos del Estado en el ámbito público en las distintas Comunidades Autónomas.

Una de las principales competencias de la Agencia es desarrollar una labor de apoyo y asesoramiento a los responsables de los ficheros, en todo lo concerniente a la creación, modificación y supresión de ficheros de carácter personal –artículo 15.g) i) LOP de la Comunidad de Madrid–. Así, el control del cumplimiento de la legalidad se extiende a la previa declaración de los ficheros públicos de datos de carácter personal y a su inscripción en el Registro de ficheros. Pues bien, como ya hemos señalado, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó el 13 de junio el Decreto 99/2002 de regulación del procedimiento de creación, modificación y supresión de ficheros que contienen datos personales así como su inscripción en el Registro de ficheros personales, en desarrollo de la LPD de la Comunidad de Madrid, donde se facilita la correcta declaración de los ficheros a través de la emisión de un informe preceptivo o se regula el tipo de disposición de carácter general que debe ser utilizado para declarar ficheros en el caso de la Administración Autonómica, Asamblea de Madrid, Ayuntamientos, Corporaciones de Derecho Público, Universidades Públicas, dando seguridad jurídica en cada caso.

La publicación de la Disposición General que crea, modifica o suprime el fichero en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y la inscripción de los ficheros en el Registro de Ficheros de Datos de Carácter Personal de la Comunidad de Madrid facilita la publicidad de las características generales de los ficheros existentes: denominación del fichero, responsable del fichero, ante quién se ejercita el derecho de acceso, fichero manual o informatizado, sistema de información al que pertenezca el fichero, medidas de seguridad, tipo de datos, finalidad del fichero, personas o colectivos de los que se van a obtener datos, procedimiento de obtención y posibles cesiones “artículo 6 del Decreto 99/2002.

Igualmente, se ha aprobado una Resolución, de 14 de junio, del Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid por la que se establecen los modelos de impresos y los medios por los que debe procederse a la notificación de inscripciones de creación, modificación o supresión de ficheros en el Registro de Ficheros de Datos de Carácter Personal. Así, se ha desarrollado una aplicación informática para que todo este proceso se puede desarrollar a través de internet, cifrando los datos y alojándolos en una Web segura, de forma que se garantice la integridad y confidencialidad de toda la información.

Buena muestra de la contribución que una Agencia Autonómica presta al derecho fundamental a la protección de datos personales se aprecia en este apartado de la declaración y el registro de ficheros, si se hace una comparación entre los ficheros declarados por la Administración autonómica de la Comunidad de Madrid en relación con otras Comunidades Autónomas que no disponen de Agencia Regional de Protección de Datos. Así, se puede señalar como la Administración Autonómica de la Comunidad de Madrid tiene inscritos a fecha de 30 de noviembre de 2002, 7.171 ficheros –3247 manuales y 3924 automatizados–. En cambio, Cataluña

57.- Cfr. la Memoria de la Agencia de Protección de Datos del Estado 2002 y la Memoria de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid 2002.

tenía a esa fecha declarados 522 ficheros, Andalucía 563 ficheros, Galicia 557 ficheros, Aragón 178 ficheros, Castilla y León 228 ficheros y País Vasco 335. En la actualidad se encuentran inscritos en la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad más de 8.300 ficheros⁵⁷.

Otra función de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid es velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en lo relativo a los derechos de información, acceso, oposición, rectificación y cancelación –artículo 15.c) LOP de la Comunidad de Madrid–. Así, la Agencia atiende las peticiones y resuelve las reclamaciones formuladas por los interesados en el ejercicio de su derecho de tutela –artículo 18 LOPD– y garantiza el derecho de consulta al Registro General de Protección de Datos –artículo 14 LOPD–, de manera que cualquier persona pueda conocer la existencia de tratamientos de datos de carácter personal, sus finalidades y la identidad del responsable del tratamiento, recabando a tal fin la información oportuna del Registro General de Protección de Datos.

La función inspectora que desarrolla la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad es, junto con la función de tutela, lo que justifica su estatuto de independencia. Así, la Autoridad Autónoma desarrolla una actividad inspectora, tanto de oficio como a instancia de parte; instruye y resuelve los procedimientos de infracción administrativa; propone la iniciación de procedimientos disciplinarios contra quienes estime responsables de las infracciones al régimen de protección de datos, lo comunica a su superior jerárquico y al Defensor del Pueblo; dicta, en su caso, las instrucciones para adecuar los tratamientos de datos de carácter personal a la legislación, requiere a los responsables y encargados del tratamiento la adopción de las medidas necesarias y, en su caso, ordena la cesación de los tratamientos y la cancelación de los ficheros –artículo 15.a) d) e) j) m) LPD de la Comunidad de Madrid–⁵⁸.

En esta dirección, hay que destacar el Decreto 67/2003, de 22 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de las funciones de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid de tutela de derechos y de control de ficheros de datos de carácter personal. Este Reglamento regula, por una parte, la función de control de la Agencia sobre los ficheros de datos creados o gestionados por la Administración de la Comunidad de Madrid, Entidades Locales, Universidades Públicas y Corporaciones de Derecho Público del territorio de la Comunidad. A través de la función de control, se pretende comprobar el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos contenida principalmente en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como en sus disposiciones de desarrollo, y, especialmente, en el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, que aprueba el Reglamento de Medidas de Seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal. Además de la regulación del procedimiento de infracción administrativa, este Reglamento presenta la novedad de desarrollar un control preventivo a través de los planes sectoriales de inspección, cuyo cometido es analizar en los diferentes sectores a los que abarca el ámbito de aplicación de la Ley 8/2001, de 13 de julio, el nivel de adaptación y cumplimiento de los principios de protección de datos, planes que terminarán con la elaboración de un conjunto de instrucciones. Este Reglamento persigue también desarrollar la función de tutela de la Agencia, a través de la cual se atiende las peticiones y se resuelven las reclamaciones formuladas por los interesados para la protección de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición en relación con los ficheros de datos señalados anteriormente. De esta forma, se evita que los derechos en materia de protección de datos reconocidos a los ciudadanos y regulados en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, puedan verse afectados por una actuación contraria a la Ley

58.- En los últimos cinco años, la Agencia ha desarrollado 97 procedimientos de inspección y tutela de derechos. Cfr. la Memoria de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid 2002.

En todo caso, la Agencia está orientada no tanto a la actividad sancionadora como a la detección de los problemas para poder facilitar las soluciones normativas y técnicas adecuadas. Las infracciones en el ámbito público no se producen habitualmente de mala fe o buscando un enriquecimiento, sino por desconocimiento de la normativa. La Inspección desarrolla un catálogo de recomendaciones para adaptar los tratamientos a la legislación y evitar en lo posible la existencia de infracciones. De esta forma, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid transforma así su labor inspectora en colaboradora y prestadora de servicios.

La principal labor –claramente prestacional– de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid es la de asesoramiento y apoyo a los distintos destinatarios de la legislación, que son los ciudadanos, los empleados públicos en general, y los responsables públicos de protección de datos en particular –artículo 15.b) h) LOP de la Comunidad de Madrid–. Así en la XXIV Conferencia Internacional de Protección de Datos y Autoridades de Control celebrada en Cardiff del 9–12 de septiembre de 2002 se concluyó que la mejor forma de garantizar este derecho es a través de la formación, que fortalece la concienciación de ciudadanos y empleados públicos en la importancia de este derecho fundamental. Así, por una parte, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid ha dado preferencia a atender las consultas de los ciudadanos y a la difusión de este derecho en el ámbito universitario⁵⁹. De esta forma, la Agencia extiende la cultura de la protección de datos personales para que se integre progresivamente en la vida diaria de los ciudadanos. A la vez, se centra en los empleados públicos a ser éstos los que efectivamente recogen, graban, conservan, modifican y cancelan datos personales de los ciudadanos. Es de enorme importancia que estos empleados públicos se formen en protección de datos ya que los principios calidad, información, consentimiento y los derechos de los ciudadanos de acceso, rectificación, oposición tienen como trasunto los deberes de los empleados públicos, entre los que destaca el deber de secreto –artículo 10 LOPD–⁶⁰. Por último, la Agencia de Protección de Datos procura apoyar a los distintos responsables –responsables de ficheros, encargados de tratamiento, responsable de seguridad, coordinadores de protección de datos– facilitando su experiencia y su conocimiento, y asesorando a los Organismos para facilitar el cumplimiento de la legislación vigente –declaración de ficheros, implantación de medidas de seguridad, etc–⁶¹.

IX. LAS AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS AUTONÓMICAS COMO GARANTÍA EFECTIVA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PROTECCIÓN DE

59.- Así, en lo que hace referencia a los ciudadanos, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid ha respondido en los últimos cinco años a más de 11463 consultas. La Agencia ha distribuido en los últimos años distintos dípticos y cuadros dirigidos a los ciudadanos recogiendo sus derechos de protección de datos. La Agencia de Protección de Datos tiene aprobada su Carta de Servicios –ya en la 2ª edición–, a través de la cual se da información sobre principales servicios prestados, objetivos, indicadores de calidad, y se fija un sistema de sugerencias y reclamaciones. Además, la Agencia mantiene una estrecha relación con las Universidades Públicas y Privadas de la Comunidad de Madrid, habiendo pasado por la Agencia en los últimos años para desarrollar varios meses de prácticas 171 alumnos.

60.- Así, la Agencia de Protección de Datos ha desarrollado una extensa labor de transmisión de conocimientos a través de múltiples sesiones informativas y Jornadas. En los últimos cinco años, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid ha desarrollado 1443 sesiones informativas, a las que asistieron 11235 personas. Sólo en el año 2002 la Agencia ha desarrollado ocho Jornadas: I Jornada de Protección de Datos en Colegios Profesionales, la Jornada sobre Seguridad en los Datos de Carácter Personal, las IV Jornadas de Protección de Datos Sanitarios, la II Jornadas de Protección de Datos de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, la Jornada sobre Protección de Datos en el ámbito de la Educación y las Artes, la Jornada de Protección de Datos en las Universidades Públicas y la III Jornadas de Protección de Datos Sociales.

61.- La Agencia tiene un plan de trabajo anual con cada una de las Consejerías de la Administración Regional, Ayuntamientos, Colegios Profesionales y Universidades Públicas, que parte de la situación actual y que se desarrolla a través de distintos documentos de seguimiento, al modo de los documentos de indicadores o cuadros de mandos. Al mismo tiempo, se ha buscado desarrollar el trabajo, llegando previamente a acuerdos con las distintas instituciones. Así, se ha firmado Convenios con la Federación de Municipios de Madrid –que agrupa a los ciento setenta y nueve Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid–, con la Unión Interprofesional –que representa a los veinticuatro Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid– y con las seis Universidades Públicas Madrileñas.

DATOS DE LOS CIUDADANOS Y COMO LÍMITE AL PODER PÚBLICO

Toda actividad de los poderes públicos está encaminada a garantizar derechos fundamentales y el interés general. Las Agencias de Protección de Datos Autonómicas representan, por ello, una actividad pública de prestación del derecho fundamental de autodeterminación informativa. Pero además, se constituyen en un instrumento de control de la actividad administrativa y, por tanto, en un límite al poder público en beneficio de los derechos de los ciudadanos. La creación de Agencias de Protección de Datos Autonómicas supone así, no un beneficio directo para los políticos o para los gobiernos autonómicos –al añadirse un instrumento más de control sobre su actividad– sino un beneficio neto para los ciudadanos. En un año –2002– donde se ha creado la Agencia Catalana de Protección de Datos y se encuentra en trámite la creación de otras Agencias Autonómicas, es buen momento para reconocer la visión de los distintos legisladores regionales de la Comunidad de Madrid que, a través de la 13/1995, de 21 de abril y 13/1997, de 16 de junio, establecieron y pusieron en marcha un instrumento adecuado para la garantía efectiva del derecho fundamental de protección de datos de los ciudadanos.

La nueva Función Pública y el cambio en la Administración

Carlos Galindo Meño

*Vocal Asesor de la Dirección General de Función Pública
Ministerio de Administraciones Públicas*

Desde hace muchos años, desde aquellos a los que puedo remontar mis primeras preocupaciones por los asuntos de la función pública, vengo escuchando, de modo recurrente, el discurso de la necesidad de reformar nuestra función pública, de que nuestro modelo de función pública está agotado y de que precisa un cambio en profundidad, de que ya no vale para las nuevas necesidades que tienen planteadas nuestras Administraciones públicas. Este planteamiento corre, a mi juicio, con un riesgo y es el de confiar todo a un cambio en profundidad, a una transformación más o menos radical de la que se espera que produzca efectos prodigiosos, cambiando de raíz la faz de nuestra función pública. Estos cambios en profundidad pecan de poco realistas, en primer lugar porque rara vez se producen, y en segundo lugar, porque una vez producidos no suelen procurar los efectos esperados, bien porque aterrizan sobre una realidad social y cultural poco preparada para asimilar estos cambios, bien porque las recetas diseñadas no se muestran tan apropiadas como en principio se pensaron.

Pienso que es más apropiado plantear la cuestión de los cambios en la función pública dentro de la dinámica común de los procesos de adaptación de las personas a los cambios experimentados por las organizaciones, que a su vez no son sino reflejo de los cambios experimentados por el entorno. Y en esto, no nos engañemos no somos mucho más diferentes que el resto de las organizaciones, también en permanente proceso de adaptación a las variaciones del entorno. Por ello me parece muy acertado el título elegido para este módulo: “La nueva función pública y el cambio en la Administración”, porque da a entender de manera clara que los cambios en la función pública deben ser un reflejo de los cambios operados en la Administraciones. Sin olvidar que los cambios de éstas son, a su vez reflejo de las transformaciones que se producen en la realidad política, social y económica del entorno en que se mueven. Serán, pues, las nuevas exigencias, retos y desafíos que se plantean a las Administraciones las que deben servir de pauta para descubrir cuáles deben ser las notas características de la nueva función pública. El modelo que queremos, tanto de Administración, como de función pública, debe partir de esta reflexión sobre el entorno y de los desafíos que representa, tal como ha hecho recientemente el Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, presentado a comienzos del año 2000, que contiene un certero análisis sobre los retos y preocupaciones de una Administración de nuestros días.

I. LOS NUEVOS RETOS Y DESAFÍOS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Intentemos dar un repaso a las grandes transformaciones operadas en los últimos decenios, en nuestra realidad política, económica y social, y que han producido un impacto muy profundo en nuestra Administraciones Públicas.

Tenemos en primer lugar la expansión del Estado del bienestar en nuestro país. Cuando otros países desarrollados de nuestro entorno comenzaban a plantearse la cuestión del tamaño del sector público prestador de servicios, nosotros todavía estábamos recorriendo el camino de ida hacia un nivel digno, que situara los niveles de prestaciones en línea con los países más desarrollados y que nos permitiera disfrutar de unas infraestructuras o unas comunicaciones adecuadas para permitirnos un verdadero despegue económico. La década de los años 70 y 80 fue un periodo de enorme crecimiento de la Administración y del empleo público. Los datos, de sobra conocidos, son reveladores: el personal al servicio de las Administraciones públicas alcanzaba en 1979 la cifra de 1.171.925 y en noviembre del año 2002 la cifra se había elevado a 2.282.116. Este crecimiento no siempre se produjo, dada su velocidad, de una forma totalmente ordenada. Un régimen de función pública muy rígido, y unos procedimientos de gestión muy lentos, sobre todo en los procesos de selección, no supieron ofrecer solución adecuada, y la respuesta que trató de dar la Ley 30/1984, de 2 de agosto, fue tardía. Muchos de los problemas de nuestra función pública proceden de aquel período: duplicidad de regímenes jurídicos, de funcionarios y laborales, para funciones de una misma naturaleza, incorporación de personal con carácter temporal que terminaba por desempeñar funciones de carácter estructural, etc. Estos problemas han lastrado durante años el modelo de función pública y, lo que es peor, han trasladado el problema a las Comunidades Autónomas que han heredado el problema en un momento especialmente delicado como fue el de su puesta en marcha.

Sin duda, ha habido que pagar un precio por recorrer en poco tiempo el largo espacio que nos faltaba para alcanzar el nivel de prestación de servicios que exigía una sociedad moderna y avanzada como la española en camino, en aquellos años, de incorporarse a la Comunidad Económica Europea e impaciente por conseguir los niveles más altos en las presentaciones. La extensión con carácter universal de la asistencia sanitaria, la de la enseñanza obligatoria, la mejora de nuestro sistema de pensiones, exigieron un proceso considerable de adaptación y de desarrollo de nuestra Administración pública y de sus empleados. Por eso, considero que las opiniones que pretenden dar a entender que nuestra Administración pública ha sufrido un proceso de hipertrofia, llegando a esta conclusión sólo a través de la comparación de las cifras absolutas de crecimiento del número de empleados, adolecen de imprecisión y falta de rigor y desconocen que estos aumentos se han producido, en buena medida, de manera selectiva en sectores como la educación (en todos sus niveles de primaria, secundaria y universitaria), la asistencia sanitaria o la Administración de Justicia.

Esto no debe estar reñido con la permanente preocupación que debe existir por buscar la máxima eficiencia, explorando las formas de prestación de los servicios que permitan optimizar los costes y aumentar la calidad: eliminando actuaciones redundantes, integrando servicios y procedimientos que eviten a los usuarios tener que acudir a distintas oficinas administrativas, incluso dependientes de diferentes Administraciones, o estudiando fórmulas que permitan centrar los esfuerzos en la prestación del servicio al ciudadano y estableciendo criterios claros sobre contratación de servicios de carácter instrumental.

Por paradójico que parezca, al tiempo que se discute sobre la contracción del tamaño de la Administración pública, surgen nuevas zonas de interés público en las que se demanda la actuación del Estado. La protección del medio ambiente, la política demográfica y de inmigración, las necesidades asistenciales derivadas del envejecimiento de la población, las cuestiones relacionadas con la seguridad y el consumo de drogas y otras muchas políticas constituyen el centro de nuevas demandas de la ciudadanía a las que las Administraciones

públicas tienen que prestar atención creciente. Pero el mecanismo para hacer frente a estas nuevas exigencias no puede ser, sin más, un proceso de expansión de la Administración pública, sino que habrá que atender a estas necesidades mediante la reasignación de recursos y mejoras de la gestión que incrementen su eficiencia.

La segunda gran transformación es la derivada del profundo proceso de descentralización que ha supuesto la puesta en marcha del Estado Autonómico, que ha alterado de modo radical la imagen y la estructura de nuestra Administración Pública y ha abierto un apasionante camino de acercamiento a los ciudadanos de las instituciones que tienen la responsabilidad de gestión de los servicios y la capacidad de decisión sobre los mismos, que está dando unos frutos magníficos. Según datos del Registro Central de Personal, correspondientes a noviembre de 2002, el personal al servicio de la Administración de las Comunidades Autónomas representaba un 48'3% del personal del conjunto de las Administraciones públicas, frente al 24'3% que representaba el personal de la Administración General del Estado. Este modelo descentralizado de gestión precisará de mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, para garantizar la cohesión y el disfrute de niveles homogéneos de prestación y de calidad a todos los ciudadanos. La diversidad en la gestión enriquecerá sin duda y de modo recíproco a todas las Administraciones, mediante el intercambio de información, de experiencias y de buenas prácticas. Pero también supondrá, y está suponiendo ya de hecho, un cambio hondo en la Administración General del Estado, cuyo papel deja de ser el de prestador directo de servicios. En este marco es crítico, para que tenga lugar ese flujo de experiencias, ideas y conocimientos, y para que el modelo funcione de manera integrada, que se produzca una movilidad entre los profesionales de las distintas Administraciones Públicas, abriendo un proceso que estoy convencido que será habitual en los próximos años. El impulso de esta movilidad es algo que se está produciendo ya en estos momentos, en los que se va a poner en marcha un Convenio Marco para fomentar esta movilidad de los empleados públicos entre todas las Administraciones.

Otro factor de transformación de la realidad al que tienen que enfrentarse las Administraciones públicas tiene que ver con todo el fenómeno que se ha venido en llamar globalización. La creciente internacionalización que afecta no sólo a la economía, sino también a las manifestaciones sociales y culturales, determina unas exigencias de competitividad, flexibilidad y adaptabilidad para nuestras empresas, que necesitan como contrapartida de unas Administraciones públicas abiertas y flexibles que no actúen como rémora sino como impulsoras y generadoras de un entorno favorable. Pero este fenómeno de la globalización coincide, y no es independiente de él, con los procesos de integración regional y con el creciente protagonismo de organismos internacionales de carácter multilateral, en los que cada vez más, y en una dinámica de gobierno, ordenación y canalización de esta globalización, que nadie quiere fuera de control y de reglas, radican las tomas de decisiones que afectan a la economía, los mercados, las políticas sociales, de protección del medio ambiente, etc. Los requerimientos que estas circunstancias imponen a nuestra Administración Pública son de gran magnitud, y sólo podrán cumplirse si es capaz de nutrirse de profesionales en posesión de perfiles de competencias muy exigentes, y no sólo en lo que respecta al conocimiento de idiomas, sino también a los saberes técnicos y a habilidades específicas relacionadas, sobre todo, con la capacidad de negociación en estos entornos. El esfuerzo a realizar en los procesos de reclutamiento de personal orientados a estos perfiles y en la formación permanente del mismo en los conocimientos y habilidades específicos tiene que ser de gran envergadura.

Uno de los factores que más ha influido en la globalización, y el que en realidad la hace posible, es el de los avances producidos en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (NTIC). No hay que repetir, porque se ha dicho muchas veces, que estamos

en las puertas de una tercera revolución para la humanidad (la revolución agrícola y la revolución industrial serían la primera y la segunda) y las capacidades que nos aportan son innumerables: transmisión rápida de la información, acceso y disponibilidad fácil de esta información, rapidez de las comunicaciones, posibilidad de realizar transacciones telemáticas, agilizar los procesos, etc. La importancia de las NTIC para las Administraciones públicas tiene una doble perspectiva. De un lado, en cuanto factor de mejora del conocimiento y de las relaciones económicas y de producción constituye un elemento de progreso y de estímulo del crecimiento respecto del cual las Administraciones públicas deben jugar un papel de fomento, promoviendo su expansión y creando un espacio que favorezca su creciente utilización por todos los agentes económicos y sociales. De otro lado, las Administraciones son también un usuario muy cualificado de las NTIC. Los esfuerzos que están realizando todos los países en el desarrollo del e-government son muy relevantes y los cambios que están produciendo en los modos de administrar y de relacionarse con los ciudadanos son también fundamentales. La accesibilidad del ciudadano a la Administración (expresión del nuevo paradigma del ciudadano cliente de los servicios que presta la Administración), la gestión telemática de multitud de procesos, centran multitud de proyectos innovadores, que están cambiando radicalmente, y cambiarán todavía mucho más, la manera de relacionarse la Administración y los ciudadanos.

Pero, por lo que respecta a nuestra función pública, lo relevante es señalar que las nuevas tecnologías son algo que no se limita al marco estricto de los especialistas, sino que impregnan todas las capas de la Administración, convirtiéndose en herramientas de uso de todos los empleados. En el campo de las competencias de conocimiento exigibles a los empleados es donde se ha producido un cambio más importante, obligando a un proceso de reciclaje y formación de carácter masivo y rápido en el tiempo. Pero no sólo esto, sino que también ha operado una variación sustancial de la naturaleza del trabajo a desarrollar, haciéndose cada vez más patente la necesidad de proceder a una revisión de las funciones atribuidas y exigibles a los distintos cuerpos, categorías o clases de personal, y, en consonancia con esto, a una redefinición de los conocimientos exigibles y de la naturaleza de las pruebas de selección.

Ya hemos visto como las NTIC favorecen el nuevo modelo de relaciones de la Administración con los ciudadanos, fruto de la nueva concepción del ciudadano como cliente de los servicios públicos. No es este el lugar para extenderse sobre la asimilación de este concepto por las Administraciones públicas, y basta, por lo que ahora nos interesa, con señalar el profundo cambio en la cultura, en las formas de gestión y en los modelos de funcionamiento que ha representado la filosofía de situar al usuario del servicio público en el centro del mismo, considerándolo como sujeto con capacidad para definir y exigir niveles de calidad en su funcionamiento. Desde el lado del oferente del servicio público ha supuesto todo un cambio de paradigma: modelos de gestión orientados a objetivos y resultados, definición de los niveles de calidad atendiendo a las demandas del ciudadano, poniendo en marcha modelos de exploración de esta demanda y servicios de atención, información y reclamaciones.

Las preocupaciones del ciudadano cliente no están referidas sólo al nivel de calidad de la prestación, sino también a que éste se produzca de la manera más eficiente, o dicho de otra manera, al menos coste posible. Unos ciudadanos cada vez más autónomos y responsables, son sensibles a la utilización eficiente de los recursos públicos y no se muestran indiferentes al modo en que se gestionan los asuntos públicos y se optimizan unos recursos escasos procedentes del esfuerzo de todos. Una sociedad civil madura ejerce una fuerte presión sobre la Administración, encontrándose este fenómeno la raíz de la denominada nueva gestión pública (NGP), entendiendo por tal el conjunto de preocupaciones por dotar a la Administración pública de herramientas,

procedimientos, formas de gestión, etc. que la orienten al logro de la máxima eficiencia. Así se ha pretendido que la Administración utilice técnicas de gestión importadas del sector privado, entendiendo que en la búsqueda de la máxima eficiencia no debe diferenciarse esencialmente en los modos de actuar de éste último. Se ha ido construyendo de esta manera una concepción de la gerencia pública vinculada a conceptos como la dirección por objetivos, la orientación hacia el cliente, el control y evaluación de la calidad, etc., que en el campo de la gestión de recursos humanos está empezando a tener también una notable importancia con la asimilación de técnicas propias del sector privado que pretenden adaptarse a las peculiaridades de la Administración. La planificación estratégica de los recursos humanos, el análisis y valoración de puestos de trabajo, la gestión por competencias, la evaluación del rendimiento, la incorporación de nuevas técnicas de selección de personal, como la entrevista, la especial preocupación por la función directiva, son otros tantos elementos que cuentan con ensayos y experimentación en la Administración pública. No obstante hay que decir que la permeabilidad de la Administración hacia todas estas técnicas no se produce sin dificultades y es probablemente en la gestión de los recursos humanos donde encuentra más trabas y obstáculos.

En todo caso, resulta imposible ignorar el surgimiento de una nueva cultura organizativa y de la dirección de personal que, como se ha encargado de recordar el Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, nos proporciona algunas lecciones que pueden ser utilizadas en su justa medida y con las debidas adaptaciones por la Administración pública. Entre los nuevos valores no puede olvidarse el de aprovechar al máximo las competencias y el capital de conocimiento derivado del trabajo diario de los empleados invirtiéndolo en la mejora continua de los procesos de prestación de los servicios, factor determinante en la obtención de resultados y aumento de la calidad. Como tampoco puede prescindirse del liderazgo que debe ser asumido por los directivos públicos que, de nuevo el Libro Blanco, considera que deben actuar como verdaderos emprendedores que movilizan a los restantes empleados y tienen como misión aportar motivación y transferir energías, en ausencia de los mecanismos propios de mercado. No faltan, en cualquier caso, valores propios de las organizaciones públicas de quienes cabe esperar un plus de legitimación y consideración social que les dota de un catálogo propio de exigencias éticas de imparcialidad, neutralidad política, integridad, objetividad, que se encuentran en su misma esencia, pero al que hoy hay que añadir inexcusablemente la atención a los resultados, la calidad del servicio y la satisfacción de los ciudadanos.

Los esfuerzos por la eficiencia adquieren nueva relevancia en el marco de la política presupuestaria y de los compromisos que para ésta representan las condiciones de la unión monetaria, sobre todo en lo que se refiere a las exigencias máximas de déficit público y que internamente para nuestro país se han traducido en la obligación de unas cuentas pública equilibradas por las reciente Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

Pese al camino recorrido, son numerosos a los retos a los que todavía hay que hacer frente e importantes las barreras que hay que salvar, entre las cuales las de índole cultural son quizás las más considerables. Y aquí adquiere enorme trascendencia la necesidad de la participación de los propios empleados en los procesos de cambio. La experiencia demuestra que los cambios planificados e impuestos desde arriba sin implicar al conjunto de la organización están abocados al fracaso. Las declaraciones que se escuchan frecuentemente de que las mejoras en el funcionamiento de la Administración pública precisan del concurso y participación de sus empleados no son meras afirmaciones retóricas, sino que en su cumplimiento está precisamente la garantía de éxito. Desde hace años los planes de mejora del funcionamiento de las distintas Administraciones de nuestro país han ido acompañadas de acuerdos formales con los sindicatos

representativos de la función pública, de los que la muestra más reciente es el Acuerdo suscrito el pasado 13 de noviembre entre la Administración General del Estado y los sindicatos para el periodo 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración pública. Este modelo de acuerdos, que no sólo afectan a las condiciones de trabajo de los empleados públicos, sino que suponen también un compromiso con la mejora permanente del funcionamiento de las organizaciones públicas está muy extendido y todas las Administraciones cuentan con instrumentos negociados de esta índole. Estos acuerdos son también exponente de una toma de conciencia por parte de las organizaciones sindicales de que los avances que se produzcan en sus condiciones de trabajo, sobre todo en las económicas, no pueden estar desvinculadas de los procesos de mejora en el funcionamiento de los servicios prestados a unos ciudadanos cada vez más preparados, conscientes y sensibilizados no sólo con la calidad del servicio, sino también con sus costes.

Los consensos exceden el propio ámbito interno y las actuaciones sobre la reforma en el funcionamiento de la Administración pública, y por supuesto también en lo que toca a su empleo público, es deseable que alcancen lo más ampliamente posible a toda la esfera social y política. Y en esta situación cabría preguntarse sobre la conveniencia de que aquellas reformas que afecten a la función pública fueran recogidas en un nuevo Estatuto que les confirieran el carácter de *corpus* ordenado, estructurado y lo más completo posible. Me he referido ya, al comenzar, a que el cambio de nuestra Administración y de nuestra función pública es un proceso abierto y permanente, y que en el curso de este proceso se han ido tomando decisiones para adaptarlas a las exigencias y cambios del entorno. Pero hay que plantearse si las adaptaciones producidas y aquellas que sea conveniente realizar no suponen ya un cambio sustancial en algunos de los aspectos que constituyen el núcleo de nuestra función pública (carrera administrativa, retribuciones, movilidad, etc.) que justifiquen sobradamente la aprobación de un nuevo Estatuto. Las ventajas podrían ser evidentes. En primer lugar, el período de reflexión que precede a actuaciones de esta envergadura, con el que se pretende integrar la visión y la opinión de todas las partes implicadas, lleva a que el resultado final sea fruto de un consenso de muy amplia base, aunque no se puede ocultar que en esto radica su principal dificultad. En segundo lugar, aunque la aprobación de un nuevo Estatuto no tiene por qué producir unos efectos prodigiosos, ni ser en sí mismo una garantía de acierto que resuelva de un plumazo todos los problemas que afectan a nuestra función pública, lo cierto es que puede actuar como revulsivo y elemento motor determinante del cambio. Este fue el propósito del proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública elaborado en la pasada legislatura, fruto de un amplio consenso y que suscitó grandes expectativas, aunque, desgraciadamente, el agotamiento de la legislatura impidió continuar con su tramitación.

Todas estas nuevas realidades vienen ejerciendo desde hace tiempo una verdadera presión sobre las Administraciones, estimulando la adopción de los cambios necesarios y alentando la conformación de un modelo de función pública al que se exige que de una respuesta rápida, eficiente y flexible a los retos y desafíos planteados por las sociedades modernas. En paralelo al protagonismo que adquiere el ciudadano como sujeto externo, desde el punto de vista interno a las Administraciones es el empleado el que adquiere el protagonismo del cambio. Sólo construyendo un entorno de trabajo atrayente y cómodo, donde unos empleados motivados y bien remunerados puedan afanarse por el logro de sus expectativas personales y profesionales, es posible plantearse el compromiso activo de éstos con el buen funcionamiento de la Administración.

El interés por la reforma de la función pública es común a todos los países desarrollados,

algunos de los cuales han emprendido en los últimos años una renovación en profundidad, coincidiendo las reformas operadas en su Administración pública. Al mismo tiempo ha crecido el interés de organismos internacionales como la OCDE, así como las instituciones de la ayuda al desarrollo, por reforzar los estudios y la cooperación en materia de Administración pública y función pública, en el convencimiento de que las Administraciones sólidas y unas funciones públicas profesionales e independientes constituyen un factor determinante para el progreso y el desarrollo económico, social y político.

El catálogo de cuestiones y líneas de actuación en materia de función pública es muy extenso, pero puede resultar reveladora, por lo que a nuestro entorno más próximo se refiere, la lista de prioridades que, con ocasión de la Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2002, definió el Grupo de Trabajo de Recursos Humanos constituido en el seno de la Unión. Las líneas prioritarias de trabajo que ha definido este grupo de expertos, y que no quiere decir que se abandonen el resto de las actuaciones de aquél extenso catálogo, fueron: la libre circulación de empleados públicos entre las Administraciones de los Estados miembros, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones y del gobierno electrónico en los recursos humanos y la incidencia de los patrones demográficos, con su doble efecto sobre las Administraciones públicas de aumento de las prestaciones sociales y la pérdida de efectivos por el número de jubilaciones. Esta última cuestión conecta directamente con la necesidad de hacer más atractivo el empleo público a los ciudadanos, algo que preocupa de modo creciente a numerosos países que detectan un menor interés por el acceso a la Función pública en los segmentos de cualificación más altos y una competencia cada vez más difícil con el sector privado por atraer a los profesionales más cualificados.

Por su parte el Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos nos orienta también sobre las estrategias y políticas que pueden marcar el futuro de nuestra función pública:

Una ética renovada de la función pública que, junto a los valores tradicionales de neutralidad, objetividad o imparcialidad, destaque asimismo el de responsabilidad por los resultados de gestión.

Una simplificación de la organización de la función pública, adaptativa y flexible que ofrezca una respuesta ágil a las demandas, donde los planos funcional y laboral estén delimitados, donde exista una mayor movilidad de los funcionarios y donde se lleve a cabo una gestión integral de todos los componentes de la gestión de la función pública: selección, formación y desarrollo profesional.

Una mejora de la selección de personal, haciendo los procesos más ágiles, conectando las pruebas con los problemas reales de la vida profesional y utilizando técnicas como las entrevistas y la simulación de casos.

Una mejora de la formación, más ágil y descentralizada, acercándola a las necesidades operativas de cada unidad, y convirtiendo los centros de formación en lugares abiertos al intercambio de las prácticas excelentes de la propia Administración y de las organizaciones privadas.

Una promoción del desarrollo profesional y personal de los empleados públicos, a través de una auténtica planificación de las carreras y de la utilización de la evaluación del desempeño como elemento determinante.

Una regulación de la función pública directiva, sustentada en las ideas de responsabilidad por la gestión y la obtención de resultados, la autonomía y la evaluación.

Un impulso del diálogo a todos los niveles: Administración, sindicatos, empleados y directivos, ciudadanos y usuarios.

Fomento del trabajo en equipo y aquellas fórmulas de organización del trabajo que estimulen la creatividad, el compromiso y la extensión de las mejores prácticas.

Impulso de la presencia en los organismos internacionales, facilitando la movilidad, estancia y retorno de nuestros funcionarios en dichos organismos.

II. TENDENCIAS ACTUALES DE NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA

Centrándonos, por tanto, en nuestro país, trataré de contestar a la pregunta de ¿qué orientaciones imponen a nuestra función pública todos estos cambios que afectan a la Administración pública y al entorno político, social y económico en el que tiene que desenvolverse?

En primer lugar, ha de advertirse que la función pública no constituye un colectivo homogéneo. Tenemos una diversidad de Administraciones Públicas: la del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la de las Corporaciones Locales, que cuentan con funciones públicas propias que, aunque sometidas todas a un núcleo común de regulación establecido en las bases de la función pública, dictadas por el Estado al amparo de su competencia del artículo 149 de la Constitución Española, presentan en numerosos aspectos unos perfiles propios y diferenciados. En segundo lugar, existen sectores de la función pública que por la naturaleza de la actividad que desempeñan tienen unas singularidades muy marcadas. El personal docente, el personal investigador, el personal sanitario o el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son algunos de estos colectivos. De esta manera, ni los diagnósticos ni las soluciones pueden ser las mismas para todos y de ahí la dificultad de extraer un núcleo común sobre el rumbo que está adquiriendo nuestra función pública. Por tanto, la exposición que figura a continuación sobre las posibles orientaciones de una reforma de la función pública ha de ser tomada en consideración cautelosamente teniendo en cuenta esta advertencia.

1. MODELO DE GESTIÓN DE PERSONAL

Existe cierta coincidencia en reclamar, por parte de los expertos y de los responsables de gestión de los recursos humanos en la Administración pública, la asunción por parte de la función de recursos humanos de un papel central dentro de la estructura de organización y de dirección estratégica, situándola al mismo nivel, dentro de un departamento, que las unidades sectoriales. No es infrecuente que los recursos humanos sean considerados y tratados como un recurso puramente instrumental, como una variable fácilmente adaptable, de modo que una vez fijados los objetivos y estrategias generales, los recursos humanos se adaptan de modo semiautomático y se orientan al logro de tales objetivos. En la realidad es una variable mucho más compleja y que está muy lejos de comportarse del modo indicado. Un alejamiento de las unidades de personal respecto de los centros de decisión estratégica propicia que la función se centre más en los aspectos relacionados con la mera administración de personal, descuidando otros, tanto o más relevantes,

como la organización y planificación de los recursos humanos.

El fenómeno se podría ver agravado si el grado de autonomía de que gozan estas unidades de personal es insuficiente, circunstancia que no contribuye a la implicación de los gestores de recursos humanos en las políticas y estrategias de los departamentos sectoriales y en la contribución de los recursos humanos que gestionan al logro de los objetivos globales. En general, puede afirmarse la conveniencia de desplazar las competencias de gestión de los recursos humanos a los departamentos sectoriales, acercando dicha gestión a los centros de definición de estrategias y objetivos, convirtiendo los recursos humanos en un elemento estratégico más para el cumplimiento de los objetivos generales. Los departamentos horizontales deben reforzar su actuación en el ámbito de la definición y determinación de los recursos disponibles, del establecimiento del marco regulador, de la definición de modelos generales y de la garantía del funcionamiento del sistema potenciando los mecanismos de control y evaluación.

Sólo en un marco de descentralización de los mecanismos de gestión de los recursos humanos adquiere todo su sentido el desarrollo de nuevas técnicas y herramientas de gestión como la planificación de recursos humanos, la evaluación del desempeño como instrumento para la carrera administrativa o la individualización de las retribuciones, la gestión por competencias, etc.. Todos estos instrumentos sirven para que los gestores de recursos humanos puedan adaptar sus propias decisiones y responsabilizarse de ellas, pero resultan poco útiles cuando las decisiones escapan a su control.

2. LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Es preciso reforzar las técnicas de planificación de los recursos humanos desde una doble perspectiva. En primer lugar, desde la óptica de la correcta determinación de las necesidades de personal para alcanzar los objetivos estratégicos definidos para cada política pública. En segundo lugar, desde la óptica de la adaptación de los propios recursos humanos a las necesidades requeridas, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de cualificación y acomodación a los perfiles de competencias más apropiados.

Desde el primero de aquellos puntos de vista, el de la correcta determinación de necesidades de recursos humanos, las relaciones de puestos de trabajo son en su configuración legal un instrumento de planificación y no sólo el documento a través del cual se establecen las características de los puestos y sus requisitos de desempeño. Debe, pues, reforzarse el primero de los aspectos, el de planificación de las necesidades.

Desde el segundo de los puntos de vista, debe también planificarse el desarrollo de los recursos humanos desde los requerimientos de cualificación necesarios. Este punto de vista de planificación exige una atención permanente a la plantilla, orientando las acciones de reclutamiento, formación y planes de carrera a dotar a la Administración de los perfiles de competencias necesarios en cada momento. Para que esto pueda llevarse a cabo de manera fructífera habrá de disponerse de unas unidades de recursos humanos muy profesionalizadas y especializadas en técnicas avanzadas de la gestión de recursos humanos.

Asimismo, deben funcionar mecanismos de coordinación entre las fases de presupuestación de los gastos de personal y de elaboración de las necesidades de oferta de empleo público, de manera que exista la máxima confluencia posible entre las necesidades de personal, los recursos

económicos presupuestados y las ofertas de empleo aprobadas.

La toma de conciencia sobre el carácter imprescindible de la planificación para realizar una gestión moderna de los recursos humanos se va imponiendo progresivamente en la cultura del empleo público. Exponente de esta tendencia es el reciente Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004. En él se considera la planificación en un doble nivel: la realización de un diagnóstico global de la situación de los recursos humanos en el conjunto de la Administración General del Estado y la elaboración de planes estratégicos de recursos humanos de carácter plurianual en los departamentos ministeriales. Unos y otros vienen presididos por las ideas a que me vengo refiriendo o que mencionaré más adelante, tales como, entre otras, atender las necesidades de efectivos de las áreas prioritarias y dirigir los flujos de personal hacia las mismas, adaptar las relaciones de puestos de trabajo a las necesidades de efectivos, analizar las cargas de trabajo, distribuir los efectivos de acuerdo con el reparto real de funciones y cargas de trabajo, elaborar inventarios de personal y estudiar la evolución previsible de las plantillas.

Pero para que la planificación de las necesidades de personal reporte todas sus utilidades debe contar con instrumentos en lo que se refiere a la movilidad del personal. La reflexión interna sobre las necesidades de personal no puede plantearse con criterios meramente incrementalistas, atendiendo con nuevo personal cualquier demanda nueva de actuación que se plantee, sino que debe suponer una auténtica y permanente revisión crítica sobre las prioridades a las que debe hacerse frente, el papel desempeñado por los recursos humanos y abandonando aquellas actividades que no resulten necesarias o imprescindibles, promoviendo las adecuaciones organizativas y de los recursos humanos resultantes. Precisamente en este campo se vienen produciendo últimamente algunas modificaciones normativas que persiguen este propósito flexibilizador. Las modificaciones más importantes se produjeron con la publicación de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, en la cual se procedió a la regulación de los planes de empleo, con los que se persigue la óptima utilización de los recursos humanos, y de la reasignación de efectivos, como procedimiento de movilidad obligatoria para aquellos funcionarios cuyo puesto sea suprimido por los planes de empleo. Fuera de los planes de empleo, se ha producido también la regulación específica de otras modalidades de movilidad, como la reasignación de efectivos o la redistribución de efectivos. También en esta línea están las medidas encaminadas a restringir la movilidad voluntaria de los funcionarios pertenecientes a ámbitos geográficos, funcionales o administrativos calificados como deficitarios de personal. Todas estas regulaciones son intentos para lograr, con las debidas garantías individuales, una Administración más flexible y adaptable a las exigencias de prestación de los servicios.

Estos instrumentos de movilidad no deben utilizarse de modo singular o aislado, sino dentro de procesos ordenados y racionales de planificación, que afecten a ámbitos amplios, para favorecer y optimizar las posibilidades de reasignación del personal, con las debidas garantías para el personal y previa negociación en los casos así previsto.

No hay que olvidar que la planificación tiene también esa vertiente individual, que exige una permanente atención al empleado particular, que en la más avanzada gestión de recursos humanos es objeto de un tratamiento personalizado. Los planes individuales de carrera y de formación, son bastante inéditos en las Administraciones, pero sería sumamente interesante explorar sus posibilidades.

3. SELECCIÓN DE PERSONAL

Las ofertas de empleo público y la selección de personal siguen varias líneas de reflexión: la cuantificación de las necesidades de oferta de empleo, la calidad del empleo público, el modelo de pruebas de selección y la forma de hacer atrayente el ingreso en la Administración.

El primero de estos aspectos, el volumen de oferta de empleo, vuelve a poner de relieve la crucial importancia de los procedimientos de planificación, de cuya realización debe ser uno de los resultados fundamentales. El análisis de la evolución de la plantilla, determinación de prioridades de atención, el análisis de los recursos disponibles y de las alternativas posibles son otra vez los instrumentos imprescindibles. El rigor y el acierto en los análisis previos son críticos y de ellos depende que no haya que acudir después a remedios menos apropiados, como la incorporación de personal de carácter temporal, que cuando llega a constituir grandes bolsas de empleo genera problemas a largo plazo de muy difícil solución. La cuantificación de las necesidades debe, por otra parte, responder a una planificación a medio y largo plazo que tome en consideración no sólo las necesidades presentes sino también las futuras. Entre otras cosas, hay que tener en cuenta al hacer las previsiones que los sistemas de selección, basados en convocatorias públicas y con garantía de la libre concurrencia, determinan muchas veces participación numerosa de candidatos lo que prolonga en el tiempo el desarrollo de los procesos. Por otra parte, la sustitución del personal precisa de periodos de formación y adaptación, que no deben saltarse, por lo que el relevo generacional de realizarse de modo progresivo.

La cuestión anterior entronca con el problema de la calidad del empleo público, identificando la misma en función de mayor o menor porcentaje de empleo de carácter temporal. El peso importante que ha llegado a adquirir el personal de carácter temporal en el conjunto de las Administraciones Públicas es también una cuestión que ha sido objeto de análisis y de interpretación sobre las causas que lo han propiciado y que ponen una vez más de relieve el carácter crítico que adquiere la planificación adecuada de los recursos humanos.

Son muchos también los elementos de reflexión en lo relativo a las características de las pruebas de selección, discutiéndose sus diversos aspectos, como el nivel de dificultad de las pruebas, el nivel de esfuerzo requerido en la preparación de las mismas, la incorporación de técnicas de selección como los test y las entrevistas para apreciar requerimientos y capacidades de orden gerencial en el acceso a los Cuerpos de los grupos superiores, o el desarrollo de ejercicios prácticos que permitan simular el comportamiento de los candidatos ante situaciones reales. La discusión ha sido intensa durante los últimos años y las soluciones parecen decantarse, no sin dificultades, por modelos combinados que, junto a la valoración de los conocimientos técnicos, se incluyan también pruebas o entrevistas que permitan apreciar algunas competencias específicas de carácter gerencial. Por otra parte, todavía no ha llegado a nuestro país, en el sector de la función pública tradicional, una corriente de opinión presente en otros países que se inclina por permitir una permeabilidad desde el sector privado en base a experiencias y méritos relevantes adquiridos en ese sector.

Queda, en fin, por analizar un reto de notable importancia y que constituye una preocupación común a la mayoría de las funciones públicas de todos los países. Se trata del problema de atraer hacia la función pública a los mejores profesionales en un momento en el que el sector privado ejerce una fuerte competencia. Es una reflexión de fuerte actualidad en los foros internacionales donde se reúnen los expertos en función pública, manejándose distintos elementos que pueden hacer más sugestivo y atrayente el empleo público. La mejora de las retribuciones, la clarificación de las expectativas de promoción y desarrollo profesional, las campañas de promoción y marketing, etc. son factores que se manejan con frecuencia.

4. CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa suele acaparar la mayoría de los debates siempre que se habla de cambios o reformas en la función pública. El carácter central de esta cuestión se explica con facilidad por constituir el factor primordial de motivación de los empleados públicos. Existe un factor de satisfacción personal derivado de que el ascenso es percibido por el empleado como la expresión de su estima por parte de la organización, pero también de la motivación inherente al desarrollo de las propias capacidades y de que el ascenso va ligado con carácter general a una promoción económica.

Si decimos que para el éxito de una reforma de la Administración resulta decisivo la implicación y compromiso activo de los empleados públicos, es fácil concluir que el éxito o el fracaso, el acierto o el desacierto, de un modelo de función pública se juega fundamentalmente en este campo.

Para conocer cuáles pueden ser las líneas de tendencia en el futuro de la carrera profesional nada mejor que acudir al proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública remitido a las Cortes en la pasada Legislatura. El proyecto partía de un análisis del comportamiento del sistema de carrera administrativa basado en la ocupación de puestos de trabajo, implantado a partir de 1964, poniendo de manifiesto como a pesar de la mayor racionalidad de este sistema frente a otros anteriores, presentaba algunas distorsiones. En primer lugar, la fuerte presión que ejerce sobre las estructuras administrativas, ya que la única posibilidad de progresión en la carrera era ocupando un puesto de trabajo vacante de nivel superior, de modo que muchas veces las estructuras eran forzadas para lograr el ascenso. La carrera también resulta obstaculizada, por el mismo motivo, cuando las estructuras presentan una forma aplanada, lo cual resulta frecuente cuando no se trata de unidades de gestión directa. En consonancia con lo anterior, se proponía establecer una carrera administrativa sustentada fundamentalmente en el ascenso de categoría desligándola de la ocupación de puestos y basada en la valoración del mérito y la capacidad. Para conseguir esto se propone desvincular en parte las retribuciones del puesto de trabajo, otorgando un mayor peso a las remuneraciones vinculadas a la categoría profesional, apareciendo expresamente una retribución relacionada específicamente con la categoría profesional. No obstante, el proyecto mantenía la posibilidad de ascender en la escala de puestos de trabajo de la estructura y se conservaban los complementos de puesto, aunque conservando ambos elementos un peso mucho menor.

Tan relevante como lo anterior, por el cambio sustancial que planteaba, era la propuesta de incorporar sistemas de evaluación para valorar la trayectoria, la actuación profesional y conocimientos adquiridos como méritos para el ascenso de categoría. Se optaba, así, por importar las técnicas de evaluación del desempeño muy extendidas en el sector privado y que están siendo incorporadas últimamente por la mayoría de las funciones públicas de los países más desarrollados. El propio proyecto se encarga de decir expresamente que la evaluación constituye una importante novedad, porque las experiencias con las que se cuenta en nuestra Administración son muy escasas, y es que se trata de una herramienta respecto de la que casi todo el mundo coincide en destacar que resulta imprescindible, pero que es de enorme complejidad y cuyos problemas de implantación no son nada desdeñables. El diseño, implantación y aplicación de sistemas de evaluación del desempeño, bien sea con finalidades de carácter retributivo o para el desarrollo de carreras profesionales, requieren un enorme esfuerzo de entrenamiento del personal encargado de realizar las entrevistas de evaluación e implican a todas las capas de la organización en una tarea permanente de fijación de objetivos y de seguimiento de su cumplimiento. De ahí que estos sistemas de evaluación sean apropiados para organizaciones muy consolidadas y con una

fuerte cultura orientada al logro de resultados, acostumbradas a la dirección por objetivos. Habría que tener en cuenta, por tanto, la conveniencia la existencia de un periodo de experimentación y de maduración, antes de la implantación definitiva de sistemas de esta naturaleza.

5. RETRIBUCIONES

Comparte con la carrera profesional la mayor parte de las expectativas que despierta cualquier proceso de cambio en la función pública y las razones para ello son similares. Las retribuciones son, en buena medida, un reflejo del status dentro de la organización y un modo de percibir por el empleado el reconocimiento por el esfuerzo realizado dentro de la Administración y, por ello, un factor de motivación de primer orden. Cualquier sistema debe cumplir, por tanto, y al menos, dos requisitos: tiene que ser percibido como un sistema equitativo y que compense apropiadamente el esfuerzo aportado por el empleado.

En nuestro modelo han ido adquiriendo progresivamente mayor importancia las retribuciones vinculadas al puesto de trabajo, tratando de que la retribución individual guardara la debida proporción con los contenidos y exigencias profesionales de los puestos de trabajo. Esta introduce un factor de equidad interna que resulta encomiable, pero siempre que las escalas retributivas resultantes estén fundadas en un análisis y valoración reales de los puestos de trabajo de los que derive un tratamiento homogéneo de los puestos de trabajo con responsabilidades, competencias, condiciones y exigencias similares. El sistema tiene que ser además transparente y transmitir credibilidad y confianza, para proyectar unos verdaderos efectos motivadores sobre las personas.

La mayor crítica que se hace a un sistema retributivo basado fundamentalmente en los conceptos salariales vinculados al puesto de trabajo es su carácter rígido y estable, que no permite remunerar a las personas en relación a su mayor o menor esfuerzo y contribución al logro de los objetivos. Las retribuciones de naturaleza variable se han convertido así en un instrumento por el que muestran cada vez más interés los responsables de gestión de la función pública en casi todos los países. Aquí también, como en el caso de las remuneraciones de los puestos de trabajo, la equidad es un factor esencial y para lograrla es indispensable la utilización de procedimientos sistematizados y rigurosos de evaluación del desempeño o de fijación y medición de los resultados conseguidos. Las experiencias en este campo en la función pública de nuestro país son escasas, aunque se han ido abriendo paso en algunos sectores.

A la complejidad que tienen estos sistemas, a las que he aludido al hablar de la carrera, se une aquí la dificultad que existe para fijar indicadores de carácter individual en algunos sectores cuya actividad resulta difícilmente medible, y de ahí que en ocasiones se abran paso sistemas que fijan indicadores y objetivos de carácter global para unidades administrativas completas, valorándose el esfuerzo común de todos los funcionarios en el cumplimiento de tales objetivos.

Como he comentado al hablar de la carrera administrativa, otro mecanismo para individualizar la retribución en función de los méritos del funcionario es el establecimiento de escalas retributivas asociadas a categorías profesionales, a las que se asciende mediante la evaluación del desempeño profesional, según el modelo incluido en el proyecto de Estatuto Básico. En definitiva, sea por un procedimiento o por otro, parece claro que el futuro se inclina hacia una individualización de las retribuciones en base a una evaluación del trabajo desarrollado.

En esta materia, no hay que olvidar por último la necesaria equidad externa de las retribuciones. Éstas son uno de los factores que contribuyen a hacer atractiva la función pública

y para retener en ella a los mejores profesionales. En unos momentos de fuerte rivalidad por atraer a los mejores, las Administraciones no deben perder nunca el referente de los salarios pagados en el sector privado, moviéndose en una línea de política retributiva suficientemente competitiva.

6. FORMACIÓN

La formación de los empleados públicos ha experimentado un desarrollo considerable en los últimos años, impulsado, sin duda, por los Acuerdos de Formación Continua y el importante aporte financiero que los han nutrido. Pero han sido fruto también de una toma de conciencia del valor que representa la formación como vehículo de la mejora de la cualificación profesional de los empleados y de su desarrollo profesional, como estímulo de la autoestima y satisfacción personal, como instrumento de transmisión de cultura y dinamizador de las transformaciones en la gestión de los servicios públicos y como elemento auxiliar y prescindible de la planificación de los recursos humanos.

Veremos en el futuro que la formación se gestionará de manera más descentralizada y próxima a las necesidades operativas de las unidades administrativas, convirtiéndose no sólo en un derecho del empleado, sino en una verdadera obligación de formación permanente orientada a la innovación y mejora constante de los procesos de trabajo. Los contenidos de la formación tendrán que ver cada vez más con el aprendizaje de las capacidades específicas con las técnicas o herramientas de gestión realmente aplicados en cada centro de trabajo, en un esfuerzo por coordinar las preferencias y necesidades del propio personal con las de la Administración.

Los centros de formación jugarán también un papel relevante como foros abiertos al intercambio de ideas, prácticas y experiencias entre las Administraciones Públicas y las organizaciones privadas, actuando como observatorios de la excelencia.

7. LA FUNCIÓN PÚBLICA DIRECTIVA

Toda organización debe contar con unos directivos cualificados y preparados, y de ello depende que las decisiones estratégicas sean correctamente tomadas y aplicadas, utilizando su liderazgo y su capacidad de movilización de todos los recursos para el logro de los objetivos marcados. Esta facultad de tomar las decisiones más complejas y arriesgadas, y su función de liderazgo sobre los equipos de trabajo, convierte a los directivos en un elemento crítico, al que hay que prestar una atención singular.

En todos los movimientos sobre la reforma de nuestra función pública de los últimos años, el tratamiento de la función directiva ha ocupado un lugar destacado, centrándose por lo general en los siguientes elementos:

- La necesidad de trazar una línea separadora nítida entre los cargos de responsabilidad política y los puestos directivos de carácter profesional.
- Los directivos públicos actúan bajo el principio de la responsabilidad por la gestión desarrollada, para la cual precisan gozar de un nivel de autonomía suficiente.
- Los directivos públicos deben estar sujetos en el ejercicio de su actividad al control y evaluación.

- La profesionalización o lo que es lo mismo el desempeño de los puestos directivos por funcionarios públicos.
- El límite de la función pública directiva debe situarse lo más alto posible, entre otras cosas para atraer y retener a los mejores profesionales.

La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ha avanzado en el enunciado de estos principios.

8. LA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El catálogo de cuestiones que podría tratar en este esfuerzo por conformar lo que pueden ser las líneas definitorias de la nueva función pública es mucho más extenso, y su tratamiento no puede agotarse en una intervención de estas características. Pero no quiero terminar sin hacer mención, aunque sea brevemente a los valores éticos del servicio público.

Como he tenido ocasión de mencionar la legitimidad, la consideración y la confianza que genera una institución depende en gran medida de los valores que transmite en su actuación. Los valores de integridad, neutralidad, imparcialidad y servicio a los ciudadanos, entre otros, deben constituir un auténtico código de conducta de los empleados públicos, y no como referentes abstractos sino como verdadero catálogo de conductas suficientemente estructuradas e incorporadas al cuadro jurídico de deberes de los funcionarios.

La e-Administración Pública

Julián Valero Torrijos

*Departamento de Derecho Administrativo
de la Universidad de Murcia
<http://www.um.es/dereadm>*

I.- AGRADECIMIENTOS Y PLANTEAMIENTO DE LA INTERVENCIÓN

Con carácter previo a mi intervención me gustaría manifestar públicamente mi felicitación a los organizadores del Seminario por la magnífica labor realizada en su preparación y de forma muy especial a mis alumnos de Derecho Administrativo de la Diplomatura en Gestión y Administración Pública. Asimismo, quiero dejar constancia de mi agradecimiento como responsable académico del Seminario a las instituciones que generosamente han realizado su aportación económica para que pueda llevarse a cabo. Finalmente, una mención especial merecen los miembros de ADEGAP-Murcia, auténticos motores en la organización del Seminario: su desinteresada labor nos permite encontrarnos hoy aquí discutiendo sobre los retos a que deben enfrentarse nuestras Administraciones Públicas actuales.

Uno de los principales desafíos a que se enfrentan en los comienzos del siglo XXI consiste precisamente en la adaptación de su actividad y sus estructuras a los modernos medios tecnológicos que habitualmente se utilizan por los ciudadanos en sus relaciones privadas, de manera que efectivamente puedan satisfacerse las exigencias del principio constitucional de eficacia y, en definitiva, el servicio a los intereses generales y por tanto a los ciudadanos. Sin embargo, este proceso de modernización presenta todavía importantes incógnitas que han de ser despejadas progresivamente con el fin de que garantizar el éxito final de tan relevante empresa. Pues bien, el objeto de mi intervención se referirá a la perspectiva jurídica de la misma, para lo cual sucesivamente se analizarán las posibilidades que ofrece para la Administración Pública la revolución tecnológica a la que estamos asistiendo desde hace varios años, los problemas de adaptación que conlleva para la estructura y la actividad administrativa y, finalmente, la problemática específica determinada por la aplicación de las normas jurídico-administrativas.

II.- LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. DE LA DIMENSIÓN INTERNA A LA PERSPECTIVA RELACIONAL. EL USO DE MEDIOS TELEMÁTICOS EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Ya desde el Texto Constitucional de 1978 se ha manifestado en nuestro ordenamiento jurídico una destacada preocupación por la incidencia de los medios informáticos en la actividad de los individuos, si bien en estos momentos iniciales la perspectiva adoptada consistía en una actitud defensiva frente a los riesgos que implicaba. En este sentido, el artículo 18 de la Norma

Fundamental consagró un derecho fundamental frente al uso indebido de los datos de carácter personal que, en cierta medida, suponía un adelanto protector frente a problemas que aún entonces estaban lejos de evidenciarse en la medida que lo hacen en la actual sociedad de la información. Ciertamente, desde esta temprana referencia cronológica las Administraciones Públicas han asumido una ardua tarea de informatización interna que ha permitido incrementar su agilidad a la hora de localizar la información necesaria para el ejercicio de sus competencias y, en especial, modernizar los medios empleados a tal efecto. Por su parte, la dimensión relacional a través de medios telemáticos ha quedado postergada en un segundo plano, especialmente por lo que se refiere a la perspectiva de las relaciones con los administrados dado que, por el contrario, han sido frecuentes los mecanismos de interconexión entre registros públicos.

Sin embargo, en los últimos tiempos se ha evidenciado una nueva dimensión de la utilización de los medios EIT por parte de las Administraciones Públicas: la transformación del servicio público debe implicar una decidida apuesta por facilitar y simplificar las relaciones con los ciudadanos. Bajo este planteamiento, se está asumiendo el reto de poner en práctica iniciativas concretas tendentes a superar los meros proyectos bienintencionados, de manera que el servicio a los intereses generales exigido constitucionalmente adquiera una nueva dimensión en clave tecnológica. La principal nota distintiva de estas experiencias radica en la superación de la tradicional dimensión doméstica del uso de las herramientas informáticas, de manera que se está consagrando la utilización de medios telemáticos –singularmente Internet– para entablar relaciones con los ciudadanos, planteamiento que conlleva inevitablemente un mayor número de problemas jurídicos con los que las Administraciones Públicas han de enfrentarse.

A pesar de la heterogeneidad característica en este ámbito, son cada vez más numerosos los ejemplos que demuestran que la Administración electrónica es ya una auténtica realidad en nuestro país. En efecto, más allá de las relaciones interorgánicas e interadministrativas y de la automatización de la información, en la actualidad es posible acceder a un buen número de servicios y prestaciones administrativos cómodamente sentados en nuestro puesto de trabajo o disfrutando de la tranquilidad y el sosiego del hogar: desde la presentación telemática de escritos, documentos y solicitudes hasta la interposición por idéntico medio de un recurso administrativo, pasando por el acceso a los archivos y registros administrativos a través de Internet o la obtención de un certificado de estar al corriente en el pago de las deudas tributarias son actividades que pueden llevarse a cabo desde la distancia sin necesidad de desplazarse físicamente a una oficina o registro administrativo.

2. LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS INFORMÁTICOS Y TELEMÁTICOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA EFICACIA

Las ventajas que presenta la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la actividad administrativa podrían conducirnos a pensar en su generalizada implantación como presupuesto de la eficacia que deben perseguir las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones. Los potenciales beneficios que pueden derivarse de esta opción tecnológica para el interés general como, singularmente, las legítimas expectativas de unos ciudadanos plenamente inmersos en la sociedad de la información y del conocimiento nos obligan a plantearnos si existe una auténtica obligación –jurídicamente exigible– de las Administraciones Públicas para incorporar el uso de medios informáticos y telemáticos tanto en la dimensión interna de su actividad como, especialmente, en sus relaciones con los ciudadanos.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que, tal y como se desprende del artículo 45 de la Ley 30/1992, la obligación de las Administraciones Públicas de incorporar los medios y sistemas electrónicos, informáticos y telemáticos a su actividad –y consiguientemente a las relaciones con los ciudadanos– se encuentra configurada con gran laxitud, de manera que únicamente están compelidas a “impulsar” dicho proceso, sin que pueda encontrarse una mayor concreción legal respecto de la intensidad cuantitativa y/o cualitativa de esa genérica previsión. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el principio constitucional de eficacia de la actividad administrativa consagrado en el artículo 103 impele a las Administraciones Públicas a adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias en atención a la realidad social y tecnológica en que ha de llevarse a cabo dicha tarea, argumento que constituye un auténtico refuerzo de la labor impulsora a que se refiere el legislador. Sin embargo, a pesar de la dimensión constitucional de la tarea analizada, lo cierto es que la decisión se ha configurado legalmente con un evidente carácter discrecional en la medida que deberán tenerse en cuenta factores de naturaleza muy diversa que impiden una respuesta tajante y unívoca desde parámetros estrictamente jurídicos.

El principio de eficacia exige que las decisiones administrativas tiendan a la satisfacción de los fines que tienen encomendados las Administraciones Públicas y, en concreto, a la relación del medio a utilizar –en nuestro caso los sistemas informáticos y telemáticos– con la consecución de dichos fines –la agilidad y celeridad de la actividad administrativa, la simplificación de los procedimientos o, entre otros, la facilitación de las relaciones con los ciudadanos–. Constatado que la mayor parte de las Administraciones Públicas han realizado importantes inversiones para la informatización interna de la actividad administrativa con la debida seguridad técnica, y dado que se dispone de un marco jurídico suficientemente adaptado a la singularidad de los medios utilizados, no parece que existan dificultades insalvables en orden al reconocimiento normativo del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios telemáticos en sus relaciones con la Administración.

Al margen de las dificultades psicológicas, culturales y formativas inherentes a un cambio de tanta trascendencia, se trata en primer lugar de una decisión a valorar desde el punto de vista presupuestario dado el carácter limitado de los recursos públicos y la amplitud de las actividades que han de llevar a cabo las Administraciones Públicas. La aprobación presupuestaria de la correspondiente entidad presenta una innegable dimensión política que conlleva una prelación de las necesidades y actividades a desarrollar por la correspondiente Administración Pública en función de criterios de esta naturaleza, de manera que los condicionantes jurídicos operan fundamentalmente como límites negativos de las decisiones adoptadas. Así pues, el órgano competente para llevar a cabo la distribución presupuestaria de los recursos públicos de que dispone cada Administración Pública puede decidir en el legítimo ejercicio de sus competencias que las inversiones en infraestructuras educativas constituye una prioridad frente a la modernización de los medios materiales y los sistemas de información de la respectiva organización administrativa, decisión que en principio no conlleva vulneración de precepto jurídico alguno. Ahora bien, en la medida que el principio de eficacia de la actividad administrativa está reconocido al máximo nivel normativo, cualquier decisión que postergue este valor constitucional –y por lo tanto la incorporación de sistemas informáticos y telemáticos como presupuesto de la eficacia administrativa– habrá de basarse cuando menos en un bien jurídico de idéntico rango. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la eficacia no sólo puede predicarse de la actividad administrativa en sentido estricto sino que, como se justificó al comienzo del presente capítulo, se proyecta igualmente sobre el modo en que se satisfacen los derechos del ciudadano, perspectiva que no puede soslayarse a la hora de valorar la apuesta por la incorporación de medios

técnicos avanzados en las organizaciones administrativas.

En segundo lugar, las exigencias de la eficacia deben apreciarse en función de las circunstancias y necesidades concretas de cada Administración Pública, por lo que la intensidad de la obligación analizada varía como consecuencia de la heterogeneidad característica de las organizaciones administrativas. En efecto, circunstancias tales como el número de ciudadanos sobre el que han de ejercerse las competencias asignadas, la proximidad o lejanía de las oficinas administrativas, el carácter centralizado o descentralizado de la organización administrativa, el volumen de actividad que ha de llevarse a cabo o, entre otras, la escasez de personal, determinan que la incorporación de los medios informáticos y telemáticos en el desempeño de la actividad administrativa y en las relaciones con los ciudadanos constituya una prioridad o, por el contrario, presente una relevancia menor.

En tercer lugar, la decisión de incorporar medios y sistemas informáticos y telemáticos a dependerá en gran medida de las características específicas de la actividad en la que se haya de aplicar, debiendo en todo caso respetarse las exigencias de autenticidad, integridad y conservación a que se refiere artículo 45.5 Ley 30/1992, establecerse las medidas de seguridad exigidas por la normativa sobre protección de datos de carácter personal y, en su caso, las que garanticen el cumplimiento efectivo del régimen de acceso a la información administrativa. Teniendo en cuenta estas variables, cuando la incorporación de los medios aludidos tenga una dimensión estrictamente interna su implantación requerirá de un menor esfuerzo tanto desde el punto de vista presupuestario como tecnológico, por lo que habrá de concluirse que la obligatoriedad de su implantación es más intensa en estos casos. Incluso, teniendo en cuenta los términos empleados por el legislador básico, la dimensión constitucional del principio de eficacia y la intensa informatización de las organizaciones privadas –y en general de la sociedad actual– la falta de actualización de los instrumentos empleados por las Administraciones Públicas difícilmente podría justificarse por cuanto constituye una exigencia inexcusable para realizar adecuadamente las tareas encomendadas. Por el contrario, la puesta en marcha de servicios telemáticos dirigidos al ciudadano plantea una mayor complejidad y, sobre todo, requiere como presupuesto previo la informatización interna referida, de manera que dicha tarea sólo podría abordarse en un segundo estadio, constatación que en modo alguno cabe considerar como una exención de la obligación de abordar dicha ineludible tarea previa cuando se den las circunstancias precisas para ello.

III.- LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y SU INCIDENCIA SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. EL PAPEL DEL DERECHO COMO INSTRUMENTO DE CONFIANZA. SU REDUPLICADA IMPORTANCIA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO

Al margen de los condicionamientos presupuestarios y técnicos que necesariamente han de tenerse en cuenta a la hora de valorar el desigual desarrollo de la Administración electrónica en los diferentes niveles administrativos, es preciso constatar la existencia de un marcado déficit de confianza por parte de los ciudadanos a los que van dirigidas estas innovadoras prestaciones, sensación que se percibe igualmente respecto de cualquier cuestión relacionada con Internet y el comercio electrónico. Para combatir esta percepción los poderes públicos disponen, entre otros, de un instrumento singularmente relevante que, desgraciadamente, se encuentra en gran medida postergado: el Derecho. A pesar de las intensas y fundadas críticas que ha recibido la recientemente aprobada Ley de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, lo

cierto es que la misma contiene algunas disposiciones de gran trascendencia para la ineludible tarea antes referida, esto es, establecer un marco jurídico mínimo que dote de cierta seguridad jurídica a las actividades que se desarrollan en Internet, especialmente las de naturaleza comercial.

Esta dimensión tuitiva del Derecho cobra una especial trascendencia en el caso de las Administraciones Públicas, cuyo régimen jurídico se encuentra preñado de previsiones e instrumentos garantizadores de la posición jurídica de los ciudadanos. En este sentido, la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo acaecida a finales del año 2001 ha pretendido ofrecer un marco jurídico más preciso de las relaciones telemáticas que corrigiera algunas de las insuficiencias que presentaba la redacción inicial de dicha Ley –¡nada menos que de 1992!– a la vista del actual desarrollo tecnológico. En concreto, se ha establecido un régimen específico para los registros telemáticos, se ha regulado la práctica de las notificaciones a través de direcciones electrónicas, se han fijado las condiciones en que puede configurarse la utilización preceptiva de medios telemáticos por los particulares en sus relaciones administrativas y, por lo que se refiere a la aportación de certificados tributarios y de Seguridad Social, se ha previsto la sustitución de dicha actividad probatoria de los particulares por la cesión interadministrativa de dichos datos previo el consentimiento de los interesados.

Sin embargo, la tarea pendiente a nivel normativo es todavía ingente. Aparte del necesario complemento reglamentario de estas previsiones, las Comunidades Autónomas deben asumir –con carácter general, dado que es preciso advertir el alto nivel de compromiso asumido en algunos casos– el reto del desarrollo de las bases estatales, tanto por lo que se refiere a su propia actividad como a la de las Entidades Locales. Los requisitos, principios y garantías fijados por la normativa básica estatal requieren de un complemento normativo inexcusable que concrete sus generalidades y contemple las peculiaridades propias de cada procedimiento, de manera que el ciudadano disponga al menos de las mismas garantías que se le ofrecen en la tramitación de los procedimientos administrativos en soporte papel. Así pues, la autonomía constitucionalmente garantizada debe ejercerse efectivamente en este ámbito tan singular para evitar que la inactividad normativa se proyecte en forma de desidia sobre el ánimo de los destinatarios de los servicios telemáticos.

En todo caso, con carácter general, la referida tarea de adaptación normativa ha de centrarse de modo muy especial en los siguientes aspectos

2. LAS CONDICIONES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA POR VÍA TELEMÁTICA

Con la salvedad de relevantes experiencias en el ámbito tributario y de la Seguridad Social donde se han implantado con carácter general mecanismos que permiten que la relación con los administrados pueda realizarse mediante sistemas telemáticos, la mayor parte de las páginas publicadas en Internet por las Administraciones Públicas se han limitado hasta fechas muy recientes a proporcionar información de carácter interno caracterizada por su falta de actualización y la escasa utilidad que presentaba para el ciudadano. Al margen de la negativa percepción que tal situación provoca en el visitante virtual y la consiguiente pérdida de credibilidad de las Administraciones Públicas la desatención de los servicios de información administrativa se proyecta negativamente en la actividad administrativa por cuanto requiere poner a disposición del público una infraestructura adicional de medios y personal que, en caso de optar decididamente por el fortalecimiento de las herramientas telemáticas, podría dedicarse a otras

funciones que incidieran de manera más directa en incrementar la eficacia administrativa.

La superación de estos inconvenientes precisa inexcusablemente de la adopción de las medidas normativas necesarias para evitar que los condicionamientos que determinan su aparición puedan ampararse en la falta de obligaciones precisas por parte de las unidades y órganos administrativos. En este sentido, resulta fundamental la promulgación de una normativa general aplicable a la respectiva Administración Pública donde se fije de manera concreta la política institucional en relación con la información administrativa, así como las circunstancias y requisitos conforme a los cuales aquélla se pone a disposición del público. De no establecerse con carácter vinculante estos extremos la implantación de un sistema de información pública telemático puede llegar a convertirse en un objetivo meramente secundario cuya efectiva ejecución dependerá de motivaciones absolutamente coyunturales, tales como la buena voluntad o conocimiento la correspondiente autoridad administrativa o la existencia de personal cualificado encargado de tratar y publicar los datos.

Resulta por tanto conveniente que, en primer lugar, se defina normativamente la información que habrá de ser publicada necesariamente a través de Internet de manera que la unidad u órgano responsable carezca de margen de elección alguno para excluir la publicidad virtual en las respectivas materias, limitación que en ningún caso puede conllevar una prohibición de difundir cualquier otro asunto que se considere de interés para los ciudadanos. Esta predeterminación adquiere una singular relevancia por lo que se refiere a los procedimientos competitivos –licitaciones contractuales, procesos selectivos de personal, ayudas y subvenciones...– en la medida que permiten incrementar el nivel de difusión que adquirirían de utilizarse únicamente los medios tradicionales y, singularmente, la inserción en los diarios oficiales. Asimismo, la vía telemática facilita en gran medida la satisfacción del derecho reconocido a los ciudadanos en el artículo 35.g) Ley 30/1992, relativo a la obtención de “información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar” por cuanto permite cumplir con estas exigencias evitando las incomodidades derivadas de la presencia física en oficinas administrativas, permitiendo igualmente que el personal administrativo se ocupe de otras tareas. Incluso, la documentación ofrecida telemáticamente presenta especial interés por lo que se refiere a los modelos y sistemas normalizados de solicitudes previstos en el artículo 70.4 de la referida Ley 30/1992 para los procedimientos que impliquen la resolución numerosa de peticiones, debiéndose entender que el requisito relativo a su puesta a disposición “en las dependencias administrativas” se cumple mediante la publicación en Internet, de manera que se evitaría al ciudadano la innecesaria carga de tener que desplazarse a la oficina administrativa únicamente para recoger la documentación necesaria para formular la correspondiente solicitud.

Ahora bien, el principal problema con el que se encuentra el ciudadano radica en el desconocimiento generalizado de la complejidad competencial que caracteriza la actividad de nuestro Estado Autonómico, de manera que en ocasiones resulta realmente difícil determinar cuál es la Administración Pública competente y, en consecuencia, a qué dirección web debe dirigirse para obtener la información y documentación antes referida. En relación con esta cuestión adquiere plenamente su sentido la creación del Portal Único al que alude el Plan Info XXI, instrumento esencial para la consagración efectiva de la Administración electrónica que, sin embargo, plantea como principal problema la exigencia de una actuación conjunta y normalizada de todas las Administraciones Públicas unidad de acción dificultada por la heterogeneidad y diversidad que caracteriza la realidad administrativa española. La simplificación de la consulta requiere inexcusablemente que la sistematización del contenido del referido Portal se realice a

partir de un sistema de acceso caracterizado por la sencillez para el usuario y la versatilidad de los operadores lógicos previstos para realizar las búsquedas, de manera que, a pesar del establecimiento de un catálogo material resumido, pueda localizarse por aproximación información adicional pero relacionada con la solicitada en la petición del usuario.

Finalmente, la correspondiente disposición reguladora de la publicidad telemática de la información administrativa debería establecer las medidas necesarias para asegurar la actualización de la misma, de manera que se eviten al ciudadano los inconvenientes –y en su caso perjuicios– que se puedan derivar de la confianza legítima en la plena vigencia de los datos ofrecidos. Más allá de la inclusión de discutibles declaraciones sobre la validez de la información suministrada, deberían adoptarse las previsiones técnicas que aseguren tanto la identidad de la página web visitada a través del oportuno certificado digital como la integridad del contenido publicado en la misma. Partiendo de la implementación de estas medidas de naturaleza técnica, ha de establecerse con claridad cuál es el órgano o unidad administrativa al que corresponde velar por la actualización de los contenidos ofrecidos, adoptándose cuantas medidas adicionales sean precisas para asegurar tanto la inmediata publicación de la información que se genera como la continua renovación de la ya caducada.

3. LA NECESIDAD DE CONSOLIDAR UN MARCO JURÍDICO ESPECÍFICO EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una de las principales preocupaciones del Plan Info XXI en relación con la Administración pública electrónica se refiere a la seguridad de las relaciones telemáticas, aspecto en el que ha jugado hasta la fecha un papel decisivo el Proyecto CERES coordinado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, en torno a la cual se han desarrollado numerosos proyectos de implantación de la firma electrónica en la actividad de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, las pretensiones gubernamentales en relación con la importancia que ha de tener la firma electrónica en la consolidación de las relaciones administrativas telemáticas con los ciudadanos no se corresponden con la pasividad que se ha demostrado el Gobierno estatal en el desarrollo e implantación del régimen jurídico previsto en el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, regulación que paradójicamente se plasmó a través de un tipo normativo –el Decreto-Ley– que sólo se justifica a partir de una situación de extraordinaria y urgente necesidad según dispone el artículo 82 de la Constitución Española. Transcurrido más de un año y medio desde la publicación de la precitada normativa todavía no se han adoptado las medidas necesarias para que los Prestadores de Servicios de Certificación puedan actuar bajo su regulación y beneficiarse de la presunción de firma avanzada prevista en el artículo 3 del Real Decreto-Ley 14/1999. Debido a esta situación de pasividad, los Prestadores de Servicios de Certificación se rigen transitoriamente por la normativa dictada específicamente para regular la actividad de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda como Autoridad Pública de Certificación. La valoración negativa de esta transitoriedad se agrava si tenemos en cuenta que, debido a las especiales exigencias de seguridad que plantea el procedimiento administrativo, la firma electrónica que se adopte para las relaciones jurídico-administrativas debe ser preferentemente avanzada, de manera que su utilización pueda equipararse directamente con la firma manuscrita.

Una explicación a esta curiosa situación se encuentra en la propia regulación del Real Decreto-Ley 14/1999 sobre los Prestadores de Servicios de Certificación. En efecto, teniendo en cuenta

los principios en que se basaría la Directiva 1999/93/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, el artículo 4 de la normativa interna española consagra con carácter general la libre competencia en la prestación de los servicios de certificación, principio que se extiende incluso a las relaciones con las Administraciones Públicas. De esta manera, se introduce un elemento privado de intermediación en un ámbito estrictamente público, sin que se hayan previsto legalmente las consecuencias jurídico públicas que pudieran derivarse del defectuoso funcionamiento de la relación entablada entre el ciudadano y el Prestador de Servicios de Certificación.

Quizás estas circunstancias expliquen en cierta medida –aunque en modo alguno justifiquen– la aparente desidia gubernamental en la efectiva aplicación del Real Decreto-Ley 14/1999, de manera que las principales iniciativas que han implantado la firma electrónica en las relaciones con los ciudadanos se han articulado a partir de los certificados emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda en base a una regulación transitoria que aún conserva su vigencia. Esta línea argumental se confirma al comprobar la importancia que en el Plan Info XXI adquiere el desarrollo de un DNI electrónico en tanto que instrumento de identificación personal del ciudadano en sus relaciones administrativas a través de Internet, funcionalidad que difícilmente puede dejarse en manos de entidades privadas por las importantes repercusiones jurídico-públicas que conlleva. Así pues, debería plantearse una reforma de la regulación hoy vigente con el fin de garantizar el monopolio de los agentes públicos en el proceso de acreditación de la identidad del ciudadano en las relaciones que entable con la Administración Pública.

4. LA DECISIVA APORTACIÓN DE LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LA SEGURIDAD DE LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS

Al margen de los problemas generales que conlleva el uso de las tecnologías de la información y comunicación a la actividad de las Administraciones Públicas, es preciso destacar que los niveles técnicos de seguridad que ofrece la firma electrónica permiten asegurar razonablemente el respeto del principio de intangibilidad de las garantías del interesado y del procedimiento que consagra el artículo 2 R.D. 263/96, de 16 de febrero, para el ámbito de la Administración General del Estado pero que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 Ley 30/1992, debe considerarse una exigencia de carácter básico aplicable a cualquier ámbito administrativo. En efecto, con la aplicación de la firma electrónica se puede garantizar la identidad del remitente de un documento, su autenticidad y su integridad, así como la autenticidad de la voluntad del autor y que sólo pueda ser utilizada por las personas autorizadas para el ejercicio de sus competencias –artículo 6 R.D. 263/96–, por lo que se garantiza la identificación del titular del órgano que ejerce la competencia –artículo 45.3 Ley 30/92–” y el ejercicio de la competencia por el órgano correspondiente cuando las actuaciones o el procedimiento afecte a los derechos de los ciudadanos –artículo 2 R.D. 263/96–. Igualmente, en la medida que la funcionalidad de cifrado propia de la firma electrónica asegura razonablemente la integridad de las comunicaciones que se realicen a través de este medio, se estaría igualmente cumpliendo con la exigencia relativa a la prevención de alteraciones o pérdidas de datos. Por el contrario, la garantía relativa a la recepción por el interesado del documento enviado precisa que las diferentes aplicaciones informáticas se adapten a fin de emitir el correspondiente acuse de recibo automático que pruebe la comunicación establecida en caso de discrepancias.

Por lo que se refiere a las actuaciones concretas en que puede aplicarse la firma electrónica, debe destacarse la práctica de las notificaciones. En efecto, dado que el artículo 59 Ley 30/1992 permite que se lleven a cabo por cualquier medio y, específicamente, por medios telemáticos, las

notificaciones telemáticas presentan la ventaja de que el interesado siempre se encuentra en su “dirección electrónica”, constituyendo una carga para él realizar la oportuna conexión a su servidor para obtener los mensajes pendientes; en concreto, la firma electrónica garantiza la identidad del titular del órgano que la practica y la integridad del acto comunicado, así como permite impedir la interceptación y los accesos no autorizados, si bien es preciso adaptar la aplicación utilizada para dejar constancia de la recepción y la fecha de la comunicación. Ahora bien, tal y como indica en la regulación legal, es precisa una indicación expresa por el interesado, de manera que no cabría que la Administración Pública tomara esta decisión de oficio.

Asimismo, la firma electrónica resulta una herramienta de gran utilidad a la hora de practicar los correspondientes asientos en los registros administrativos por cuanto permite identificar tanto a los eventuales interesados que remitan solicitudes y escritos como al órgano administrativo que realizó el envío, además de garantizar la integridad por lo que se refiere al contenido del acto inscrito. La novedosa regulación de los registros telemáticos contenida en la Ley 24/2001 e incorporada al artículo 38.9 Ley 30/1992 constituye un instrumento de enorme trascendencia en la reclamada labor de adaptación de las normas jurídicas a las posibilidades técnicas que ofrece Internet, de manera que cualquier presentación documental que deban realizar los administrados pueda realizarse cómodamente desde el domicilio o lugar de trabajo.

Por último, la firma electrónica avanzada constituye un instrumento de enormes posibilidades a la hora de facilitar el ejercicio de los derechos y cumplimiento de deberes por parte de los interesados en un procedimiento administrativo. En efecto, a diferencia de las relaciones administrativas no formalizadas que no requieren una especial cualificación subjetiva del ciudadano, la condición de interesado a la que alude el artículo 31 Ley 30/1992 confiere al ciudadano una serie de derechos en exclusividad que requieren para poder ser ejercidos su previa identificación y la demostración de su relación con el objeto del procedimiento. Así pues, previa la constatación de este último extremo, la exigencia de la identificación personal para el ejercicio telemático de estos derechos puede verificarse a través de la firma electrónica por cuanto el correspondiente certificado permite identificar a su titular de manera fehaciente. En concreto, con las garantías que aporta podría asegurarse con razonable certeza el acceso telemático a archivos y registros, el derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos y a obtener copias de los documentos en ellos recogidos, a formular alegaciones y aportar documentos, así como a facilitar el cumplimiento de las obligaciones.

5. EL ESTRICTO CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN PRESUPUESTO PARA LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS

La adecuada interpretación del derecho fundamental a la protección de los datos personales garantizado en el artículo 18 del Texto Constitucional requiere ser interpretado de conformidad con el resto de los principios y bienes jurídico-constitucionales, de manera que en ningún caso puede considerarse un valor absoluto cuya restricción o limitación se encuentre vedada. En relación con las Administraciones Públicas debe señalarse que el artículo 103 de la Constitución exige la eficacia de la actividad que desarrollan, requerimiento que se convierte en un presupuesto para el adecuado cumplimiento de los trascendentales cometidos que tienen asignados en su consideración de poderes públicos. De otro modo, la consolidación de la Administración Pública electrónica no deja de ser una utopía al margen de la compleja realidad tecnológica que nos ofrece la sociedad de la información. Partiendo de esta exigencia constitucional, la Ley Orgánica

15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, ha establecido un régimen específico en relación con los ficheros de titularidad pública, regulación que se caracteriza por la modulación de algunos de los principios generales que rigen en la materia. La regulación específica de estos ficheros se caracteriza fundamentalmente por la excepción de algunos de los principios generales en torno a los cuales se articula la protección de los datos personales y por la necesidad de que los respectivos ficheros sean creados, modificados o suprimidos por una disposición general publicada oficialmente.

Al margen de las consecuencias que pudieran derivarse respecto de la validez de los actos administrativos dictados en base a datos personales obrantes en ficheros públicos irregulares en tanto que herramienta para obligar al efectivo sometimiento de las Administraciones Públicas al régimen jurídico de la Ley Orgánica 15/1999, deben destacarse las trascendentes consecuencias de la STC 292/2000, de 30 de noviembre, por lo que se refiere a la reducción de la capacidad inicialmente reconocida a la Administración Pública en orden a la limitación de los derechos del titular de los datos. Con carácter previo a la citada resolución del Alto Tribunal, el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999 permitía que la propia Administración pudiera excepcionar –bien a través de la norma de creación del fichero o de cualquier disposición reglamentaria– la necesidad de recabar el consentimiento del afectado para ceder sus datos personales a otra Administración Pública en relación con competencias diferentes o que versaran sobre materias distintas. Asimismo, el artículo 24 de dicha Ley Orgánica concedía unilateralmente a la Administración Pública la facultad de denegar los derechos de información, acceso, rectificación y cancelación, en base a circunstancias tan genéricas como que se “impida o dificulte gravemente el cumplimiento de las funciones de control y verificación de las Administraciones públicas” o cuando los citados derechos hubieran de ceder “ante razones interés público o ante intereses de terceros más dignos de protección”.

La desaparición de estas facultades administrativas se ha justificado por la STC 292/2000 en base a la vulneración del principio de reserva de ley y del carácter excesivamente ambiguo e indeterminado de las expresiones referidas, razonamiento que sustancialmente compartimos no sin dejar de advertir de las negativas consecuencias que pueden derivarse de la decisión jurisprudencial de no adoptarse las medidas de reforma legislativa que lo impidan. En efecto, la referida resolución ha supuesto una alteración radical de los parámetros en torno a los cuales el legislador había pretendido compaginar la protección de los datos personales con las exigencias constitucionales de eficacia de la actividad administrativa antes referida, armonización que ya no es posible mantener a la vista de la regulación hoy vigente caracterizada por una desmesurada primacía del derecho fundamental garantizado por el artículo 18.4 de la Norma Fundamental. La restauración del equilibrio antes reclamado exigiría una nueva regulación legal que, partiendo de la interpretación realizada por el supremo intérprete de la Constitución en su STC 292/2000, precisara de manera suficientemente concreta y a través del instrumento normativo apropiado –es decir una norma con rango de ley– aquellos supuestos adicionales a los ya existentes en que se autoriza a la Administración Pública para excepcionar los derechos que, con carácter general, corresponden al titular de los datos, previsiones que, en todo caso, exigirían el respeto de la proporcionalidad con el bien jurídico perseguido y el resto de valores constitucionales.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN

La generalización del uso de las tecnologías de la información y la comunicación nos sitúa ante una nueva concepción de la Administración Pública caracterizada por la progresiva

desaparición del soporte papel en la tramitación de los expedientes y, en especial, por las posibilidades de llevar a cabo relaciones administrativas sin tener que realizar desplazamientos físicos a las oficinas. Estas últimas están alcanzando una configuración novedosa que, si bien por una parte permite una atención continuada a los administrados, conlleva la automatización de gran parte de la actividad administrativa realizada a través de medios informáticos y telemáticos, resquebrajando el elemento subjetivo orgánico propio de aquélla. Ahora bien, no puede obviarse que la modernización de las Administraciones Públicas que permiten las tecnologías de la información y las comunicaciones facilita una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos al simplificar el contacto con los responsables públicos, tanto por lo que se refiere a las actuaciones en el seno de un procedimiento administrativo como a las comunicaciones que se realicen al margen del mismo, brindando unas posibilidades inéditas para intensificar la democraticidad en las Administraciones Públicas. Asimismo, al menos potencialmente, estas herramientas constituyen un elemento decisivo para la modernización administrativa que permita lograr en la medida exigida por la sociedad actual los retos que plantea el principio constitucional de eficacia.

No obstante, el camino por recorrer es aún considerable. En los últimos meses se ha avanzado enormemente en la consolidación de marco jurídico adecuado que permita realizar las transacciones telemáticas con unas mínimas condiciones de seguridad jurídica, especialmente con la nueva regulación de las notificaciones y los registros telemáticos, si bien aspectos tan esenciales como la firma electrónica o el acceso telemático a la información pública todavía se encuentran en gran medida pendientes de una adecuada normación. En última instancia, parece llegado el momento de ir más allá de las meras actuaciones programáticas e incentivar la efectiva implantación de actuaciones administrativas telemáticas. Sólo convenciendo al ciudadano con hechos se puede incrementar su fe en las ventajas que ofrece la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación para la modernización administrativa y, en definitiva, la mejor satisfacción de sus derechos.

Formación y carrera administrativa ¿derecho o deber?

José Antonio Rivera Martínez

Funcionario de la Generalitat Valenciana

I. INTRODUCCIÓN

Coincido totalmente con el enfoque de este Seminario, la Administración Pública ha de afrontar unos cambios con el objetivo de su modernización y siendo ejemplo de eficacia, eficiencia y calidad de servicio al ciudadano.

En la actualidad para responder a las expectativas de los ciudadanos la FORMACION de los servidores públicos es indispensable para la EFICACIA y rendimiento de la Administración.

Según el modelo propuesto por la O.C.D.E. (1995), los recursos humanos son considerados en la nueva gestión pública y cultura postburocrática, como el elemento estratégico para el desarrollo de la capacidad de innovación de las organizaciones públicas. Las organizaciones públicas serán, en definitiva, lo que sean sus recursos humanos.

II. ARTÍCULOS 35.1, 103.1 Y 103.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1. ARTICULO 35.1

“Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la PROMOCIÓN a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”

La Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1986, de 23 de abril de 1986, en sus fundamentos de jurídicos da plena validez a la aplicabilidad del Artículo 35.1 en el ámbito de la función pública al señalar: *“...tratándose de una promoción entre funcionarios para el acceso a plazas de oficial, no resulta contrario a la Constitución, sino concorde con ella, dado el mandato constitucional de favorecer la promoción mediante el trabajo”*.

La promoción a través del trabajo, se encuadra dentro de textos internacionales como es “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de 13 de abril de 1977, que en su Artículo 7 reconoce el derecho de toda persona a que se le asegure *“Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideración que los factores de tiempo, servicio y capacidad.”*

2. ARTICULO 103.1

“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”.

Este artículo enumera entre otros principios el de EFICACIA. Las corrientes políticas y científicas ponen el máximo énfasis sobre la EFICACIA (consiste en la medida en que se alcanzan los objetivos deseados o previstos) y la eficiencia (aprecia el coste al que se han conseguido los objetivos logrados).

El principio de EFICACIA ha sido recogido en nuestro derecho positivo. Así el artículo 29 de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo lo mencionaba ya, y posteriormente ha sido recogido en otras normas como el artículo 3.1, apartado d) de la L.O.F.A.G.E., como principio de organización a la economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, y el artículo 3.2 apartados a) y b), menciona la EFICACIA y la eficiencia como principios de funcionamiento.

3. ARTICULO 103.3

“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”

Tanto el Gobierno actual como los Gobiernos anteriores, elaboraron diversos borradores y proyectos de Estatuto de la Función Pública. Del último texto de borrador propuesto destaco que establezca una CARRERA PROFESIONAL.

La adecuada formación del funcionario constituye la mejor manera de elevar el nivel de profesionalización en la Administración Pública. Y también es uno de los mejores medios para alcanzar unos niveles de EFICACIA en la actuación administrativa exigido por la Constitución, razón esta suficiente para que el tema de la FORMACIÓN sea un punto imprescindible en el futuro Estatuto de la Función Pública.

III. FORMACIÓN

Se ha de distinguir entre el acceso a la actividad profesional del funcionario y la incorporación al puesto de trabajo.

1 FORMACIÓN PARA EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Esta formación, ha sido ajena a las preocupaciones de los gestores del personal público. Podemos decir que las Administraciones se desentienden de la formación para el acceso, elaboran unos programas de la oposición correspondiente y confían todo lo demás la voluntad autodidacta del opositor ayudado por centros y preparadores especializados. Si bien es cierto que alguna Administración ha redactado temarios para la preparación o mantienen contacto con los preparadores privados para mejorar la colaboración entre ambas partes.

Las pruebas para superar las oposiciones cada vez tienen más una orientación de tipo práctico, los ejercicios prácticos cada vez tienen más peso en la nota final.

Otro enfoque, pensando principalmente en los Altos Funcionarios, opina que puede existir un modelo teórico-práctico en el que el sistema educativo se oriente a formar a profesionales capacitados para el ejercicio de distintas profesiones, por medio de una titulación con una formación teórica de cuatro o cinco años en la Universidad, y otro periodo de FORMACIÓN práctica, organizada por el Estado que suele durar dos años en distintas oficinas públicas o privados. Al final de cada uno de estos periodos, teórico y práctico, se han de superar unas pruebas o exámenes estatales.

La aplicación de este sistema formativo en España plantearía la cuestión de cual sería el organismo que habría de realizar tal preparación teórico-práctica. Es fácil pensar que la FORMACIÓN teórica correspondiese a la Universidad, pero es más discutible el organismo que habría de llevar a efecto la FORMACIÓN práctica, podrían ser organismos públicos constituidos específicamente para tal finalidad, en el que pudieran participar varias Administraciones Públicas.

Independientemente de conceptos teórico o práctico, el funcionario ha de recibir una formación propia del trabajo que va a desarrollar en el sector público, una formación en valores y una cultura específica propios de la función pública, que necesariamente ha de adquirirse en el seno de las Administraciones Públicas.

2. FORMACIÓN PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL

Mientras una FORMACIÓN generalista puede ser bastante adecuada para el acceso a la función pública, una formación especializada es imprescindible para el acceso al puesto de trabajo.

A una sociedad altamente tecnificada le corresponde una Administración que igualmente tenga un alto nivel de formación.

Para ofrecer unos servicios adecuados a los ciudadanos, la Administración Pública puede utilizar al personal ya integrado en la función pública, ofreciéndoles una FORMACIÓN especializada para el puesto de trabajo a desempeñar. Si bien es evidente que sí la Administración hace un importante desembolso económico para formar a los funcionarios, debe adoptar medidas para que el esfuerzo realizado se mantenga en beneficio de la sociedad, al menos por un tiempo razonable.

La FORMACIÓN para el puesto de trabajo además de especializada ha de ser permanente. El funcionario debe tener conocimientos y experiencia necesaria para desempeñar el puesto. Además opino que la permanencia en el puesto debía quedar supeditada a la realización de determinados cursos, prácticas o experiencias de perfeccionamiento. Me parece adecuado que la FORMACIÓN permanente se configure como un derecho y un deber para el funcionario. El perfeccionamiento profesional sería un medio para la PROMOCIÓN profesional y un estímulo para que el funcionario pueda alcanzar o mantener su permanencia en el puesto de trabajo a que aspire o esté destinado. En definitiva el funcionario ha de estar en permanente puesta al día en su formación, incluso como requisito imprescindible para continuar en el desempeño en el puesto de trabajo.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Decreto 315/1964 de 7 de febrero, recoge en varios artículos aspectos de lo citado anteriormente:

Artículo 33: *“Los funcionarios de los Cuerpos Generales tienen el deber de asistir, previa autorización del subsecretario del Departamento en que presten sus servicios, a cursos de perfeccionamiento con la periodicidad y características que establezca el Ministerio de Administraciones Públicas, sin perjuicio de las enseñanzas que se organicen en cada Ministerio en relación con la materia de su competencia.”*

Artículo 67: *“El Estado facilitará a sus funcionarios adecuada asistencia social, fomentando... cuanto contribuya al mejoramiento del su nivel de vida, condiciones de trabajo y formación profesional y social.”*

Artículo 80: *“Los funcionarios han de... esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.”*

La formación puede llegar incluso a facilitar la mejora en la CARRERA ADMINISTRATIVA, como señala la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 21.1.f): *“El grado personal podrá adquirirse también mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinen por el Gobierno, o en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y el Pleno de las Corporaciones Locales”.*

Si la FORMACIÓN no es uno de los criterios determinante para conseguir puestos de trabajo superiores, el funcionario no estará motivado para incrementar su formación. Por ello la formación ha de tener una preferente y especial relevancia en la adjudicación de puestos de trabajo, profesionalizando así la función pública. Además el funcionario debe mantener un determinado nivel de formación en el puesto que ocupe para de esta manera poder permanecer en él.

La FORMACION beneficia tanto a la Administración que se moderniza, actualiza sus estructuras y mejora la calidad de sus prestaciones, como el funcionario que amplía su trayectoria profesional por medio de la PROMOCIÓN, puede mejorar el rendimiento en su puesto de trabajo y hacer frente a nuevas situaciones, ver incrementadas sus retribuciones, potencia valores personales y humanos.

Debe existir una correlación directa entre FORMACIÓN y CARRERA ADMINISTRATIVA, de forma que los diplomas y titulaciones, sobre todo las Universitarias, que se obtengan por los funcionarios sirvan efectivamente para su PROMOCIÓN, lo que sólo se puede lograr si en las relaciones de puestos de trabajo se citan con objetividad los requisitos de titulaciones exigibles para ocupar los puestos, por medio de títulos, diplomas, certificados que guarden una conexión directa con la carrera profesional del empleado público, además de que dichas titulaciones sirvan como méritos en los concursos, tanto de provisión de puestos, como para el acceso por medio de concursos-oposiciones.

IV. CARRERA ADMINISTRATIVA

La CARRERA ADMINISTRATIVA ha sido definida como el derecho del funcionario público

a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de un sistema objetivado de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones, como el acceso a puestos de trabajo más cualificados.

Si se aspira a la creación de una función pública profesionalizada, es imprescindible que se proceda a la ordenación de la CARRERA ADMINISTRATIVA, dotándose del personal adecuado, especialmente en los niveles de mayor responsabilidad y dificultad. Tiene sentido en el contexto de una política de personal completa, que comprenda desde la selección, división y asignación de tareas, retribuciones, promoción, traslados, ceses, formación, evaluación, motivación.

La CARRERA ADMINISTRATIVA tiene un doble sentido, para el funcionario constituye una garantía de que va a poder progresar hacia mejores puestos de trabajo, sabiendo de este modo que su esfuerzo continuado en el trabajo va a ser recompensado de alguna manera. Para la Administración supone que va a poder contar de un buen contingente laboral, sin necesidad de acudir a otros sectores, contando con un ambiente favorable para el desempeño diario de servicios públicos.

1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

1.1. Sentencia del TSJCV núm. 701/2000, de 26 de junio (Sobre clasificación, adquisición y consolidación de grado personal)

Fundamento de Derecho Cuarto: *“Es necesario resaltar, antes de concluir el análisis de las razones impugnatorias de fondo antes expuestas, que la CARRERA ADMINISTRATIVA constituye un auténtico derecho subjetivo del funcionario público, que a permitirle el progresivo avance en su vida profesional y el acceso a puestos de trabajo más cualificados, con mayor responsabilidad y con superior montante retributivo; supone, pues, la valoración de la actividad profesional del funcionario desde su inicio, de manera que las sucesivas adquisiciones de grado superiores van a entrañar un implícito reconocimiento del nivel de competencia profesional que en cada momento alcanza el funcionario.*

Por ello, la ordenación de la CARRERA ADMINISTRATIVA debe realizarse con criterios racionales, objetivos y predeterminados, permitiendo así al funcionario conocer sus expectativas de promoción a través de la paulatina adquisición de grados más elevados, y haciendo así efectivo el derecho constitucional del artículo 35.1 a la promoción a través del trabajo, que es de plena aplicación en el ámbito de la función pública, STC 50/1986, y ello no solo redundará en beneficio del funcionario, sino igualmente de la Administración, al permitir que los puestos de trabajo estén desempeñados por los más capacitados, lo que repercute en el principio de EFICACIA que debe guardar la actuación administrativa.

Así, el sistema se pervierte cuando las propias expectativas de avanzar en la CARRERA ADMINISTRATIVA del funcionario público, queda sometida a la discrecionalidad de la Administración, que por vía de acudir a la provisión de puestos por medios temporales y provisionales, puede posibilitar ascensos fulgurantes, más vinculados a criterios de docilidad o afinidad, que a los principios de mérito y capacidad. Debe recordarse en este sentido, que ya la Ley Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964), con la supresión de las categorías funcionariales, y la posterior reforma efectuada por la Ley 30/1984, vinculando la CARRERA PROFESIONAL al grado y al desempeño de puestos de trabajo, pretendieron, en definitiva,

reaccionar frente a la manipulación que en la práctica se produjo del sistema de carrera administrativa diseñado por la Ley de Bases de 22/07/1918 (Estatuto Maura), al producirse una inflación de las categorías superiores con el mero objeto de logra mejoras retributivas.”

1.2. Sentencia del TSJCV 1231/2001, de 20 de noviembre (Trienios)

Fundamento de derecho noveno: *“Como esta Sala ha establecido en anteriores Sentencias, la vinculación jurídica entre la Administración y el personal a su servicio, ha revestido dos modalidades contrapuestas, cuyos rasgos definidores en esencia son:*

El Sistema de carrera administrativa, conforme al cual quien accede a un puesto de trabajo en la Administración puede ir accediendo progresiva y jerárquicamente en ella, a través de los distintos empleos y categorías, consolidando las ventajas obtenidas y logrando su PROMOCIÓN profesional en el seno de la Administración.

El Sistema de empleo público, que solamente permite el acceso a aquel puesto determinado para el que se acredita la cualificación, sin posibilidad de ulterior promoción....

Tras varios cambios legislativos, la Ley 30/1984, reimplanta el Sistema de Carrera Administrativa, si bien, alejado de su perfil clásico, y sustentado sobre los puestos de trabajo, lo que unido a defectos de técnica legislativa, conduce a un sistema híbrido, y en ocasiones confuso, de CARRERA ADMINISTRATIVA, compatible con las evaluaciones, relaciones y catálogo de puestos de trabajo. Por ello en el ámbito retributivo, prosigue, en lo esencial, con la filosofía que le precedió, y reconoce, dentro de las retribuciones básicas, a los trienios , consistente en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo, Escala o Categoría.”

V. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS

Ley 30/1984:

- Artículo 76: *“La cooperación a la mejora de los servicios y a la consecución de los fines de su unidad administrativa.”*

- Artículo 80: *“A esforzarse en la mejora de sus actitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.”*

Ley de la Función Pública Valenciana:

- Artículo 48.c): *“Cumplir con eficacia las funciones que tenga asignadas y esforzarse en el constante perfeccionamiento de sus conocimientos.”*

VI. LEGISLACIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA EN RELACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

1. LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA DECRETO LEGISLATIVO DE 24-10-1995

DERECHOS:

- Artículo 46.c): “A la CARRERA ADMINISTRATIVA, conforme al sistema de provisión de puestos que resulte de la elaboración de las plantillas y de acuerdo con los principios señalados en el Capítulo IV de este Título (De la carrera administrativa y de la formación y perfeccionamiento del personal funcionario de carrera.”
- Artículo 46.f): “Al perfeccionamiento o formación continuada o permanente.”
- Artículo 47.2. “La Generalitat Valenciana, en los límites que determinen las leyes de presupuestos, fomentará instituciones sociales, cooperativas y recreativas, y cuanto contribuya a la mejora de las condiciones de trabajo y formación general del personal funcionario.”

CARRERA ADMINISTRATIVA:

- Artículo 50: “La movilidad del personal funcionario de un puesto de trabajo a otro de mayor nivel de destino, o de grupo a otro del artículo 4, constituye su CARRERA ADMINISTRATIVA. Ésta se fomentará y racionalizará a través de los cursos de perfeccionamiento.”
- Artículo 51.4: “El Gobierno Valenciano o el Pleno de la Corporación Local, en su caso, podrá determinar la adquisición de los grados mediante la superación de cursos de formación y otros requisitos objetivos. El procedimiento de acceso a los cursos y la fijación de los otros requisitos objetivos se fundarán exclusivamente en criterios de mérito y capacidad, y la selección deberá realizarse mediante concurso.”
- Artículo 53.2: “La Generalitat Valenciana organizará cursos de perfeccionamiento que faciliten la formación permanente del personal funcionario y su CARRERA ADMINISTRATIVA.

2. DECRETO 34/1999, DE 9 DE MARZO, DEL GOBIERNO VALENCIANO, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE TRABAJO, DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VALENCIANO

- Artículo 9.2.1 (Licencias retribuidas)

Artículo 9.2.1.b): “Podrán concederse por el órgano competente de la consellería u organismo autónomo correspondiente, hasta cuarenta horas al año para la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional, retribuidas cuando coincidan con el horario de trabajo, el curso se encuentre homologado y el contenido del mismo esté relacionado con el puesto de trabajo o la carrera profesional del personal en la administración y no lo impidan las necesidades del servicio.”

Artículo 9.2.1.c): “Licencia por estudios: Por el órgano que tenga atribuida la competencia en materia de formación podrá concederse al personal fijo de la Generalitat Valenciana, previo informe favorable del órgano competente de la consellería u organismo autónomo correspondiente, licencia de hasta doce meses para la formación en materias directamente relacionadas con la carrera profesional en las administraciones públicas. La elección de la materia por parte de la interesada o interesado, deberá ser aceptada por el órgano que la conceda, y ser de interés para la mejora de la calidad y prestación del servicio

público. El curso deberá ser homologado previamente por el Instituto Valenciano de Administración Pública, previo informe de la Comisión de Formación de la Generalitat Valenciana.

Dicha licencia se podrá solicitar cada cinco años, siempre que éstos se hayan prestado en servicio activo ininterrumpidamente.

Durante el disfrute de la presente licencia, se tendrá derecho exclusivamente a la percepción de las retribuciones básicas.

Al finalizar el periodo de licencia por estudios el personal beneficiario presentará al órgano competente en materia de formación, una memoria global del trabajo desarrollado así como una certificación académica de los estudios realizados.”

La visión de los verdaderos artífices del cambio: los funcionarios públicos

Francisco Flores Ibáñez

Funcionario del Ayuntamiento de Roquetas de Mar

I. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas constituyen las herramientas de las que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar. Actúan, pues, como punto de unión entre el poder político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil y, por ello, se ven afectadas por los cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones.

Las sociedades avanzadas se caracterizan por estar sometidas a procesos de cambio permanentes y relativamente rápidos.

Este dinamismo, con sus nuevos planteamientos, sus nuevas exigencias y sus nuevas necesidades, alcanza a las Administraciones Públicas y requiere de ellas una adaptación permanente a esas condiciones ambientales evolutivas de cuyo grado de acierto dependerá, en buena medida, su propia legitimidad. Los procesos de modernización o, en un sentido más amplio, la mejora continua de la Administración no es otra cosa que mecanismos de acomodación activa de las estructuras, de los enfoques o de los modos de funcionamiento a esa cambiante realidad social y económica. El nuevo papel de la Administración requiere de un comportamiento activo, como afirma Braibant, podemos definir la modernización administrativa como una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar.

En este proceso de modernización, las Administraciones locales, han experimentado un cambio sustancial en la última década, las distintas vicisitudes económicas, sociales, y sobre todo la presión de los ciudadanos, que inciden de manera considerable, así como la cercanía del ciudadano a la administración, han ocasionado que los cambios sean bastante drásticos, y que los Municipios tengan que adaptarse, debido a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

Las nuevas exigencias de los ciudadanos plantean un panorama económico más abierto, más dinámico y más competitivo, están requiriendo el desarrollo de políticas integrales que aborden la resolución de los problemas tomando en consideración las diferentes esferas competenciales de los distintos niveles de Administración. En este contexto, el papel de las Administraciones Públicas se renueva y aumentan las expectativas respecto de la incidencia de sus actuaciones sobre el progreso económico de las distintas Administraciones Locales.

Pero no sólo se trata de satisfacer los intereses individuales de los ciudadanos; las Administraciones se enfrentan con el reto de conciliar, de un modo eficaz y eficiente, la

satisfacción de los derechos individuales con la atención a los intereses colectivos; de promover políticas de bienestar social y ejecutar las políticas públicas.

Al realizar un estudio sobre la administración local en España, el aspecto diferencial con el resto de países de nuestro entorno, es que España es un país con un municipalismo exacerbado, por tanto la heterogeneidad es manifiesta. Dentro de esta diferenciación, me centraré en resaltar la evolución de los municipios con más de 50.000 habitantes, donde los recursos humanos, económicos y materiales han podido facilitar esta evolución de forma más evidente que en los pequeños municipios. A partir de este momento me centraré en relatar los aspectos más significativos de haber marcado el desarrollo y la modernización de las Administraciones Locales en la última década.

Como toda evolución, los procesos de cambios han sido considerables, aunque nunca podemos dar por finalizado el proceso de modernización, ya que es un proceso inacabado.

Resaltar en la última década los cambios que han experimentado los Municipios han sido cualitativos y cuantitativos, por tanto destacaré elementos que han tenido una incidencia positiva y negativa en los Municipios, así como las incertidumbres e inquietudes que se plantean para un futuro no muy lejano, en el cual, los Municipios tendrán que afrontar nuevos retos para seguir prestando aquellos servicios de calidad que los ciudadanos demandaran.

II.- ASPECTOS POSITIVOS DE LA EVOLUCIÓN LOCAL

1. NUEVAS TECNOLOGÍAS

Destacar como elemento fundamental de la modernización el acceso a las nuevas tecnologías, los funcionarios se han adaptado a su tiempo utilizando todos aquellos avances que las tecnologías han puesto en manos de la sociedad, estas facilitan el trabajo de forma considerable. Resulta evidente predecir que la Administración del futuro tendrá que ser una Administración más participativa y transparente, debiendo estar en todo momento predispuesta a cubrir las necesidades y atender las propuestas de todos los ciudadanos.

Que duda cabe que esta evolución se debe en gran medida a la participación de los funcionarios en dicho proceso modernizador. No ha pasado tanto tiempo desde que en los despachos de los Ayuntamientos se encontraban agolpadas las máquinas de escribir, las fichas de imprenta, archivadores, y verdaderas montañas de papel. Tan solo hace diez años, esta era la situación de los Ayuntamientos, era una Administración lenta, rígida, en la que el ciudadano se encontraba en una situación de sumisión hacia la Administración, no existían líneas de comunicación ágiles.

El empleo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones están revolucionando el ámbito de las relaciones humanas, por consiguiente las relaciones con la Administración esta siendo cada vez más fluida, nos facilita que podamos tener la posibilidad de gestionar asuntos sin necesidad de desplazarse físicamente. Todas las Administraciones han dado pasos fundamentales para adaptarse a las nuevas tecnologías, han creado páginas web Institucionales, donde se favorece enormemente la información y la orientación a la ciudadanía, también es de vital importancia la incorporación del correo electrónico y la firma electrónica, que posibilitan que muchas gestiones se puedan hacer desde su domicilio, así como acortar plazos y facilitar la respuesta de la Administración a las demandas de los ciudadanos.

2. FORMACIÓN

Los cambios continuos en la sociedad actual han repercutido de forma considerable en las relaciones que se establecen entre la Administración y los ciudadanos, las nuevas maneras de trabajar afectan a todas las administraciones públicas. Se ha demostrado la relación causal que existe entre el hecho formativo y la motivación de los recursos humanos con los resultados en la mejora de la calidad en distintas Administraciones Locales.

La transferencia de lo aprendido al comportamiento y a la actividad profesional supone una mejora continua, tanto en los procesos como en las relaciones establecidas, ya que favorece un mayor desarrollo de la competencia tanto profesional como personal.

El sistema humano es la parte viva de cualquier organización y ésta es en gran medida lo que son las personas que la integran, resulta de vital importancia la capacidad de adaptarse a los cambios que se producen mediante una formación continua que les capacite tanto profesional como personalmente, facilitándoles las nuevas formas de trabajo, supondrá una mejora en la calidad de la organización del servicio que se ofrece.

Todas estas premisas han sido puestas de manifiesto por los funcionarios públicos, estableciendo estos que la formación es necesaria y de vital importancia para implantar unas administraciones locales dinámicas, ágiles, eficaces y eficientes. Dicha formación ha de incluir como mínimo:

- * formación sobre organización y métodos de trabajo con relación a la gestión de calidad;
- * formación sobre evaluación de prestaciones y servicios;
- * formación jurídica, económica y administrativa;
- * formación sobre técnicas de gestión administrativa.

Tradicionalmente la formación de los funcionarios ha sido una formación netamente jurídica, en la actualidad el abanico de posibilidades de formación es muy amplio, desarrollándose en gran medida cursos, foros, congresos, seminarios, etc., desarrollándose en gran medida formación sobre técnicas de gestión, cuestión que en la actualidad nadie duda de la importancia de la formación para que las administraciones avancen y se modernicen, para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Por otra parte, es asimismo importante, la motivación de los recursos humanos hacia intereses que sean comunes para ellos y para sus organizaciones.

Mejorar la situación laboral y adecuar la estructura de la organización, los procedimientos, la disposición de recursos, etc., al encargo o misión de cada servicio.

Influir en la creación de un ambiente de trabajo satisfactorio: Crear un clima de relaciones favorables, mejorar la imagen exterior del servicio, etc., así como crear corrientes de comunicación directa entre los políticos y los técnicos, así como con los usuarios.

Facilitar un sistema de incentivos adecuados, tanto intrínsecos (oportunidad de realizar trabajos creativos, de intercambiar experiencias...) como extrínsecos.

No descuidar la felicitación y el reconocimiento: Para las personas es necesario a nivel

psicológico recibir un reconocimiento personal por su trabajo.

La calidad implica un proceso de mejora continua pero también de innovación, por tanto lo importante es mejorar y aprender constantemente, para conseguir los fines encomendados, tanto las Administraciones Públicas como los propios funcionarios se han concienciado de la necesidad de la formación, Las Instituciones participan de forma activa en la oferta de formación, de forma directa o mediante la financiación de actividades, cursos, seminarios o todas aquellas actividades encaminadas a la formación de sus profesionales.

Los funcionarios valoran positivamente, el incremento de ofertas de formación que hay en la actualidad, que les permite ser más competitivos, mejorar conocimientos, intercambiar impresiones con profesionales de otras administraciones, con el consiguiente enriquecimiento para los servicios donde desarrollan su actividad. Conviene no olvidar que la carrera profesional, las promociones, concursos de traslado, etc. en la actualidad se están llevando a cabo mediante concurso o concurso-oposición, primando en la Administración la formación de los funcionarios en los distintos procesos de promoción.

3. NUEVAS TÉCNICAS DE GESTIÓN

Toda actividad administrativa debe responder a los principios establecidos en los artículos 9 y 103 de la Constitución, criterios de legalidad, eficacia, objetividad, coordinación, etc. también habría que añadir la eficiencia. Si conseguimos alcanzar estos preceptos, estaremos ante una Administración neutral, abierta, transparente, profesional, responsable, austera y ágil, que de respuestas rápidas a las necesidades que plantean los ciudadanos.

Los funcionarios se han concienciado de que hay que innovar, hay que seguir los parámetros de otras administraciones y hay que poner en prácticas técnicas de gestión que nos faciliten la búsqueda de la eficacia y la eficiencia. Podemos destacar la búsqueda de la calidad, utilizar el marketing en las administraciones públicas, técnicas de evaluación, planificación, etc.

Los objetivos fundamentales en cuanto a gestión administrativa son los siguientes:

- * conseguir una Administración más sencilla;
- * acercar la Administración a los ciudadanos, es decir, una Administración más próxima;
- * conseguir una Administración más moderna y adaptada a las nuevas tecnologías;
- * dar respuesta a las necesidades de la sociedad: a través de una gestión de calidad, que satisfaga las expectativas de calidad.

Podemos afirmar, que el objetivo de la calidad es mejorar los resultados de los Ayuntamientos en todas las áreas y fundamentalmente en su capacidad de facilitar respuestas eficaces. Para ello, es necesario una revisión y aplicación de la calidad en todo el proceso de prestación de servicios. Conocer tal proceso en cada una de las estructuras de atención, con sus correspondientes objetivos respecto de la cobertura de las necesidades en las que actúan, será el punto de partida para comenzar un procedimiento de mejora continua hacia la calidad.

4. RECURSOS HUMANOS

En Andalucía no existe un criterio unificado respecto a los recursos humanos utilizados en cada Administración, en concreto en la Administración Local, la autonomía e independencia de

cada Ayuntamiento presenta una heterogeneidad manifiesta, respecto al número, perfiles, funciones y organización que deben tener los técnicos encargados de llevar a cabo los servicios. Hay diferencias apreciables en el número relativo de trabajadores al servicio de los distintos ayuntamientos, en concreto la mayor innovación en cuanto a recursos humanos es la evolución que han experimentado las plantillas de los Ayuntamientos en cuanto a formación.

La llegada de Diplomados en Gestión y Administraciones Públicas, ha sido muy importante para revitalizar un poco más la evolución y modernización iniciada en los Ayuntamientos. La formación de estos profesionales en técnicas de gestión, nuevas tecnologías y sobre todo acceder a la Función Pública con unos conocimientos sobre las Instituciones, acorta el plazo de adaptación y de conocimiento del medio, facilita la relación e información con los ciudadanos.

Los Diplomados en Gestión y Administraciones Públicas tienen como función principal la gestión de los Servicios del Área donde desarrollan su labor profesional, así mismo, suelen ser los interlocutores naturales con los Habilitados Nacionales (Secretarios, Interventores y Tesoreros), su formación jurídica, administrativa y económica facilitan dicha comunicación, también resaltar que deben tener una comunicación abierta, ágil y transparente con el responsable político del área. En definitiva que se han convertido en nexo de unión entre el responsable político, los Habilitados Nacionales y el resto de funcionarios de los Servicios, esta comunicación favorecerá la consecución de una mayor coordinación y sobre todo de eficacia y eficiencia, de los Ayuntamientos donde prestan sus servicios.

5. PAPEL ACTIVO DE LOS CIUDADANOS

Los ciudadanos deben concienciarse del papel activo que deben jugar en relación con los Ayuntamientos, promoviendo e incentivando la mejora de sus servicios, a través de los cauces de participación, la cercanía del ciudadano a la Administración Local, facilita que la relación con la Administración sea más personal. El Decálogo de Principios, aprobado en el Cuarto Encuentro de Calidad de los Servicios, aprobado por los representantes de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y por la Federación de Municipios y Provincias (FEMP), establece en noveno punto dedicado al ciudadano implicado, que aquellos ciudadanos activos tendrán el convencimiento de que “no colaboran con las Administraciones” sino que “participan en sus Administraciones”.

Por otro lado, la calidad es algo que preocupa cada vez más también a los usuarios. Se acabaron ya los tiempos en que aceptábamos cualquier cosa que nos ofrecían, porque no había otra. Ahora somos capaces de comparar entre productos y servicios y afortunadamente no nos conformamos con cualquier cosa ni con cualquier servicio. Gracias a eso el nivel de calidad de los productos, así como el de los servicios que los ciudadanos recibimos se va elevando. Esta exigencia no es gratuita ni arbitraria, sino el reflejo de una creciente formación y madurez ciudadana que también se manifiesta respecto de las prestaciones de los Ayuntamientos.

La mayoría de los Ayuntamientos cuentan en la actualidad con una Concejalía de Participación Ciudadana, esta participación de los ciudadanos facilita que las Instituciones tengan un conocimiento real de las demandas y necesidades de la población, en definitiva, los ciudadanos somos más reivindicativos, participativos y sobre todo cada vez proliferan más las asociaciones, que se constituyen como grupos de presión, que favorecen la mejora en los servicios.

III.- ASPECTOS NEGATIVOS DE LA EVOLUCIÓN MUNICIPAL

1. CRITERIOS DE ACCESO

Uno de los aspectos más negativos de esta evolución de las Corporaciones Locales, han sido los criterios de acceso a la función pública, el crecimiento exacerbado que dichas Corporaciones han desarrollado en los últimos años, ha facilitado que muchos servicios se presten mediante la ejecución de Programas, todos ellos subvencionados por las distintas Administraciones y con las particularidades propias de cada convocatoria. Esto ha facilitado que estos puestos de trabajo hallan sido cubiertos por una vía de urgencia, es decir, entrevistas personales, pequeños cuestionarios, etc. La supuesta necesidad de cubrir estos puestos con una duración determinada, en algunas ocasiones por un periodo de tiempo pequeño (inestabilidad laboral), imposibilita que se convoquen procesos selectivos más rigurosos, dejando cierto margen de arbitrariedad en la selección del personal, con la consiguiente falta de formación, jurídica, económica, administrativa, técnicas de gestión y sobre el conocimiento necesario de la Organización y funcionamiento del Ayuntamiento, esta situación dificultará en gran medida el desarrollo y ejecución de las actividades ejecutadas por dicho personal, así como la consiguientes disfunciones ocasionadas al relacionarse con el resto de servicios de la Entidad.

2. LABORALIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

En los últimos años, se ha podido observar en las Ofertas de Empleo Público de los Ayuntamientos, una disminución casi generalizada de plazas de funcionario, a excepción de las plantillas de policía, la mayoría del personal que ha accedido a la función pública Local, lo ha hecho como personal laboral, profesionalmente tanto los funcionarios como el personal laboral, desempeñan prácticamente las mismas funciones y su principal diferencia es el Régimen Estatutario.

La condición de funcionario público en la Administración Española, garantiza una serie de derechos y prerrogativas, que favorecen la profesionalidad, independencia e imparcialidad de los profesionales, sobre todo estabilidad profesional.

La falta de dicha estabilidad de los empleados públicos y de seguridad profesional, puede ocasionar que las presiones profesionales que a veces deben soportar los empleados públicos, puedan ocasionar que dichos empleados que no posean las prerrogativas propias de los funcionarios, puedan verse afectados e incluso pueden verse condicionados en su actuación al no tener la seguridad y estabilidad que te proporciona la condición de funcionario.

Un aspecto altamente negativo ha sido la laboralización de las plantillas, el disminuir el número de funcionarios, ha ocasionado unos criterios de selección más sencillos, menos rigurosos con la consiguiente falta de formación. En la actualidad gran parte de las plantillas, se sustentan mediante subvenciones Europeas (Programas Sociales, empleo, etc), Estatales y regionales, las distintas Áreas de los Ayuntamientos (Servicios Sociales, Empleo y Desarrollo Tecnológico, Cultura...) Recursos Humanos con una formación académica alta pero unos escasos conocimientos administrativos (contabilidad pública, presupuestos, Organización y Funcionamiento del Ente Local, etc), esto unido a la falta de estabilidad laboral y de motivación, podemos destacar los siguientes aspectos negativos:

* la inestabilidad laboral genera de forma inevitable tensiones dentro de la Organización, tanto a nivel profesional como a nivel personal, las relaciones afectivas son muy tensas en algunos casos, se genera una gran competencia, que genera tensiones entre los trabajadores;

- * tensiones profesionales, como consecuencia de la competencia interna;
- * ausencia de mentalidad de servicio público, falta de trabajo en equipo, realización de trabajos en Programas ejecutándolos de forma particular, sin participar en políticas colectivas del Área;
- * ausencia de evaluación y planificación. Difícilmente se podrá planificar a largo plazo, con una situación de inestabilidad laboral, en las distintas Áreas Municipales.

Dichas disfunciones repercuten de forma clara sobre los receptores de servicios. Los usuarios son los más perjudicados, ante esta situación que padecen pero no entienden.

3. CENTRALISMO AUTONÓMICO

Las Autonomías que tanto han alzado la voz reivindicando sus derechos, a veces denunciando la marginación a la que se ven sometidos, por el centralismo Estatal, en los últimos años están llevando a cabo políticas centralistas con los Ayuntamientos.

En la actualidad hemos pasado de un centralismo Estatal a un centralismo regional. Los conflictos competenciales, así como las luchas políticas, puesto de manifiesto como máximo exponente en Andalucía, se están trasladando a los Ayuntamientos, con lo cual estos conflictos políticos, están descendiendo hasta los Ayuntamientos.

Estas tensiones, así como las situaciones de conflicto permanente, condicionan a los Ayuntamientos. En la actualidad, estas políticas están generando duplicidad de servicios en los Ayuntamientos, ya que estos reciben subvenciones estatales y regionales para desarrollar en algunos casos las mismas materias, sobre todo se está dando el caso en Programas de Empleo y Servicios Sociales.

Por tanto en la actualidad en las relaciones administrativas, tienen mayor peso las afinidades políticas, que en ocasiones el interés general de los ciudadanos, que pueden verse beneficiados o perjudicados dependiendo del Ayuntamiento donde residan.

4. CRECIMIENTO DESMESURADO DE ALGUNOS AYUNTAMIENTOS

El crecimiento de las Corporaciones Locales, es altamente positivo, algunos pueblos se están haciendo ciudades, el crecimiento de la población, genera el establecimiento de nuevos servicios, mayores recursos económicos, humanos, etc. cuando se conjugan todos estos elementos, en muchas ocasiones el crecimiento desborda la planificación de los servicios y el crecimiento se hace de forma desmesurada, por tanto, la evolución administrativa que se ha producido en los últimos años, puede verse frenada por distintos aspectos:

- * dispersión de servicios y pluralidad de organismos y organizaciones gestoras, lo que significa diversidad en su respectiva implicación en la calidad;
- * ausencia de planificación de los servicios;
- * escasa respuesta a la participación ciudadana;
- * servicios colapsados;
- * contratación de Recursos Humanos de forma desproporcionada;
- * mayor atención a la asistencia que a la prevención y a la promoción;
- * escasa sistematización de la recogida de información evaluadora;
- * burocratización y escasa ordenación estratégica de recursos;
- * organización poco flexible y práctica ausencia de competencia;
- * escasa configuración de estándares de procesos y de modelos contrastados;

- * dificultad de los usuarios para organizarse y exigir mejoras, aunque la ciudadanía es cada vez más exigente con las prestaciones y servicios, a la vez que conoce mejor sus derechos;
- * falta de coordinación entre los servicios;
- * ausencia de un trato personal con los ciudadanos;
- * ausencia de técnicas de gestión.

Actualmente, por parte de los ciudadanos se expresa, en ocasiones, una doble insatisfacción: con la atención a sus necesidades y demandas: la respuesta a su situación depende de demasiados servicios” y desde cada una de ellas a menudo se observa su situación de forma diferente.

La fragmentación de múltiples respuestas genera una insatisfacción y rechazo por parte de la población. Las tensiones que provocan estos desequilibrios precisan de un proceso de discusión y análisis mutuo entre la oferta institucional y la demanda ciudadana. El objetivo final será la coordinación de esfuerzos y actuaciones que representen un avance estratégico que permita mejorar la calidad de las organizaciones

El defensor del Pueblo Andaluz, en sus últimos informes, hace referencia al elevado número de quejas y reclamaciones que reciben, en las que todavía se utiliza el calificativo de “kafkiano”, para definir la situación que algunos ciudadanos padecen al entablar una relación administrativa con algunos Ayuntamientos. Otro factor muy destacado en dichos informes, es la indefensión de los ciudadanos ante la falta de coordinación entre distintas administraciones o entre distintos departamentos de una misma Administración, los ciudadanos no alcanzan a entender que sus demandas no son atendidas, o se retrasan en el tiempo, por falta de coordinación, acuerdo o conflicto.

IV.- INCERTIDUMBRES E INQUIETUDES

La modernización de los Municipios es hoy una realidad, he resaltado los aspectos más beneficiosos de dicha evolución y los más perjudiciales, para concluir me gustaría resaltar aquellos elementos que pueden causar un punto de inflexión entre la evolución administrativa y lo que puede ser una gran reforma dentro de la administración local, dos son los puntos a considerar que pueden modificar en gran medida las estructuras locales.

1. LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN

Una vez finalizada la primera descentralización, la administración local se encuentra en la actualidad en un momento ideal en el cual debería de plantearse un nuevo pacto local, cuya finalidad principal sea precisar y ampliar las competencias locales, ya que supondrá un fortalecimiento de la autonomía Municipal.

Pienso que es el mejor momento de afrontar una segunda descentralización. Desde enero de 2002, todas las Comunidades Autónomas, a excepción de los regímenes especiales, tienen las mismas competencias y lo que es más importante para conseguir esta descentralización, tienen un sistema de financiación igual.

No podemos hablar de descentralización de competencias sin financiación, es en este punto, donde las Comunidades tendrán un papel decisivo, ya que los municipios sin autonomía financiera difícilmente tendrán una autonomía política.

Aunque no hay ninguna duda sobre quien debe realizar la descentralización, es decir las Comunidades Autónomas, estas tendrán que encargarse de la financiación de esta segunda descentralización, deberán de ser las Comunidades Autónomas, ya que son estas las que van a asignar sus propias competencias a los municipios.

La financiación es un elemento importante para que el Pacto Local pueda ser una realidad, los Municipios no podrán soportar más competencias, dicho sea de paso, algunas ya las ejercen, sin los recursos suficientes para adaptar sus estructuras y sus servicios a la nueva situación administrativa. Será un importante avance para los ciudadanos que los municipios ostenten el ejercicio de nuevas competencias.

Dicha descentralización se deberá de realizar de forma genérica y atendiendo a criterios de interés general, sin tener en cuenta criterios políticos ni territoriales, y deberán de estar presentes en la negociación las tres partes interesadas, Comunidades Autónomas, Municipios y el Estado, este jugará un papel fundamental, ya que le corresponde la regulación básica de la autonomía local.

Por último, destacar que el Pacto Local es muy ambicioso, será complejo en su diseño y ejecución por la heterogeneidad de los actores firmantes. Si se consigue una buena financiación y sobre todo un elemento básico que sería la coordinación, si se conjugan estos elementos estaremos ante una gran reforma de la Administración Local, consiguiendo un importante incremento de una autonomía real y efectiva.

2. ARMONIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EUROPA

En noviembre de 1998, los ministros responsables de la función pública en la Unión Europea, expresaron su deseo de iniciar el camino hacia la armonización de la función pública.

En 1999, bajo la Presidencia Alemana se unificaron los distintos grupos de trabajo y se creó la red de los “Servicios Públicos Innovadores”

Se iniciaron los pasos hacia el estudio de la puesta en común para identificar los indicadores comunes del funcionamiento de los diferentes sistemas de función pública, así como la puesta en común de los criterios de calidad, todo ello encaminado a una futura modernización conjunta de los países de la Unión Europea.

A partir del año 2000, se han organizado Conferencias sobre, calidad, nuevas tecnologías, nuevas perspectivas hacia el ciudadano, nuevas prácticas de gerencia, etc.

En la actualidad la Unión Europea sigue abriendo líneas de trabajo que faciliten la unificación de criterios, encaminados a que la diferenciación entre los distintos Sistemas Públicos sea menor, las líneas de trabajos son diversas, pero en la actualidad podemos destacar:

- * elaboración de un modelo de excelencia común;
- * intercambio de mejoras prácticas en los diferentes países de la Unión Europea;
- * análisis de indicadores de eficiencia en el Sector Público.

La cooperación de los países de la Unión Europea ya ha conseguido la creación, de El Marco Común de Evaluación (CAF). Que es una herramienta de Gestión de Calidad en el Sector Público de

los Países de la Unión Europea, a su vez ha sido diseñado para promover un lenguaje común y para compartir experiencias y buenas prácticas entre las Organizaciones del Sector Público de Europa.

Una vez iniciado el camino, hacia la armonización de la Función Pública en Europa, son muchas las voces dentro del Consejo y la Comisión que apuestan por una actitud más europeísta por encima de las reticencias internas con respecto a la Función Pública y han planteado la posibilidad de que con ampliación de la Unión Europea se podría aprovechar las reformas que tienen que hacer los países de la ampliación para ajustar sus Instituciones, podrían hacerlo hacia un marco común de Función Pública.

Aunque en principio se puede prever como un aspecto a desarrollar a largo plazo, con voluntad y decisión política se podrá avanzar hacia una armonización pública real y efectiva que facilite la relación de todos los ciudadanos de la Unión con la Administración.

La culminación del modelo de organización territorial

Gabriel Elorriaga Pisarik

Secretario de Estado de Organización Territorial

Ministerio de Administraciones Públicas

I. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

A la hora de estudiar el vigente modelo de organización territorial del Estado resulta preciso analizar previamente tanto las circunstancias que han contribuido a la configuración de ese modelo como aquellas que explican su posterior despliegue y desarrollo.

En este sentido, el que la Constitución Española de 1978 diseñe la organización territorial de forma abierta y sin precisar todos sus términos, responde en gran medida al hecho de que el modelo de organización territorial descansa en el principio de legitimidad democrática. Según este principio es el pueblo español, en quien reside la soberanía, el que decide primero y conforma después el tipo de organización política y administrativa del conjunto del Estado.

Partiendo de este principio esencial, son dos las características que articulan el sistema y lo diferencian a su vez de otras formas de organizar el territorio en los Estados compuestos. Dichas características son la dinamicidad del sistema y la primacía del principio dispositivo.

El que el sistema sea marcadamente dinámico ha supuesto su mejor y más flexible adaptación al contexto socio-político imperante en cada momento, facilitando la permeabilidad entre las aspiraciones y opiniones existentes y el diseño finalmente establecido. Por su parte, la primacía del principio de voluntariedad o dispositivo ha hecho que la Constitución no cree el Estado de las Autonomías, sino que permita que el Estado se regionalice conforme vaya manifestándose la libre iniciativa de todos aquellos territorios que tengan derecho a la autonomía y quieran efectivamente acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.

Así, el artículo 137 de la Constitución Española, puerta del Título VIII “*De la Organización Territorial del Estado*”, establece que “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan (..)*”. Uno de los cambios más destacados que introduce el texto constitucional es el establecimiento de un novedoso esquema de distribución territorial del poder, que incluye la posibilidad de crear nuevas Administraciones Públicas con personalidad jurídica propia, con el consiguiente reparto de funciones y competencias que esta nueva organización territorial lleva aparejada.

A la luz de los 25 años que distan desde la promulgación de la Constitución Española, debemos forzosamente resaltar el carácter profundamente consensual del modelo de organización territorial. En efecto, se trata de un modelo fruto del acuerdo y del consenso entre las distintas fuerzas políticas, las cuáles, a través del diálogo han contribuido al desarrollo y profundización del Estado de las Autonomías.

El Estado de las Autonomías encuentra su esencia en el artículo 2 del texto constitucional, artículo que aúna la indisoluble unidad de la Nación española con el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las distintas nacionalidades y regiones que la integran. A partir de aquí, son varios los principios inspiradores del Estado de las Autonomías.

El principio de unidad se manifiesta en toda una serie de previsiones constitucionales relativas a la estructura del Estado, tales como, la unidad jurídica del Estado que se manifiesta en la legislación mercantil, penal, procesal o civil, reservadas a la exclusiva competencia del Estado sin perjuicio de las especialidades que las Comunidades Autónomas puedan introducir. Otro ejemplo lo encontramos en la competencia del Estado para establecer la legislación básica en ciertas materias. Igualmente el principio de unidad se refleja en el ámbito económico, prohibiendo cualquier tipo de medida que pueda obstaculizar la libre circulación de personas, servicios o bienes como presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores.

Por otra parte, el principio de unidad se proyecta en la igualdad de derechos de todos los ciudadanos en todo el territorio nacional. Ello se consigue mediante la garantía de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles cualquiera que sea la parte del territorio en la que residan.

Por su parte, el principio de autonomía encuentra su máxima expresión en la elaboración y aprobación de unos Estatutos de Autonomía que son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el fundamento de un ordenamiento jurídico autonómico que contempla la regulación de instituciones propias de autogobierno y que se articula con el ordenamiento estatal en virtud de un principio de competencia, que no de jerarquía.

El principio de solidaridad, reconocido también en el artículo 2 de la Constitución, evita que el derecho a la autonomía pueda orientarse a hacer políticas de separación entre las Comunidades Autónomas, ni con relación al Estado. Asimismo realiza una función de nivelación entre los distintos territorios, atenuando las desigualdades que pudieran existir, para lo cual se prevén distintos instrumentos.

Otros principios que completan la organización del Estado de las Autonomías son los principios de colaboración, cooperación y coordinación, entendidos como la fijación de medios y de sistemas de relación interinstitucionales que hacen posible la complementariedad y la coherencia en la actuación conjunta desarrollada en las distintas políticas públicas.

Pero toda esta serie de principios inspiradores no habrían logrado trascender de un nivel meramente teórico sin el acompañamiento a su vez de un conjunto de disposiciones, también recogidas en la Norma Fundamental, que clarifican el ámbito competencial de cada una de las Administraciones Públicas y que, respetando los límites derivados de la territorialidad y del interés autonómico han permitido que las Comunidades Autónomas haya asumido competencias en materias tan importantes como la educación, sanidad, agricultura, empleo, desarrollo económico, ordenación del territorio, vivienda, urbanismo o cultura.

Ahora bien, el diseño constitucional del modelo de organización territorial no solo se articula entorno al Estado y a las Comunidades Autónomas, también descansa en un tercer pilar fundamental que son las Entidades Locales. La Administración Local se encuentra contemplada en el Título VIII de la Constitución, en donde se garantiza la existencia y la autonomía de los municipios, de las provincias y de las islas a los que reconoce personalidad jurídica propia y

diferenciada. Estas entidades conforman la instancia territorial básica y son las que permanecen más atentas a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Por ello la culminación del modelo de organización territorial pasa igualmente por la potenciación de los Entes Locales, cuyo rápido desarrollo e incremento de los servicios y prestaciones a los que deben hacer frente no siempre se ha visto correspondido con la atribución de medios e instrumentos suficientes ni con el reconocimiento de su importante papel en el modelo de organización territorial.

En este sentido, la adecuación del marco competencial y financiero a las funciones y servicios de nuestras Administraciones Locales resulta una tarea pendiente.

II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El modelo territorial diseñado en la Constitución pronto comenzó a tener su aplicación práctica iniciándose así un proceso de descentralización que se ha desarrollado hasta nuestros días.

Como ya he señalado anteriormente, hay un rasgo fundamental que caracteriza este proceso: su naturaleza consensuada. El hecho de que la actuación descentralizadora se haya servido del acuerdo entre las diversas fuerzas políticas, ha tenido como consecuencia principal el dotar a todo el proceso de una legitimidad y de una filosofía acordes con los principios sobre los que la Constitución asentó la estructura territorial.

En este sentido se ha pronunciado el catedrático Manuel Clavero cuando afirmaba que *“el modelo territorial del Estado de las Autonomías fue antes que nada un difícil y arriesgado consenso de todas las fuerzas políticas (...). El Título VIII de la Constitución (...) hay que contemplarlo, más que como un dechado de virtudes jurídicas, como el fruto de un difícil consenso de gran alcance político”*.

En efecto, la constatación en los primeros años 80 del carácter abierto del diseño constitucional de organización territorial dió lugar a una serie de políticas de concertación que tuvieron su fruto en los Acuerdos Autonómicos de 1981, suscritos por las principales fuerzas políticas de nuestro país. Estos Acuerdos perseguían la finalidad de generalizar el sistema de las autonomías y establecer una cierta homogeneización tanto en el proceso de acceso a la autonomía de los diferentes territorios como en los propios niveles de asunción de las competencias. De este modo, y tras la institucionalización inicial de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia, el resto de Comunidades Autónomas fueron aprobando sus Estatutos de Autonomía a comienzos de los años 80, siendo las Ciudades de Ceuta y Melilla las que lo hicieron en 1995.

Tras los Acuerdos del 81, persistía una separación entre las Comunidades denominadas “de vía lenta” y las “de vía rápida”, distancia fundamentada en los procedimientos reforzados o no de acceso a la autonomía en cada uno de los territorios. La diferencia inicial en el grado de asunción competencial, así como el transcurso de los plazos que la Constitución estipulaba, dejaron al trasluz la necesidad de llegar a un nuevo consenso que se materializó en los Acuerdos Autonómicos de 1992, celebrados entre el Gobierno y los dos partidos nacionales mayoritarios. Dichos Acuerdos tuvieron un carácter homogeneizador que se tradujo en la práctica en la

promulgación de una Ley de transferencia y delegación de competencias a las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía a través del artículo 143 de la Constitución. Posteriormente, se dio naturaleza estatutaria a las competencias así transferidas mediante la reforma de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Si embargo, en el contexto de la organización territorial del Estado, ser titular de una competencia no equivale a la posibilidad automática de su ejercicio en muchos casos. Para ejercitar las competencias transferidas resulta preciso contar con los medios necesarios para ello. En este sentido se han venido produciendo acuerdos entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos Autonómicos a resultas de los cuales han ido fijándose y procediéndose el traspaso a las Administraciones Autonómicas de los medios materiales, económicos y personales que son necesarios para la efectiva puesta en práctica de las competencias descentralizadas.

A este respecto, el volumen total de recursos traspasados a las Comunidades Autónomas asciende en el momento presente a un importe total de unos 48.081 millones de euros (8 billones de pesetas), de los cuales cerca de 18.000 millones de euros (unos 3 billones de pesetas) han sido objeto de traspaso durante la VI y VII legislaturas.

En efecto, es desde 1996 cuando los Pactos autonómicos de 1992 comienzan a hacerse efectivos. Los traspasos efectuados durante la VI legislatura superaron los 6.000 millones de euros (algo más de 1 billón de pesetas) mientras que en la VII legislatura el importe alcanzado está por encima de los 11.500 millones de euros (más de 1,9 billones de pesetas). En definitiva, en casi siete años ha tenido lugar, en términos de coste efectivo, casi el 40% del total de los traspasos efectuados a las Comunidades Autónomas desde la promulgación de la Constitución, debiéndose destacar por su importancia, cualitativa y cuantitativa, el traspaso de la enseñanza no universitaria y de los servicios sanitarios de la Seguridad Social gestionados por el INSALUD.

Las teorías de la gerencia pública insisten desde hace tiempo en la fiabilidad que da a los resultados el aplicar indicadores con el fin de evaluar el grado de desarrollo de todo proceso. No existe mejor indicador del grado de descentralización alcanzado en el Estado de las Autonomías que la distribución del gasto público en un contexto cambiante en el que son múltiples las Administraciones Públicas que disponen de fondos públicos y rinden cuentas de su gestión.

Así, desde 1980, el Estado ha reducido su porcentaje en el gasto público total en casi un 40% –hoy es del 48,7%– en favor, tanto de las Comunidades Autónomas que han visto incrementado en más del 33% su participación sobre el gasto público total, como de las Entidades Locales, cuyo porcentaje ha aumentado un 6%. Ahora bien, la evolución ha sido especialmente significativa en los últimos siete años, de manera que la Administración General del Estado ha disminuido su participación desde un 60%, en 1996, a un 48,7% en 2003. Como contrapartida, las Administraciones Territoriales han pasado de gestionar un 40% del gasto a distribuir el 51,3% de todos los recursos públicos disponibles (en torno al 35,5% las Comunidades Autónomas y el 15,8% las Entidades Locales).

Igualmente, otro valioso indicador del nivel de descentralización en nuestro país, y complemento del anterior, es la evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En este sentido, dicha evolución refleja la transformación experimentada por nuestro Estado de las Autonomías en estos años. Así, sobre el total de empleados públicos, el 45% trabajaban en

el Estado en 1996; ahora lo hace un 24,4%. Por su parte, las Comunidades Autónomas han pasado del 34% al 52,3% en el mismo periodo; los Entes Locales de poco más del 20% al 23,3% de los trabajadores públicos. A día de hoy, más de tres cuartas partes de los empleados públicos trabajan en las Comunidades Autónomas y en los Entes Locales.

En definitiva, a la vista de estos datos, podemos comprobar que el modelo de organización territorial contenido en nuestra Constitución se ha revelado a lo largo de todos estos años como la fórmula más adecuada para dar respuesta a las demandas de autogobierno planteadas en España, habiendo sido precisamente en estos últimos seis años cuando se ha producido el mayor impulso en el proceso descentralizador a favor de las Comunidades Autónomas, las cuales prestan ya la mayor parte de los servicios públicos considerados esenciales en los países de nuestro entorno

Siendo esto así, toda vez los Estatutos de Autonomía se encuentran casi plenamente desarrollados y que la estructura política y administrativa de las Comunidades Autónomas se encuentra ya consolidada, podemos hablar de la “culminación o consolidación del modelo de organización territorial”.

III. LA CULMINACIÓN O CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Durante el año 2003 se abordará el traspaso de las funciones de provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia a las nueve Comunidades Autónomas que aún no tienen asumidas esas funciones, así como el traspaso de las políticas activas de empleo a las tres Comunidades que aún no lo han recibido: Andalucía, Murcia y País Vasco. En el caso de Murcia y Andalucía existe un total acuerdo sobre todos los extremos del traspaso, razón por la cual en fechas próximas se elevará a la consideración del Consejo de Ministros. Con ello se completaría el proceso de transferencias alcanzándose el máximo nivel de autogobierno, al no existir ya ningún traspaso pendiente de la entidad de los que hemos señalado con anterioridad.

No obstante debemos indicar que durante el año 2002 se han dictado numerosos Reales Decretos de traspaso sobre diferentes materias como: políticas activas de empleo, provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia en Madrid, y ampliación de estos medios en Cataluña; ejecución de la legislación sobre la Propiedad Intelectual, ampliación de medios económicos de las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO); en Madrid, en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD). En el caso concreto de Murcia también merece destacar el Real Decreto que modifica, a favor de la Región, los medios patrimoniales adscritos a una serie de servicios ya traspasados.

El impulso a la última fase del proceso transferencial de la que estamos hablando no se ha visto interrumpido en los primeros meses de este año. Así, ya se ha aprobado en el Consejo de Ministros de 14 de marzo pasado la ampliación de los medios al servicio de la Administración de Justicia en Cataluña, estando actualmente en tramitación los Reales Decretos por los que tendrá lugar el traspaso a Extremadura en las materias del personal docente en Instituciones Penitenciarias y de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.

Esta etapa de consolidación del Estado de las Autonomías se ha visto reforzada con la

aprobación en el año 2002 de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que ha contado con el apoyo unánime de todas ellas. Tal sistema es producto del acuerdo de julio de 2001 entre el Gobierno y todas las Comunidades Autónomas de régimen común junto con las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Las líneas que conforman el nuevo modelo consisten en el incremento de los recursos disponibles de todas las Comunidades garantizando su suficiencia financiera, la mejora de su autonomía y la consiguiente disminución de las transferencias desde la Administración General del Estado. Por su parte, el nuevo Fondo de suficiencia refuerza el principio de solidaridad, aportando a las Comunidades Autónomas que lo necesiten la diferencia entre los ingresos que les corresponden y los niveles de gasto que se les asigna.

La mayor descentralización en el gasto se ve igualmente acompañada por un aumento de la capacidad de las Comunidades a la hora de obtener sus ingresos. Esta corresponsabilidad fiscal obliga a la Administración Autonómica a rendir cuentas tanto de los impuestos practicados como de la adecuada gestión del gasto en relación con dichos ingresos.

Sin tener en cuenta los tributos propios de las Comunidades, el Estado comparte con ellas la recaudación de las grandes figuras tributarias de nuestro sistema impositivo, en orden a una serie de porcentajes: 33% del IRPF, 35% del IVA, 40% en los impuestos especiales como los de hidrocarburos, tabaco y alcohol. Es más, la cesión de la recaudación llega al 100% en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sobre la electricidad, sobre la matriculación de los vehículos y los tributos sobre el Juego.

Además, el sistema posee vocación de permanencia y estabilidad por lo que se ha prescindido de su renovación quinquenal sin perjuicio de los ajustes y reformas que deban efectuarse en cada momento.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta en aras a la culminación del modelo es la nueva significación que adquiere el principio de cooperación en la articulación de las relaciones entre todas las Administraciones Públicas. La razón de ser de su creciente interés en el momento presente radica en la funcionalidad que la cooperación presenta hoy en un esquema competencial completamente descentralizado.

Partiendo de dicho presupuesto, la relevancia del principio de cooperación es entendible dado que resulta difícil, actualmente, ejercitar una competencia de forma aislada, siendo la concurrencia o compartición de competencias la situación habitual en el ejercicio de las políticas públicas. Así, solo la colaboración y cooperación de todas las Administraciones implicadas y la comunicación entre las mismas permitirá una gestión adecuada de los distintos servicios públicos.

No hay que olvidar que la cooperación es, principalmente, el elemento que evita el enquistamiento y la rigidez del modelo, dotándolo de la flexibilidad suficiente para asegurar la plena y eficaz cobertura de servicios de toda índole.

En este punto, los esfuerzos del Gobierno se centran tanto en la potenciación de los mecanismos de cooperación ya existentes como en la búsqueda de otros nuevos.

En este contexto, el Ministerio de Administraciones Públicas trabaja en estos momentos en la creación de una nueva Conferencia Sectorial sobre Cooperación Autonómica y Administración Pública, que cubra la actual carencia de un foro general de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el campo de la colaboración en aquellos asuntos de interés para ambas Administraciones.

Igualmente, resulta esencial la consideración del Senado como verdadera cámara de representación territorial y como *“foro para la cohesión y cooperación interterritorial”*. El Senado es el ámbito adecuado para lograr un diálogo sincero que permita confrontar los intereses territoriales con lealtad, en aras a la consecución del interés común. La mejora del papel del Senado consiste en consolidar prácticas que hagan de la Cámara Alta la sede parlamentaria en la que se debatan los temas comunes a las distintas Administraciones y las cuestiones relativas a la articulación entre las mismas.

En este sentido, el pasado 10 de marzo el Ministro de Administraciones Públicas y el Presidente del Senado firmaron el protocolo por el que la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas pasa a tener su sede permanente en la Cámara Alta. Dicha Conferencia garantiza la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y ello hace que la celebración de sus reuniones en el Senado posibilite una más directa y fluida información sobre las actuaciones desarrolladas en los procesos de la Unión Europea con trascendencia regional.

Y es que, dando por sentada la exclusividad de la competencia del Gobierno de la Nación en las relaciones internacionales y para la representación exterior del conjunto del Estado, es claro que algunas de las materias propias del ámbito europeo afectan a responsabilidades que, en mayor o menor medida, nuestro ordenamiento interno ha atribuido a las Comunidades. A este respecto, la firma del protocolo descrito no hace sino dar respuesta a una demanda generalizada de las Comunidades Autónomas y contribuir al impulso del Senado como cámara de representación territorial.

Pero además de potenciar la colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones resulta igualmente importante llevar a cabo un impulso de la Administración Local como aspecto esencial a tratar en el marco de la culminación del modelo de organización territorial.

El desarrollo del autogobierno de las Comunidades Autónomas no ha tenido su reflejo en el ámbito local. Desde el surgimiento de la democracia, los esfuerzos para hacer realidad las previsiones contenidas en la Constitución en torno a la organización territorial del Estado se han venido destinando casi con exclusividad a la configuración de las Comunidades Autónomas y a dotar a este nuevo nivel administrativo de las competencias necesarias.

Aunque España es un país de una larga tradición municipalista y a pesar de que los municipios y provincias también forman parte de la organización territorial del Estado, tal y como dispone el artículo 137 de la Constitución, a lo largo de estos 25 años su situación ha permanecido prácticamente inalterada.

Podemos decir que han sido los grandes olvidados del proceso de descentralización iniciado con la Constitución. Por ello resulta necesario reequilibrar las Administraciones situando a las Entidades Locales en el lugar que les corresponde en nuestro modelo territorial.

Además, los municipios, como instancia más cercana a los ciudadanos y con la que sienten plenamente identificados, deben dar respuesta a las demandas de más y mejores servicios y a los

nuevos problemas de una sociedad cada vez más compleja careciendo de una configuración y de unos instrumentos adecuados para ello.

En la práctica, muchos municipios vienen prestando servicios que en realidad no les corresponde, debiéndose dar cobertura y reconocimiento a esta importante labor que desempeñan.

Así han de ser incrementadas las funciones y responsabilidades de las Corporaciones Locales en materias tales como el consumo, deportes, juventud, empleo, educación, servicios sociales, turismo, urbanismo, vivienda, cultura, medio ambiente o protección civil.

Por esta razones apuntadas y por el hecho de que, como hemos podido comprobar, la descentralización contribuye activamente a mejorar la prestación de los servicios públicos aproximando los centros de toma de decisiones a los ciudadanos, ha llegado el momento de iniciar un proceso de *segunda descentralización* en favor de los Entes Locales.

En la pasada legislatura el Gobierno contribuyó de manera efectiva a la potenciación del autogobierno de los Entes Locales y al refuerzo de la autonomía local con la consecución del denominado Pacto Local de 1999. Pacto fruto del consenso de las fuerzas políticas y del papel activo de la Federación Española de Municipios y Provincias, que se materializó en diversas modificaciones de la normativa estatal y en medidas de carácter administrativo.

Esta segunda descentralización se configura como un proceso complejo dada la heterogeneidad de nuestras Entidades Locales, pero sin duda un proceso imprescindible en España en estos comienzos del siglo XXI.

Ahora, el protagonismo y la iniciativa de la segunda descentralización corresponde a las Comunidades Autónomas, ya que, las Comunidades Autónomas son las titulares de las competencias asumidas o transferidas y las instituciones autonómicas son las concedoras de las características, estructura y necesidades de los Entes Locales ubicados en su territorio.

Cada Comunidad Autónoma lleva a cabo su propio proceso de negociación atendiendo a las especialidades de su mapa municipal, siendo diferente el grado de avance en cada una de ellas.

Pero el impulso que deben recibir nuestros ayuntamientos no debe referirse únicamente al ámbito competencial sino que debe extenderse al resto de aspectos que configuran su existencia y funciones.

En este sentido el Gobierno ya ha adoptado medidas para mejorar su régimen económico-financiero. La voluntad de modernizar la estructura impositiva local y dotar a las Corporaciones Locales de recursos suficientes para prestar unos servicios públicos de calidad, fueron los principios motivadores del Acuerdo al que llegaron Gobierno y Federación Española de Municipios y Provincias, y que se plasmó en la reforma de la Ley de Haciendas Locales a finales del año pasado.

El nuevo modelo avanza hacia un sistema de tributos compartidos, de manera que los ayuntamientos de más de 75.000 habitantes participarán en los grandes tributos estatales. Al mismo tiempo permitirá la actualización de la totalidad de impuestos locales, así como una mayor capacidad normativa de los Ayuntamientos en alguno de ellos como el Impuesto de Bienes Inmuebles o en el de vehículos de tracción mecánica. Igualmente la reforma conlleva importantes medidas de reducción de impuestos, creación de empleo y dinamización de la libre iniciativa de

los sectores con más capacidad para atender las demandas sociales de los ciudadanos. Así, se elimina el impuesto sobre actividades económicas (IAE) para más de 2 millones de contribuyentes, el 92% de los actuales, beneficiando a los trabajadores autónomos, a los profesionales y a las pequeñas y medianas empresas.

También debe ser resaltada la posibilidad que tienen los Ayuntamientos de establecer deducciones fiscales en favor de las familias numerosas, los discapacitados, las mujeres o medidas que contribuyen a la mejora del medio ambiente.

En definitiva, las Entidades Locales tendrán más capacidad de decisión para configurar su sistema tributario, convirtiéndose así en verdaderos agentes de política fiscal con capacidad para subir y bajar impuestos, y en definitiva con más poder de decisión en todos aquellos asuntos que integran su acción de gobierno.

Por último indicar que la mejora de la organización y funcionamiento de las instituciones locales es otro de los ámbitos en los que resulta necesario incidir si queremos llevar a cabo un impulso local de carácter integral.

Los ciudadanos exigen más y mejores servicios municipales que contribuyan a su bienestar. Ello requiere una mayor participación e implicación ciudadana en las instituciones locales y en la vida pública local para que sean conocidas sus necesidades y al mismo tiempo colaboren en la mejora de los servicios existentes y en la creación de otros nuevos.

Sin embargo, actualmente, el gobierno y la Administración local no disfrutan de un régimen jurídico adecuado para afrontar esta nueva realidad. La actual legislación básica estatal en materia de régimen local, mantiene el tradicional criterio uniformista que ha venido imperando en su régimen jurídico a lo largo del tiempo. Sin embargo, resulta preciso introducir en dicho régimen un tratamiento específico para los municipios altamente poblados que de respuesta a sus necesidades organizativas y estructurales, así como un conjunto de medidas que contribuyan –con carácter general– a la modernización del Gobierno y la Administración local.

En este sentido, el Gobierno, y concretamente el Ministerio de Administraciones Públicas, dando cumplimiento a la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el día 11 de marzo de 2003, y al Informe aprobado el día 26 de marzo por el Senado en relación con el Informe sobre las Grandes Ciudades y sus áreas de influencia debatido ampliamente en el seno de la Comisión de Entidades Locales, está elaborando un Proyecto de Ley que tiene por finalidad la adopción de una serie de medidas legislativas para la modernización del Gobierno local

El Gobierno en este asunto siempre se ha mostrado partidario de alcanzar el máximo consenso posible en torno a las posibles reformas a realizar en esta trascendental materia. Por ello el Proyecto de Ley está siendo objeto de diálogo con todos los actores implicados: Alcaldes, Grupos Parlamentarios, Federación Española de Municipios y Provincias, Comunidades Autónomas; cuyas aportaciones serán tenidas en cuenta en aras a su incorporación en el texto definitivo.

Todos estos proyectos e iniciativas serán los que contribuyan, de manera activa a la mejora y perfeccionamiento del modelo de organización territorial que pusimos en marcha hace más de dos décadas. La celebración en estos días del XXV Aniversario de nuestra Constitución es, entre otros aspectos, la celebración de un modelo de organización territorial que constituye un punto de referencia para muchos países y que ha servido para acercar las decisiones a los ciudadanos y

garantizar su bienestar y convivencia plural.

Una aproximación a la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya: pasado, presente y futuro

J. Pere Camino Pons

Analista en Políticas de Personal de la EAPC

Profesor de Derecho de la Función Pública en la Universitat Oberta de Catalunya

I.- INTRODUCCIÓN

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores de este Congreso la confianza otorgada y la invitación a participar activamente en este I Seminario Nacional de Gestión Pública mediante esta exposición que no tiene otro objetivo que dar una opinión sobre el trayecto recorrido por la Administración de la Generalitat de Catalunya desde sus inicios más recientes, hasta ahora.

Por ello, las causas y los hechos que se exponen son meramente descriptivos de una situación, sin más pretensiones que sistematizar en el tiempo lo acaecido a lo largo de estos 25 años de Administración catalana. No obstante, en el último apartado se intentará de forma más voluntarista que metódica dar una visión de hacia donde puede /debe dirigirse la administración catalana, basándonos en las tendencias que se observan en nuestro entorno.

Para ello dividiremos el presente escrito en tres apartados. El primero describe la evolución de la Generalitat desde su inicio hasta nuestros días. El apartado se divide en tres partes. La primera trata de explicar por qué no se pudo crear un modelo propio de administración cuando en 1977 se instauró la Generalitat de Cataluña. En la segunda, de forma cronológica, e intenta repasar brevemente el periodo de crecimiento de la administración catalana. En la tercera que coincide con los años noventa se describe el inicio de los movimientos de reforma y modernización coincidiendo con la etapa de madurez de la institución catalana.

En el segundo apartado, se explican con brevedad (y por tanto generalidad) la realidad descriptiva de sobre qué hablamos cuando lo hacemos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

Por último y para finalizar se intentará hacer un ejercicio de prospectiva, describiendo las ideas que están configurando el perfil europeo de Función Pública en las administraciones públicas Europeas y la necesidad de adaptarlo a nuestras Instituciones.

II.- ANTECEDENTES, LA INEXISTENCIA DE UN MODELO PROPIO DE FUNCIÓN PÚBLICA

En el proceso de recuperación de las libertades democráticas, culminado por la Constitución de 1978 y de su Estatuto de Autonomía de 1979, la nación catalana recobraba sus instituciones de

Autogobierno prohibidas desde la segunda república.

A pesar de la innegable trascendencia política de este hecho, el restablecimiento de la Generalitat mediante Real Decreto Ley 41/1977 de 29 de septiembre, no fue relevante desde el punto de vista organizativo a causa de la falta de transferencias durante el primer periodo de vida de la Administración catalana. A este periodo se le conoce por el nombre de “Generalitat Provisional” y, comprende desde el año de su reaparición: 1977, hasta las primeras elecciones al Parlamento de Catalunya el 20 de marzo de 1980. Para ilustrar este hecho baste decir que en 1979 la FP catalana contaba tan solo con 1.564 efectivos.

Por aquella época, el problema de la creación de una función pública propia pasaba por definir un modelo diferente o no del consagrado por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

La pregunta previa que la exigua Dirección de Función Pública se hacia era si la Administración catalana tenia posibilidades de hacerlo, es decir, de instaurar su propio modelo de Función Pública. La respuesta pasaba por despejar las variables que se ofrecían desde un prisma irregular de múltiples caras.

1. LA VARIABLE POLÍTICA

En primer lugar, desde un punto de vista estrictamente político, y analizando la Agenda pública de aquellos días se observa que, por aquel entonces, lo prioritario era la asunción y puesta en marcha de las instituciones de autogobierno. La infraestructura administrativa, prácticamente inexistente debía asumir el reto de empezar a negociar en las comisiones mixtas de transferencias la recepción y forma de ejercicio de las primeras competencias. Las primeras transferencias del Estado se produjeron mediante 4 reales decretos de 1978 en materia de agricultura, industria, urbanismo y comercio.

En segundo lugar había que preparar ya a finales de los setenta las primeras elecciones democráticas para Catalunya. Y todo ello se debía realizar con escasos medios y utilizando a los recursos disponibles de la Diputación de Barcelona. El primer presupuesto, el del año de 1978, se elevaba a menos de dos millones de euros (unos 280 millones de pesetas de las de antes).

Por último la estructuración del territorio catalán, en uno solo con la supresión de las diputaciones provinciales fue sin lugar a dudas otro de los temas estrellas que no tuvo una solución inmediata y que todavía, en la actualidad, colea. De hecho, Tarradellas por Orden de la Presidencia de 26 de julio de 1978, ostentaba un rango superior a los cuatro gobernadores Civiles existentes.

De lo dicho se desprende que la política catalana, por aquel entonces, no consideraba prioritario el establecimiento de un modelo de función pública propio.

2. LA VARIABLE HISTÓRICA

Como ya había pasado con la primera Generalitat de la época moderna (de 1931 al 1939) un porcentaje muy elevado de las personas que formaron parte de las primeras plantillas de funcionarios de la Generalitat estaba formado por funcionarios traspasados de las

administraciones locales, y entre ellas, la principal fuente de personal fue sin lugar a dudas la Diputación de Barcelona. Es preciso recordar aquí que el primer Presidente de la Generalitat, Josep Tarradellas, fue nombrado al mismo tiempo Presidente de la Generalitat y de la Diputación de Barcelona. En segundo lugar, los funcionarios provenían, también, de las primeras transferencias llevadas a cabo. Es decir, eran funcionarios transferidos del Estado, que llevaban auestas su régimen jurídico adscrito al modelo de función Pública existente en su administración de origen y con una condiciones muy ventajosas, dado que se les reconocía la condición de funcionarios estatales.

Más adelante, a principio de los años ochenta, la Generalitat empezó a contratar funcionarios propios mediante un contrato administrativo, de dudosa legalidad, llamados Colaboradores Técnicos. De hecho la primera ley que intenta regular a este nuevo personal es la ley 4/1981 de 4 de junio y por el redactado de su exposición de motivos se intuye que sus prioridades son no tanto la creación de una función pública como la de dotar de estabilidad al nuevo funcionariado catalán. En este sentido, no fue hasta mediados de los años ochenta cuando por medio de las primeras oposiciones se regularizó la situación de estos funcionarios impropios.

En las condiciones señaladas crear una función pública de nuevo cuño, cuando la mayoría de los funcionarios en plantilla ya tenían un modelo propio incorporado a su nombramiento como funcionarios de la Generalitat, (inamovible por ley) no hubiera tenido mucho sentido. De haberlo hecho, se hubieran creado más incógnitas que despejado soluciones. En el mejor de los casos se hubiera creado una distinción de regímenes jurídicos que habría complicado extraordinariamente la gestión. En el peor, uno de los dos regímenes jurídicos (el modelo nuevo), no se hubiera podido aplicar.

3. LA VARIABLE PSICOLÓGICA

A finales de los setenta era innegable la voluntad del pueblo catalán de recuperar sus instituciones de autogobierno expresadas en la propia manifestación multitudinaria del 11 de septiembre de 1977 así como en el redactado del preámbulo del Estatuto catalán como expresión de la identidad colectiva de Cataluña.

No obstante, no existían indicios que pudiera hacer pensar que el pueblo catalán fuera afín a los valores burocráticos que a finales de los setenta impregnaban a la administración pública española.

La afirmación anterior requiere una explicación. En primer lugar y exceptuando casos aislados, dentro de la sociedad civil catalana no existía una identificación sociológica con los valores propios de la función pública imperante, y ello debido, entre otros factores, a la inexistencia a lo largo del siglo XX de una administración pública propia.

La afirmación anterior tiene dos excepciones generales: la experiencia de la Mancomunidad de Prat de la Riba en el año 1914 basada en la unión de las diputaciones provinciales catalanas, y cuyo fruto más duradero fue la creación en 1914 de la Escuela de funcionarios de administración local, auténtico embrión de lo que hoy es la Escola d'Administració Pública de Cataluña. Y, la instauración, en la década de los años treinta, de la primera Generalitat de Catalunya en la época moderna, (de 1931- a 1939, con un periodo de suspensión del Estatuto de Autonomía desde 1934 a febrero de 1936) y que finalizó de forma traumática con la Guerra Civil.

A esta falta de costumbre en el manejo de los asuntos públicos hay que añadir el hecho que desde Catalunya siempre se ha tenido una cierta prevención hacia la imagen del funcionario público centralista identificado con una ideología muy concreta, cuando no esperpéntica y decimonónica. El rechazo tácito de unos valores burocráticos encarnados en el funcionario público, produjo por extensión una cierta aversión a la cosa pública que a la postre se tradujo en una mayor dificultad al inicio de la Generalitat para encontrar personas de prestigio que quisieran dedicarse profesionalmente a la administración catalana. El resultado, ya conocido, fue la captación de funcionarios traspasados tanto de la administración del Estado como provenientes de la administración local.

4. LA VARIABLE JURÍDICA

El propio estatuto de Autonomía, señalaba, (y señala) en su artículo 10 que “En el marco de la legislación básica del Estado, y en su caso, en los términos que aquella legislación establezca. Corresponde a la Generalitat de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución del Régimen Jurídico y el sistema de responsabilidad de la administración de la Generalitat y de los entes públicos que dependan, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.

El enunciado anterior remitía directamente a la interpretación de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Por ello y para contestar a la cuestión de si era posible establecer un sistema propio de Función Pública, hacía falta una interpretación clara del término “Régimen Estatutario “

En este sentido, las tesis dominantes partían o bien de una concepción restrictiva del concepto implicando sólo a los aspectos puramente jurídicos (tesis autonomista) o bien lo ampliaban más allá, incluyendo los aspectos organizativos de la Función Pública (tesis centralista)

Por ello la asunción obligatoria del modelo mixto vigente desde la ley del 64 pasaba por definir los límites de desarrollo del concepto de bases del Régimen estatutario.

Dichos límites fueron interpretándose a lo largo de los años ochenta, mediante leyes desarrollo y Sentencias del tribunal Constitucional, que fueron haciendo suya la interpretación centralista asumiendo el vaciamiento, de hecho, de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en esta concreta materia. Nos referimos a instrumentos legislativos como el Proyecto de ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA de 1982, reconvertido en la ley de del Proceso Autonómico. La ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública, y la importante Sentencia del Tribunal Constitucional del 87. (TC Pleno S 11 Jun. 1987.)

5. LOS AÑOS OCHENTA

Dado el marco en el que se debía desarrollar la función Pública, idéntico por lo dicho al del Estado, la característica propia de esta fase es sin duda el crecimiento constante por un lado y la búsqueda de la uniformidad organizativa por otro.

El crecimiento en número de efectivos tiene su máxima expresión en los primeros años de la década como consecuencia de las competencias asumidas en Sanidad y Educación principalmente. Este rápido crecimiento se observa comparando las cifras de empleados públicos al inicio de los años 80,

aproximadamente unos 31.000 y el número de empleados (97.483) que trabajaban en la Administración de la Generalitat a finales de la década, y que significó el multiplicar por tres la plantilla.

El crecimiento exponencial del personal hacía muy difícil diseñar una nueva administración, ya que lo prioritario era asumir ese crecimiento con los instrumentos estructurales que por aquel entonces se tenían. Efectivamente, en este periodo se van desgranando las leyes que configurarían la función Pública Autonómica catalana, estas leyes (4/1981, 17/1985, 9/1986, 21/1987 y 14/1987) tendrán por objetivos hacer frente a los desequilibrios/desafíos producidos por dicho incremento, modelando a su vez una administración acumulativa, idéntica a la tradicional, muy estructurada pero poco diferenciada del resto de las administraciones autonómicas.

Los recursos necesarios para hacer frente al crecimiento fomentaron el uso intensivo de controles desde una perspectiva clásica y basándose en el modelo de legalidad presupuestaria contable donde se llegará a primar más que la contención del gasto y por tanto la eficiencia en la asignación de dichos recursos, el control previo de legalidad realizado por la intervención, y la rendición de cuentas conforme al presupuesto.

Este hecho penalizará la eficiencia pública porque los gestores sólo deberán rendir cuentas del ajuste presupuestario entre los recursos asignados y los recursos utilizados, sin que exista ninguna referencia al resultado de su gestión o al grado de impacto conseguido en la puesta en práctica de los programas y actuaciones realizadas. Aunque teóricamente posible no existirá en la práctica ningún interés en reforzar dichos mecanismos de control.

En el ámbito que nos ocupa, que no es otro que la función pública, los principales mecanismos de control de la gestión de los recursos humanos, es decir, el Consejo Cántala de la Función Pública y la Inspección General de servicios de Persona y la Comisión técnica de la Función Pública. De dichos órganos sólo se activará eficazmente la Comisión Técnica de la función Pública.

Por lo que respecta al Consejo Cántala de la Función Pública, éste a duras penas ejercerá sus competencias ya que creado a imagen del Consejo Superior de Función Pública, también sufrirá de sus mismos defectos. (el más grave su falta de operatividad). Por otra parte La Inspección General de servicios de Personal nunca asumirá el poder suficiente como para poder realizar un control de legalidad efectivo más allá de recordar y recomendar, en algunos casos, el cumplimiento de la normativa de función Pública a los Departamentos.

A mediados de los años 80 y con la intención de dar respuesta al guante lanzado por el propio Presidente de la Generalitat, delante del Parlamento Catalán en el Debate sobre política general de 1985. Se crea en 1986 el "Comité Asesor para el estudio de la Organización de la administración de la Generalitat" con la misión de impulsar la modernización administrativa con el objeto de desburocratizar la Institución.

Dicho Comité, a finales de los años 90 acabará estructurándose en una Dirección General más, dependiente de la actual Secretaria de Organización y Administración Pública difuminando así su personalidad autónoma y su capacidad de impulsar las reformas de modernización, No obstante y a pesar de ello no dejará de ser un polo de mejora constante, mediante el asesoramiento a los departamentos en materia de modificaciones de procedimiento, el análisis funcional de sus organizaciones y sus auditorías estructurales.

6. LOS AÑOS 90 PROGRAMAS DE REFORMA

Alcanzada la madurez organizativa, la necesidad de reducir costes y implantar valores de austeridad en la administración desencadenará en los años noventa, los primeros intentos de reforma administrativa.

Si tuviéramos que establecer una fecha donde se inician los programas de reforma tendríamos que hacerla coincidir con la fecha de publicación de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización Procedimiento y régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya. Esta ley, importante en muchos otros temas, innova aspectos como la posibilidad de verificar la eficacia de las normas y el tratamiento del silencio administrativo positivo, o los estudios coste-beneficio obligatorios en normas de carácter general.

En materia de reforma administrativa general, en los años noventa, se debe hacer una referencia al Programa ARA. Acciones de Reforma Administrativa, primer intento de reforma global de la administración y que propondrá toda una serie de medidas encaminadas a reformar la administración en cinco ámbitos básicos: el de la simplificación de las estructuras organizativas. El de la mejora de los sistemas de gestión; el de la adecuación de los objetivos a los recursos disponibles, la adecuación de los recursos humanos a las necesidades de servicio y la mejora del servicio a los ciudadanos.

La reforma amparará, entre los años 94 y 95, actuaciones singulares de mejora administrativa con el objeto de racionalizar la gestión. Nos referimos a la implantación general de los cuadros de mando, el proyecto de evaluación del rendimiento, el manual de análisis y formalización de estructuras orgánicas. La racionalización de los sistemas informáticos de personal (el GIP), etc.

No obstante el esfuerzo de sistematización global de los problemas que tiene la Administración Catalana y sus posibles soluciones recogidos en el Programa ARA, a principios de los 90, no tendrá el resultado perseguido. No obstante y mediante un Acuerdo el Gobierno en sesión de 30 de julio de 1996 se aprobarán algunas de las medidas contenidas en el mismo.

En ese mismo año mediante el Decreto 74/1996, el Comité Director para la Organización de la Administración suprimirá 244 órganos.

En 1997, La aparición del Decreto legislativo 1/1997 aparte de sistematizar la normativa dispersa reguladora de la Función Pública, intentará apartarse de los criterios establecidos por la normativa estatal en ámbitos como la selección, la estructura interna de la administración, haciéndola más flexible.

En este intento de resumir los procesos de mejora de la gestión administrativa en general de estos años, mencionaremos la implantación y puesta en marcha desde el departamento de la Presidencia, ya al final del siglo, de las llamadas Fichas Estratégicas.

El proyecto de Fichas Estratégicas será un intento de sistematizar y coordinar las actuaciones y proyectos departamentales, y romper por parte del gobierno el monopolio de las políticas departamentales en aras de una mayor coherencia y visión global.

Por último, hay que aclarar que independientemente de los aspectos generales de mejora del funcionamiento de la Administración catalana, a lo largo de estos años ha habido actuaciones sectoriales que han supuesto una reforma en ámbitos como la Sanidad: (Creación de un modelo Sanitario propio Decreto 84/1985 de 21 de marzo por el que se aprueba la reforma de la Atención

Primaria de la Salud). En Educación, La Ley de 1983, que supone la integración en la red pública de las escuelas de iniciativa social de los años 60. En Seguridad, la ley de 1994 de regulación de la policía y “mosos d’esquadra” y de extinción de incendios o salvamento de Cataluña. o las sucesivas leyes de normalización y Política lingüística, etc.

III.- LA SITUACIÓN ACTUAL. VOLUMEN Y DATOS A CERCA DE LA ADMINISTRACIÓN CATALANA

La Generalitat de Catalunya a 31 de diciembre 2002 tenía alrededor de 127.064 puestos de trabajo repartidos por Departamentos de la manera siguiente:

a) Por Departamento

Departamento de la Presidencia	1.365
Departamento de Justicia e Interior	21.258
Departamento de Economía y Finanzas	1.093
Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales	505
Departamento de Educación	53.515
Departamento de Cultura	1.594
Departamento de Sanidad y Seguridad Social	36.864
Departamento de Política Territorial y Obras Publicas	1.615
Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca	1.675
Departamento de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo	2.371
Departamento de Bienestar y Familia	3.816
Departamento de Medio Ambiente	1.173
Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información	220

En esta tabla no se incluye el personal sustituto o de refuerzo que aproximadamente consta de 2608 efectivos.

Tampoco se incluyen los datos sobre el personal del sector público empresarial.

b) Clasificación por colectivos

Si miramos los colectivos y las áreas de repartición funcional del personal veremos que la mayoría del personal son o docentes o personal al servicio de las instituciones sanitarias. El personal que conforma el colectivo de Administración General sólo representa un 13,5% del total del personal lo que quiere decir que la mayoría de trabajadores, sean éstos funcionarios, laborales o estatuarios relación directa con el público. Este dato nos sirve para definir a la administración catalana con una administración de carácter prestacional y activa. En concreto y por colectivos, la Generalitat se divide porcentualmente en:

Servicios penitenciarios	1,7%
Personal de administración y técnico	13,5%
Agentes rurales	0,3%
Mossos d’esquadra (Policía Autónoma)	6,7%

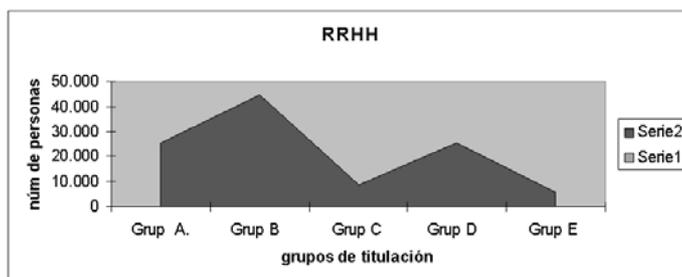
Personal de Instituciones sanitarias (estatutarios del ICS)	26,6%
Docentes para adultos	0,6%
Docentes del Departamento de Educación	38,3%
Personal laboral	6,2%
Personal de la Administración de Justicia	4,5%

Si miramos la composición por Grupos de titulación, observamos que los grupos A y B, es decir personal técnico, representan a un colectivo de 70.229 personas o, lo que es lo mismo el 55,27 % de todo el personal. La mayoría concentrados en el personal docente, sanitario i de Bienestar Social. Estamos, por ello, delante de una pirámide invertida, donde enfrente del 26,81 % de puestos de trabajo administrativos y un grupo E residual con un porcentaje correspondiente al 14,62 % del total.

c) Grupos

Grupo A	25.635	correspondiente al	20,17 %
Grupo B	44.594		35,10 %
Grupo C	8.437		6,64 %
Grupo D	25.635		20,17 %
Grupo E	5.874		4,62 %

Otros 6.259, es decir el 4,93 % está formado básicamente por personal al servicio de la Administración de Justicia.

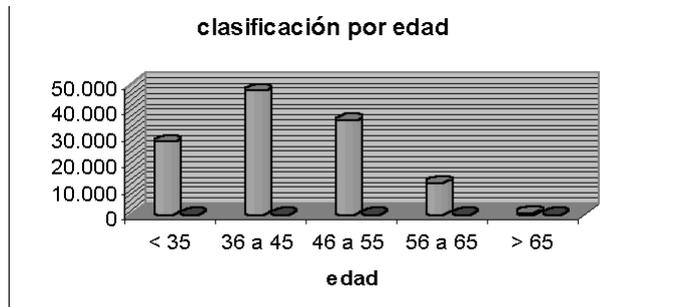


d) Por Sexo y Edad

Por sexo, son mujeres 79.171, un 62,31 %, y hombres 47.893, cifra que representa el 37,69% .



En cuanto a la edad, la Administración de la Generalitat es una administración relativamente joven donde casi el 60 % (75.380 personas) se encuentra en la franja de 18 a 45 años de edad. Enfrente de 48.945 personas que sobrepasan dicho límite.



Por último y en cuanto al concepto de Función Pública directiva y a pesar de la inexistencia de un criterio de delimitación homogéneo la Ley 13 / 1989 de 14 de diciembre, de organización y funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat.

Esta ley define en su artículo 5 cuáles órganos tienen la categoría de órgano Superior de la Administración de la Generalitat: el Presidente, el Gobierno y los Consejeros.

En el mismo artículo 5 apartado 3, define, también como altos cargos las figuras del Secretario General, Directores Generales, y asimilados (Comisionados, Secretarios Sectoriales, y Directores de Servicio.

Por otro lado y delante de la ausencia de una definición clara al respecto, dadas las características, competencias y responsabilidades de la figura del Subdirector, también a efectos de este trabajo lo consideramos como Directivo Público.

Con datos del 2002 en la Generalitat de Catalunya había unos 350 cargos que se corresponderían con los siguientes órganos individuales

- 15 Consejeros.
- 15 Secretarios Generales.
- 15 Secretarios Sectoriales.
- 92 Direcciones Generales.
- 213 Subdirecciones Generales.

Por último deberíamos hacer expresa mención a aquellos Directivos Públicos que provienen del ámbito laboral y que sujetan su estatuto a la normativa que regula los contratos de alta dirección Real Decreto 1382/1985. A aquellos cargos eventuales de confianza política, a las personas que trabajan en empresas y sociedades públicas mercantiles.

Por último no nos pronunciamos sobre la naturaleza directiva o no de determinados puestos singulares ya que la heterogeneidad de estos puestos, hace imposible un trato común que los identifique como puestos de naturaleza directiva.

IV. EL FUTURO. REPENSAR LA FUNCIÓN PÚBLICA CATALANA

Ante la ausencia de un modelo propio de Función Pública, una de las preguntas claves para hacer un análisis prospectivo de lo que nos puede deparar el futuro es saber si todas las recetas, actuaciones, modelos de cambio, proyectos de mejora, etc. que en la actualidad se debaten en todas las Universidades e Instituciones públicas implicadas deben o pueden ser asumidas desde un modelo de Función Pública importado del modelo estatal.

La duda se plantea en un momento de cambio. Muchos de nosotros nos preguntamos si los parámetros legales y principios en los que se asienta el modelo de Función Pública del Estado Español; que sobrevive en nuestras instituciones desde la época preconstitucional, puede dar respuesta a las necesidades y retos planteados por nuestras sociedades, ya no sólo en función de los valores de eficacia y eficiencia, (por importantes que continúen siendo), sino desde el punto de vista de transparencia, integración de acciones, flexibilidad, responsabilidad y profesionalidad. Es decir de valores relacionales.

La respuesta a la duda planteada creemos que ha de ser negativa. No basta con tener unas administraciones que funcionan más o menos bien, más o menos integradas, más o menos coordinadas, sujetas a la legalidad y que actúan de forma objetiva sirviendo a los intereses generales.

Y ello es así porque la propia sociedad nos exige mucho más. La administración es una herramienta, un instrumento al servicio de los intereses generales. Y como cualquier otra herramienta, la Administración se legitima por su utilidad y fiabilidad. Ya no basta con saber cambiar eficientemente el “delco” del vehículo de nuestro cliente, entre otras cosas porque nuestros ciudadanos ya hace tiempo que van en coches que no tienen “delco”.

Sabemos como montar un Registro pero no sabemos interconectarlo en una Base de Datos que a su vez se nutre de otros Registros. Sabemos rendir cuentas de una actividad que hemos realizado, pero no sabemos evaluarla en coste de oportunidad ni sabemos quién es el responsable de dicha actividad.

A los “clientes” (propietarios) de hoy, no se les puede servir mediante organizaciones estructuradas jerárquicamente, donde los procesos de decisión están cada vez mas alejados del llamado “Front-Office”, sin estímulos para la creación de equipos flexibles; para la asunción de responsabilidades, para la innovación, para la transmisión de la información, donde los sistemas de control responden a una lógica procedimental presupuestaria. Donde los sistemas disciplinarios se inspiran en paradigmas Weberianos propios del siglo diecinueve. Donde las estructuras organizativas y compartimentadas se inspiran todavía en el vetusto Estatuto de Bravo Murillo.

¿Cómo se organiza o cuál es el modelo de función Pública que pueda responder o ser mas útil a una sociedad más diversa, más relacionada, que quiere y debe decidir dentro de su propio espacio social y por tanto público?.

1. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Repensar la Función Pública catalana pasa en primer lugar por repensar la complejidad de nuestro País, cuales son sus necesidades, y qué instrumento, qué herramienta pública se adapta mejor a estas. No hacerlo significa correr el riesgo de realizar y implementar de forma eficiente políticas públicas innecesarias.

En segundo lugar y conocidos los retos que nuestra sociedad nos plantea deberíamos ser capaces de realizar una diagnosis de la situación. Es decir, pensar en cuales son aquellos elementos de esa herramienta Pública que hay que cambiar, los parámetros que hay que afinar, los que hay que mantener, y los que hay que suprimir con el objeto de crear un instrumento útil.

El reto es hacerlo de forma consensuada por todo el ámbito representativo Parlamentario y con mecanismos que ayuden a establecer esa diagnosis de forma fiable.

Por último, deberíamos ser capaces de estudiar la forma legal pertinente para llevarla a término. Deberíamos plantearnos, si los mecanismos jurídicos existentes permiten el cambio, o no, En este último caso se debería poder modificar dichos mecanismos.

La pregunta que nos debemos hacer debe ser la misma que nos hacíamos al inicio de la andadura institucional Catalana en 1977. ¿Debemos tener un modelo propio de gestionar los asuntos públicos? ¿Ha de ser diferente del actual? Entendemos que responder a estas cuestiones, ahora sí, es prioritario.

Si queremos tener una administración cohesionada capaz de hacer frente a los retos que se plantean en nuestro entorno, la Administración Catalana, superada la fase de crecimiento y de madurez, ha de ser capaz de plantearse su propio paradigma.

2. ¿DIFERENTES PARADIGMAS PARA DIFERENTES RETOS?

Hablar de modelos de Función Pública, en nuestro entorno europeo, es hablar de administraciones que funcionan con sistemas abiertos de inspiración nórdica y anglosajona, o por el contrario, que prefieren los modelos cerrados o de carrera inspirados en el racionalismo Francés.

Como se sabe, los modelos teóricos en la práctica se establecen con matices y ello lleva aparejado que la mayoría de los modelos que funcionan en nuestro entorno tengan elementos en mayor o en menor grado de los dos modelos.

Lo nuevo, en todo caso es que en Europa se está creando un espacio común donde los sistemas de función Pública no están definidos en función de sistemas, sino en función de Principios. De estándares de actuación común a todas las administraciones públicas europeas.

La idea subyacente es que a partir de ahora será irrelevante conocer si la administración pública de un país europeo adopta un modelo u otro. Lo importante, lo definitivo será saber si cumple o no con los valores que le son propios

Si los medios establecidos para conseguir cumplir con dichos estándares de buena administración son eficientes o no, nos lo dirá la propia sociedad. En un entorno globalizado como es el europeo. La corrección de las ineficiencias de los sistemas en primer lugar correrá a cargo de la propia Institución. Pero si ésta no lo hace, la corrección nos vendrá impuesta por Instituciones externas. Una reciente muestra de ello, es la anulación por el tribunal Europeo de controlar mediante la acción de oro, las empresas que han sufrido en mayor o menor grado un proceso de privatización.

Ejemplos como los anteriores ponen en evidencia la necesidad de empezar tomarse en serio la competitividad de nuestras administraciones, no ya en el propio mercado interno, que también, sino en comparación con las otras administraciones europeas.

3. VALORES PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

A raíz de los procesos de adhesión de los países candidatos a formar parte como miembros de pleno derecho de la UE, el Tratado de Copenhague de 1993 estableció, por primera vez en un proceso de adhesión, una serie de criterios a cumplir en el ámbito de sus instituciones Públicas. Estos criterios fueron a su vez desarrollados ampliamente por los organismos internacionales europeos encargados de verificar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en Copenhague.

La razón para ello era doble, por una parte ayudar a los Países miembros a cumplir con los criterios impuestos y implementar las políticas necesarias para conseguir alcanzar los estándares señalados; y por otra, establecer un cuerpo doctrinal coherente con variables fáciles de contrastar (y defender) en los procesos de evaluación periódicos que debían llevarse a cabo.

Paradójicamente, el proceso señalado ha tenido otro efecto no buscado pero que cada vez va adquiriendo mayor relevancia. El conjunto de principios y de buenas practicas administrativas se está constituyendo poco a poco en un proceso de convergencia real entre los países miembros que apunta a una formula común de gestionar los servicios públicos y de aplicar políticas internas de mejora de sus respectivas administraciones.

El sujeto activo de la aplicación de estos principios es, sin duda alguna, la Administración Pública. En buena medida, podemos asegurar que construir una administración que pueda responder a los retos que plantea la aplicación de estos estandartes administrativos es un problema a resolver de forma prioritaria por los países candidatos. Pero, además, la aplicación de dichos estándares, se está constituyendo en una condición de competitividad entre los países miembros de la Unión Europea.

No se discute que la aplicación interna del “Acquis communautaire” requiere una administración moderna que ayude a los sectores productivos de un país a competir en igualdad de condiciones y por supuesto dentro de la legalidad.

De ello se deduce, como ya hemos señalado anteriormente, que la presión por tener una administración moderna y competitiva también es ejercida, en un primer estadio, de forma muy intensa por las sociedades y instituciones internas de cada país.

Si antes dábamos un ejemplo de presión ejercida por el exterior, ahora lo hacemos lo mismo desde un plano interno: Fijamos la atención en el mercado de la información tecnológica a escala municipal en nuestro propio País. La comparación que cualquier ciudadano puede hacer entre los servicios que los municipios catalanes están prestando a través de sus páginas web, presiona a los más desfavorecidos por la comparación a realizar más inversiones en la red y mejorar sus servicios, so pena de ser tratado como administraciones de segunda clase por sus propios ciudadanos.

Repetimos, la idea es que la eficiencia en la producción de servicios públicos es una condición de competitividad del sector productivo de los países y que ésta sólo se consigue mediante la

adaptación de la administración a modelos de calidad.

El incipiente modelo europeo de administración pública está inspirado por todos aquellos principios, no suficientes, pero si necesarios que permiten implantar unos mínimos estándares comunes en las actuaciones de nuestras respectivas administraciones.

La mayoría de dichos principios ya se recogen internamente en la práctica mayoría de países en sus normas constitucionales o en sus ordenamientos jurídicos

El núcleo duro de los principios y criterios que conforman este nuevo espacio administrativo europeo lo forman principios como el de legalidad, proporcionalidad el principio de certeza legal; el principio de no discriminación; de ser escuchado; de protección de las legítimas expectativas; de igualdad de acceso a los sistemas de protección administrativos; de transparencia; de rendición de cuentas; de la responsabilidad de la administración por los errores cometidos, de flexibilidad estructural, etc.

Estos principios a su vez destilan a su vez toda una serie de sub-principios de actuación administrativa que inciden directamente en la forma, en la organización y en las políticas de recursos humanos establecidas dentro de las respectivas administraciones.

Por ejemplo: principios como los de confianza en la actuación (Reliability) y de certeza legal (Predictability), enmarcan otros sub-principios aplicables a la función pública europea, como es el caso del principio de profesionalidad de las personas que trabajan en ella, de su integridad, y de su honestidad.

Principios como los de una administración abierta y transparente (Openess and transparency) se concretan dentro de las administraciones en la instauración de mecanismos de protección que reduzcan al mínimo posible la corrupción pública, así mismo, dichos principios forzosamente llevan aparejados la instauración de mecanismos éticos generadores de una cultura donde predominen valores como la responsabilidad, la comunicación, la información veraz y la formación.

Todos estos principios de actuación en materia de función pública requieren a su vez de una gestión eficiente y de calidad en las políticas públicas que inciden en las regulaciones sobre ocupación y carrera de los funcionarios públicos; en la gestión de modelos fiables de selección; en los sistemas de retribución establecidos, en las políticas de evaluación del rendimiento, etc.

Dichas políticas que no tienen por qué ser idénticas, si que tienen que tener unas condiciones mínimas estructurales que ayuden a fomentar y conseguir aquellos deseados estándares de calidad i eficiencia en la gestión de políticas públicas en materia de RRHH.

Estas condiciones mínimas estructurales pasan por adecuar nuestras administraciones a valores o principios como los siguientes:

Clara separación entre la esfera civil y la esfera pública.

Con ello se trataría de despejar la confusión que se produce cuando no se conoce a ciencia cierta que intereses defiende una determinada organización. Esta situación, es un caldo de cultivo para la lucha de intereses y el fomento de prácticas corruptas difíciles de controlar debido entre otros problemas a la ausencia de mecanismos fiables de control público.

Dicho principio no incide en los cada vez más importantes sistemas de relación y participación ciudadana en los asuntos públicos. Al contrario, los fomenta, garantizando el desbloqueo del ejercicio de las prerrogativas públicas captados por contrapoderes sociales hechos efectivos por múltiples grupos de interés adecuadamente organizados.

La separación entre política y administración

El viejo principio Weberiano de la separación entre política y administración se establece como un criterio moderno de utilidad en las Administraciones Europeas. Se constituye así en una de las condiciones que propician a nuestro modo de ver, unas organizaciones públicas eficaces y profesionales. El mecanismo que hace posible visualizar dicha separación se encuentra en el establecimiento de una clase de altos funcionarios; los gestores públicos que hacen de puente y frontera entre la clase política y la estructura. De manera paradójica la cuña profesional que representa institucionalizar la alta función pública, reduce la estructura e impide dos importantes patologías: La politización de la Administración, al instaurarse un contrapoder profesional a modo de corta fuego y, por otra parte la burocratización de la política. Lo que se pretende con ello es que cada actor asuma su rol sin inmiscuirse en el papel del otro.

La protección en el puesto de trabajo

Con este principio se persigue crear unas condiciones dignas de trabajo, que hagan posible la atracción de los mejores mediante unas retribuciones dignas, al mismo tiempo que se asegura la estabilidad necesaria para garantizar el desarrollo de una función pública responsable y profesional. Dicho principio incide en el contrato psicológico entre ambas partes de la relación (trabajador público, Administración) mejorándolo en el sentido de incrementar las responsabilidades de unos y los resultados del otro

El reclutamiento y la promoción basado en el mérito y en la capacidad.

El sistema y los principios antes mencionados no serian eficaces si no se pudiera asegurar el cumplimiento del Principio (en nuestro caso constitucional) del mérito y capacidad a la hora de seleccionar a los trabajadores públicos. El sistema de selección así establecido debería complementarse con la instauración de un sistema de promoción o carrera por méritos propios que redujera la incertidumbre y aumentara la motivación de las personas que trabajan en el ámbito público mediante el establecimiento de criterios claros y, sobre todo, objetivos, de progreso individual.

El modelo de Función Pública dibujado en estas líneas, no prejuzga la adhesión a un modelo cerrado o abierto, laboral o funcional. Lo importante, como ya hemos señalado, es el cumplimiento de los principios aquí expuestos y otros que se derivan de ellos y que no hemos desarrollado.

V.- CONCLUSIONES

En un ámbito como el nuestro, toda reflexión sobre el futuro debería partir en primer lugar de los factores históricos que hemos analizado en la primera parte de este artículo y cuya conclusión ha sido la imposibilidad en aquellos primeros momento de establecer un modelo propio de función pública catalana.

En segundo lugar, se debería realizar una interpretación, en este caso forzosamente subjetiva, de la realidad y de la situación contemporánea que nos envuelve. Y a ello nos hemos dedicado al describir los procesos y proyectos de reforma que en la actualidad se están llevando a cabo. A nivel autonómico.

Por último hemos intentado reducir la complejidad que todo futuro lleva aparejado mediante el estudio de modelos existentes, tendencias predictivas y extrapolaciones que se analizan a la luz de la experiencia. Y a ello nos hemos dedicado al describir las tendencias observables en nuestro entorno europeo.

Si lo dicho sobre los Principios que inspiran la nueva Función Pública europea puede ser considerado un modelo a seguir deberíamos ser capaces de adoptarlo, y adaptarlo a nuestras necesidades.

Muchos pensarán que nuestras administraciones públicas ya recogen en sus instituciones dichos principios y valores. Pero ello no basta; como no basta considerar a la administración Federal Rusa descentralizada, por el hecho de que en su Constitución de 1993 se recojan los principios del “rule of law” o el de “self Government”.

La clave de este Nuevo Modelo de función Pública estará más que en las declaraciones de principios, en la calidad de la aplicación de estos a la realidad. Es decir, el cómo lo hacemos.

Hay métodos más eficientes que otro para conseguir tener unas administraciones públicas más transparentes, más flexibles o más profesionales. Y en eso estamos.

REFERENCIAS

Departament de la Presidencia. 1995, *L'autonomia política de Catalunya*, Entitat Autòma del Diari Oficial i de Publicacions.

Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Texto articulado aprobado por Decreto 315/1964 de 7 de febrero. BOE, núm. 40, de 15 de febrero de 1964.

La cifra de funcionarios existentes a lo largo de estos años ha sido facilitada por la Secretaria General de Función Pública, y fue publicada en el número 18 de la Revista *Funció Pública* de 1999, por el Departamento de la Presidencia.

FLORENSA, M.L. “La Modernización de la gestión administrativa a la Generalitat de Catalunya”, a *Autonomies*, Revista Catalana de Dret Públic, n. 18. pp, 13–42.

Para cualquier información sobre el Proyecto de Notas Estratégicas, ver: http://www.gencat.net/nova_administració/projecte_ne.htm.

Para cualquier información sobre el Proyecto AOC, ver: <http://www.cat365.net>.

Para cualquier información sobre el Proyecto CAT21, ver: http://www.gencat.net/nova_administració/cat21/pla.pdf

Francisco Cardona, *Espacio Administrativo Europeo* “Tribune de la Gestión Publique”, editada por SIGMA, dentro del programa Phare, Vol V, nº 2.

Para una clara aproximación a la definición de directivo público y su tratamiento diferencial en los países europeos ver “Bureaucratic Élites in Western European States”: A comparative Analysis of Top Officials” Editado por Edward C. Page y Vincent Wright. Editorial Oxford . Y el artículo de Carlos Losada “Las especificaciones de la Gestión Pública: Implicaciones de la función Directiva Pública, publicado en La revista Gestión y Análisis de Políticas públicas, editada por el INAP.

La postura de los sindicatos y Asociaciones ante las reformas en las Administraciones Públicas

M^a Antonia Montero Bermúdez de Castro

Coordinadora de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CC.OO.

Tenemos que comenzar afirmando que es evidente que las Administraciones Públicas están ante nuevos retos, tal como expone la introducción del programa de este seminario, deben afrontar cambios normativos y de funcionamiento para completar los objetivos de modernización y adaptación a la realidad social y que los sindicatos participamos en este entramado de forma muy activa.

Por ello, los sindicatos luchamos por mejorar los servicios públicos y su imagen, trazándonos estrategias entre las que cabe un marco de cooperación para lograr servicios de calidad” si esta cooperación no es posible, habrá que acudir a las reivindicaciones, a la denuncia pública, incluso a las movilizaciones que puedan implicar a la ciudadanía como perdedores definitivos de patrimonio público.

La ISP define ese marco posible: "La cooperación es una relación activa basada en el reconocimiento del interés común, que tienen el personal y los empleadores del sector público, en asegurar la viabilidad y el vigor de los servicios públicos. Esa relación presupone un continuo empeño del personal en mejorar la calidad y eficacia de su actividad y requiere que las entidades empleadoras acepten a los empleados como parte interesada con derechos e intereses que tienen que tomarse en cuenta en el contexto de las decisiones importantes que afectan a su trabajo y a su empleo."

Todo esto viene a resumir que se necesita un trabajo común para la reforma y mejora de los servicios públicos, así como una norma básica que sea el punto de consenso que permita abordar estos cambios.

La Constitución española es concluyente al establecer que la Ley regulará el estatuto de los empleados públicos, indicando como contenidos necesarios del mismo el sistema de acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. La Constitución no exige al legislador que dicte una única Ley singular que se denomine Estatuto que contenga agrupadas todas las normas concernientes a la función pública. De modo que no puede considerarse inconstitucional la circunstancia de que, cerca de un cuarto de siglo después de aprobada la Constitución, la materia que nos ocupa esté regulada en un conjunto de normas dispersas, unas preconstitucionales y otras posteriores a la Constitución. Pero, aunque la dispersión normativa no pueda considerarse inconstitucional, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, y desde el tenor literal del artículo 103.3 de la Constitución, puede sostenerse la conveniencia de que se apruebe un único texto en que se contenga el entero régimen jurídico básico de los empleados públicos. Así debió entenderlo el Gobierno presidido por el Sr. Aznar cuando el 25 de junio de 1999 aprobó, después de más de dos años de elaboración y negociación, el proyecto de ley sobre el Estatuto de la Función Pública. Bien es cierto que las fechas en que se remitió el proyecto de ley al Congreso y

la más que inminente convocatoria de elecciones hacían presagiar lo que sucedió. Esto es, que no fue posible completar la tramitación del Estatuto, decayendo el proyecto con la disolución de las Cortes, sin que se haya reactivado el mismo en la segunda legislatura del Gobierno del Partido Popular. Sin embargo debe reseñarse que, de modo prácticamente inmediato a la celebración de las Jornadas, el Ministro de Administraciones Públicas ha anunciado su intención proponer a las demás fuerzas políticas una especie de “Pacto de Toledo sobre la Función Pública” en que se tendrá en cuenta el tantas veces citado Proyecto de Estatuto de la Función Pública, iniciativa que celebramos con toda sinceridad.

Pero, al margen de las razones de tipo formal antes expuestas, la reforma de la función pública, con o sin Estatuto, es necesaria. El Estado, lo público, atraviesa en España y en Europa una de las peores épocas de su historia reciente. Los aires liberalizadores han llegado a la Administración con fuerza insospechada. La gestión pública se considera ineficaz, ineficiente, sustituible. Los aires liberales no se han detenido en el sector público empresarial, a cuya liquidación ha asistido la población española con indiferencia incomprensible, sino que han alcanzado al núcleo duro de lo público. La seguridad, la sanidad, y la enseñanza pública son desplazadas cada vez más por seguridad privada, sanidad privada, enseñanza privada y un largo etcétera. Y, cuando no se privatiza lo público a las claras, se externalizan cada vez más funciones públicas por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Naturalmente, lo público se menosprecia y lo privado se valora al alza, aunque no se haya acreditado que la gestión privada sea más eficaz que la pública, y en ocasiones se pueda acreditar justamente lo contrario. Podrían traerse muchos ejemplos, pero nos quedaremos solamente con la comparación entre la Universidad Pública y la Universidad Privada que empañada esta última de toda suerte de dudas.

Cualquier sociedad avanzada para afrontar sus retos de presente y futuro necesita una Administración pública eficaz; lo que significa que necesita empleados públicos bien formados, especializados, reconocidos, responsables y motivados. Y para que la Administración haga las veces de motor de la sociedad es necesario llevar a cabo la inversión más importante y productiva; la inversión en la formación que redunde en mejores funcionarios en general, mejores médicos, mejores profesores, mejores investigadores, etcétera. Sin embargo, en términos de contabilidad nacional, la inversión en el factor humano se considera gasto, gasto que debe reducirse; entre otras razones para alcanzar la meta ideológica del déficit cero. Ideología que lamentablemente está penetrando en la sociedad española hasta el punto de que, según las encuestas que han visto la luz en los últimos meses, los españoles consideraríamos que soportamos una gran presión fiscal, cuando no cabe duda de que es la más liviana de Europa desde siempre (aunque no ha hecho sino crecer en los últimos años), y, en consecuencia, querríamos pagar menos impuestos y recibir mejores servicios y prestaciones públicas y disfrutar mejores infraestructuras. Una especie de “España de los milagros” en que todos pagaríamos menos y recibiríamos más. Esto es, tendríamos mejores carreteras, aeropuertos, trenes, mejor educación y sanidad, mejor ocio, mayor seguridad en las calles, mejores pensiones, etc. Pero resulta obvio que para recibir mejores servicios es preciso invertir más y mejor en el sector público, pues sin operadores públicos bien preparados no llegarán las soluciones imaginativas que consigan ahorro, productividad y excelencia. Esa nueva ideología conservadora, que no liberal, a la que nos hemos referido, ha calado en los ciudadanos acentuando el desprestigio de lo público justificando una política privatizadora que no parece tener límites.

Por eso en esta época en que los enemigos del Estado, los enemigos de lo público, surgen por doquier, es preciso hacer hincapié en sus virtudes. Bien es sabido que el Estado significa muchas cosas y diferentes y que ha sido utilizado para los fines más aviesos, como suele suceder con las

mejores ideas. Pero, el significado que aquí nos interesa de Estado es el de instrumento de la solidaridad; el más potente y decisivo instrumento para la solidaridad. Hasta el punto de que salvar al Estado equivale a salvar uno de los instrumentos fundamentales de nuestro sistema democrático. Hace unos días, el expresidente francés Valery Giscard d'Estaing, que preside la Convención Europea, con esa capacidad de síntesis que caracteriza a los franceses, especulaba sobre el que debiera ser lema de la Europa Unida y proponía que este fuera "Libertad, justicia y solidaridad". La asociación de lo que antes parecía contrapuesto, inasociable, se está realizando en Europa, a través del Estado. La Europa de las libertades fundida con la Europa social, a la que debiéramos dedicar también unas Jornadas. Apostemos pues por el Estado, porque si no lo hacemos nosotros, los empleados públicos, nadie lo hará por nosotros.

Nada es más hermoso y gratificante que servir a los demás y eso somos los empleados públicos, servidores de nuestros conciudadanos. Y estamos aquí para ver como podemos encontrar mejores formulas para realizar mejor nuestras funciones.

Un punto de vista sobre la selección de personal en las Administraciones Públicas

Javier Sierra Rodríguez

Presidente de ADEGAP - ESPAÑA

I.- INTRODUCCIÓN

Los sistemas de selección son uno de los aspectos de la gestión de Recursos Humanos que ha estado siempre en discusión en el ámbito de la Administración Pública y donde se han centrado numerosos estudios y planteamientos. Este breve artículo no hace otra cosa que aportar un nuevo punto de vista al debate, plasmando en cierto modo una argumentación favorable a los objetivos de la Asociación de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública de España (ADEGAP – España), cuya postura y razones se esgrimieron en la Mesa denominada “la postura de los sindicatos y asociaciones ante los cambios en la Administración”, en el marco del I Seminario Nacional de Gestión Pública titulado “nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas”, que se celebró en Murcia del 2 al 4 de Abril de 2003.

ADEGAP - España representa los intereses de los titulados de la Diplomatura universitaria oficial en Gestión y Administración Pública (en adelante GAP)⁶² y tiene como uno de sus objetivos principales conseguir una determinada preferencia de los mismos, en los diferentes procesos selectivos de empleo público que convocan las distintas Administraciones españolas. Este objetivo no solo responde a meros intereses profesionales, sino que hay un claro interés público en que estos diplomados accedan fácilmente a determinados puestos de las Administraciones, ya que su específica formación les capacita y les otorga aptitudes y competencias para desempeñarlos con una mayor eficacia, eficiencia y calidad, lo que constituye la finalidad de los procesos selectivos.

II. LAS BASES PARA UN PLANTEAMIENTO: IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD

El artículo 103.3 de nuestra Carta Magna expresa los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública. Por su parte con el artículo 23.2, configurado como derecho fundamental y especialmente protegido, se reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Dejamos de lado el principio de publicidad, porque nos vamos a centrar primordialmente en la relación entre los principios de igualdad, mérito y capacidad, ya que para plantear el punto de vista que se quiere desarrollar, precisamos poner en relación dichos principios.

No sin razón se pone mucho énfasis en el principio de igualdad en los diseños de los procesos de selección, ya que estamos hablando de una cláusula fundamental de nuestro ordenamiento que está muy protegida constitucionalmente y que se proyecta sobre muchos campos de la actividad

62.- El título universitario oficial de diplomado en Gestión y Administración Pública (GAP) fue establecido por el RD 1426/1990 de 26 de octubre (BOE 20/11/90), que establece que estas enseñanzas deberán proporcionar una formación adecuada en las bases teóricas y en las técnicas de la gestión administrativa y financiera, con especial incidencia en el campo de las administraciones públicas. En la actualidad GAP se imparte en 26 centros universitarios de 23 universidades españolas.

social. El problema comienza cuando se realiza una interpretación tan estricta de dicho principio, que no deja lugar a fórmulas más flexibles que vayan encaminadas a asegurar los principios de mérito y capacidad.

Lo que queremos decir, es que en muchos casos se antepone demasiado el principio de igualdad, lo que supone a nuestro juicio y acorde a las interpretaciones que tiene el Tribunal Constitucional, un error que va en detrimento de la Administración, por las consecuencias negativas que en un futuro tendrá poseer un personal que no ha sido seleccionado con el mejor sistema posible que estime el mérito y la capacidad de los candidatos a los procesos selectivos.

El artículo 9.2 de nuestra constitución realiza el mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean “reales y efectivas”. Esto nos hace desembocar en el término “equidad”, es decir, *trato en igualdad de condiciones para quienes están en la misma situación*. La jurisprudencia constitucional dice que no se produce vulneración de la cláusula de igualdad si el trato desigual se produce ante situaciones de hecho diferentes, pero además el Alto Tribunal exige que la medida diferenciadora tenga una justificación razonable y objetiva.

De esta forma exige que no se establezcan otros criterios de discriminación objetiva o diferenciación que los basados en el mérito o la capacidad (STC 48/1998), de tal modo que se infringe el principio de igualdad si el elemento diferenciador es arbitrario o carece de fundamento racional, siendo también indispensable que las consecuencias jurídicas que resulten de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas al fin que se persigue (STC 76/1990 o 61/1997).

Por tanto, la exigencia constitucional de los principios de mérito y capacidad, así como asegurar el principio de eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, suponen una finalidad razonable que justifica una medida diferenciadora adecuada y proporcional como la especificación de titulaciones para el acceso a pruebas selectivas o la consideración de un título específico en los procesos de valoración de méritos.

III. LA LÓGICA DE LA CLASIFICACIÓN POR GRUPOS

En la Ley 30/1984⁶³ nos encontramos con una clasificación por Grupos de los empleados públicos atendiendo al nivel de estudios. La razón lógica de dicha clasificación por niveles de titulación, no es otra que asegurar unos conocimientos mínimos previos antes de las pruebas selectivas, sino no tendría razón de ser que existieran dichos grupos.

Si la finalidad de la Ley 30/1984 con la clasificación en Grupos era asegurar conocimientos, nos encontramos con que este objetivo queda desvirtuado al acceder en igualdad a determinadas plazas los titulados en materias que no tienen relación alguna con el puesto a desempeñar. Personas con diferente titulación, aun en el mismo nivel, no están en igualdad de condiciones porque la situación de hecho es diferente, por lo que se produce la contradicción de exigir titulación, con la finalidad de asegurar conocimientos, pero al no especificar titulaciones dicha exigencia queda sin sentido.

No obstante, se puede caer en el error de argumentar que las pruebas de selección son

63.- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (B.O.E. 03.08.84)

suficientes o lo único verdaderamente importante para demostrar los conocimientos, pero hay que recordar las carencias que en la actualidad presentan los modelos de selección. Suelen tener una medida de evaluación mucho menor que estudiar una titulación, son procesos mucho más cortos, rápidos y menos constantes, no poseen la misma completitud en la evaluación, poseen un carácter excesivamente “memorístico” y no aseguran probar los conocimientos reales.

Mucho más clarividente, al margen de cuestionar la eficacia de los procesos de selección, es plantearse que si lo importante es sólo el proceso selectivo, entonces deberíamos hacer desaparecer la clasificación en Grupos por nivel de estudios, porque no tendría sentido exigir un determinado nivel si lo único relevante son los conocimientos demostrados en las pruebas.

IV. PROS Y CONTRAS

En general los requisitos de acceso para participar en pruebas selectivas del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suelen presentar muchos problemas, siempre y cuando se ciñan a lo establecido en el artículo 30 del Decreto 315/1964⁶⁴: nacionalidad⁶⁵, mayoría y límite de edad, no padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones; no haber sido separado mediante expediente disciplinario, no hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas y poseer la titulación exigida.

Este último aspecto establecido como apartado c) de dicho artículo, mantiene el requisito de “estar en posesión del título exigible o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso, y demás condiciones que reglamentariamente se determinen”.

Al permitir determinada discrecionalidad en la exigencia de titulación exigible, algo que va mucho más allá de los niveles de titulación correspondientes a la clasificación por grupos, da lugar a la existencia de dos situaciones: **permitir el acceso a un nivel genérico** de titulación (cualquier diplomatura, cualquier licenciatura) o **restringir el acceso a solo determinadas titulaciones** específicas (sólo a Licenciados en Medicina por ejemplo).

En este punto hay que aclarar que es intencionado el uso de ejemplos refiriéndonos a plazas de Grupo A y Grupo B, bajo el convencimiento de que la cuestión que aquí nos ocupa, tiene más trascendencia cuanto más arriba estamos en la clasificación por Grupos, ya que a su vez estos exigen mayores conocimientos y por tanto deberían requerir una mayor especialización.

Ambas situaciones antes citadas son problemáticas. Cuando se realiza una restricción de titulaciones, si no se hace sobre la base de criterios objetivos, supondrá dos problemas: por un lado jurídico, porque como decíamos antes puede suponer una vulneración del principio de igualdad y por otro lado una contrariedad a la finalidad del proceso de selección, porque estaremos realizando una criba inadecuada de candidatos al puesto⁶⁶.

64.- El Decreto 315/1964, de 7 de Febrero (B.O.E. 15.02.1964) contiene el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

65.- Los supuestos de nacionalidad se han ampliado por la Ley 17/1993, de 23 de diciembre y la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, incluyendo a los nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea y otros supuestos.

66.- El RD 1174/1987, de 18 de septiembre, antes de su actualización operada por el RD 834/2003, de 27 de Junio, que entre otras cosas regulaba el acceso a las plazas de Secretario-Interventor de las Entidades Locales (Grupo B) no dejaba acceder a los Diplomados en Gestión y Administración Pública. Ello además de originar que la Administración careciese de estos diplomados cuyo perfil está especialmente pensado para las funciones de este tipo (según propia afirmación del MAP), originaba una situación de vulneración de la cláusula general de igualdad que fue apreciada por la Audiencia Nacional por sentencia dictada en octubre de 2002 (recurso DF 1/2002).

La no especificación de titulaciones supone por su parte un decremento del esfuerzo por asegurar una selección de personal más eficaz, ya que permite acceder a muchas personas independientemente de que su perfil académico sea coherente al puesto a desempeñar. Además de aquí se derivan otras consecuencias como la presentación masiva de candidatos en muchos procesos, lo que ocasiona un entorpecimiento de la agilidad del proceso; o como la entrada en la Administración de personas que, vistas las deficiencias de los procesos de selección, no sean tan adecuadas.

De la misma forma hay que plantearse si es admisible que determinadas plazas sean consideradas como “susceptibles” de ser desempeñadas con ineficiencia, por no adecuar los requisitos de acceso⁶⁷. En muchos puestos con funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, como por ejemplo los correspondientes al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, no se intenta asegurar la mejor selección de candidatos mediante la restricción de titulaciones, ya que pueden acceder todos los diplomados de cualquier carrera, como si no importase en este Cuerpo asegurar al máximo la calidad de las personas que lo integrarán.

V. ABRIR Y CERRAR BAJO EL MISMO CRITERIO

Las Administraciones Públicas que en su conjunto suponen la empresa más importante de España, deben de establecer unos objetivos más ambiciosos en el ámbito de su selección de personal, que como hemos dicho son compatibles con las exigencias legales.

La mejor solución es por tanto hacer uso de la restricción, abriendo o cerrando según sea conveniente y bajo un indicador de equilibrio para la determinación del “título exigible”, el cual nos lo da la Ley 30/1984, que en su artículo 19 establece que “los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas”. Nos viene así a reforzar la idea de que el título a exigir debe estar en conexión con el puesto de trabajo a desempeñar.

Partiendo de la base de que la determinación de titulaciones se hará con criterios objetivos al atender el artículo citado de la Ley 30/1984 y respetando los principios de igualdad (equidad), mérito y capacidad, debemos abogar por la especificación. La argumentación es muy clara y se ilustrará mejor con el ejemplo de las plazas reservadas a Licenciados en Medicina, la salud pública es muy importante y por eso no se deja en manos de cualquier titulado el acceso esas plazas. Desde el convencimiento de que todo lo público es excesivamente importante, no podemos dejar a nuestras Administraciones Públicas en manos de personas que no sean especialistas con relación al puesto a desempeñar.

VI. CONCLUSIONES

Hechas estas argumentaciones podemos finalizar con una serie de ideas que derivan de las reflexiones realizadas anteriormente:

67.- La Ley 53/2002 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social estableció la creación de la Subescala de Gestión de la Escala de Administración General en las Entidades Locales, en principio no se ha establecido restricción de titulaciones como ocurre en la Subescala Técnica, por lo que se está perdiendo una oportunidad para aumentar a priori la eficacia de los procesos selectivos.

La restricción de titulaciones es la postura más adecuada en consonancia con la finalidad de los procesos selectivos, siempre que la restricción se haga en relación de su perfil con funciones a desempeñar en el puesto al que se opta. Ello nos obligará a abrir determinadas convocatorias a más titulados o cerrarlas⁶⁸ según convenga. Supletoriamente en convocatorias sin restricción de titulaciones, la posesión de carreras relacionadas con los puestos deberían ser valoradas cuando haya fases de concurso o baremos.

En el ámbito de la competencia estatal básica, para que necesariamente afecte a la legislación en las Comunidades Autónomas y sobre todo a las Entidades Locales, en lógica consonancia a que la creación de títulos universitarios oficiales es también competencia estatal; deberían establecerse unos criterios de especificación de titulaciones atendiendo a las tipologías de funciones a desarrollar en puestos de la Administración Pública, de forma que se estableciese un patrón básico que refleje la realidad de la formación en España y obligue a su consideración en los requisitos de titulación para el acceso a los procesos selectivos.

Los empeños en el ámbito de la selección del personal más adecuado deben anteceder al mero diseño de un sistema de selección, esto es demasiado tardío porque ya tenemos los candidatos al proceso selectivo, lo que cierra muchas posibilidades a la propia Administración. No podemos limitarnos a querer mejorar y modernizar los sistemas de selección a través de los esfuerzos impulsados en solitario por el Ministerio de Administraciones Públicas. Si queremos realmente asegurar que las personas que entran a trabajar en el sector público son las más cualificadas y competentes, tenemos que salir del mero ámbito de los Recursos Humanos y trasladarnos al ámbito educativo que otorga los certificados y títulos a partir de cuyos niveles se estructuran los Grupos de clasificación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Es decir, la propia Administración debe preocuparse por preparar a la “cantera”.

En la universidad española contamos ya con un título que especializa en gestión pública, la Diplomatura en Gestión y Administración Pública, si bien solo permite el acceso al Grupo B por ser de grado medio y aunque tiene continuidad en algunos segundos ciclos, la próxima adaptación de las titulaciones universitarias españolas al Espacio Europeo de Enseñanza Superior⁶⁹, hace ideal este momento para que el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, diseñen conjuntamente un título universitario que de acceso a los Grupos A y B⁷⁰, y que esté especialmente pensado para el desempeño de puestos con funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa⁷¹.

68.- Muchos Cuerpos Generales deberían restringirse porque no se puede considerar de segundo rango o de menor importancia a los puestos con funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa.

69.- El 19 de Junio de 1999 se reunieron los Ministros Europeos de Educación y acordaron la denominada “Declaración de Bolonia” que creará un sistema común de enseñanza superior. Entre las implicaciones que tiene, obliga a una readaptación de las titulaciones universitarias españolas que quedarán en un solo grado de Licenciatura.

70.- Cabe preguntarse cuál será el futuro del Grupo B una vez que todas las titulaciones universitarias sean Licenciaturas.

71.- En este sentido el nuevo mapa de titulaciones universitarias obligará a la reforma de la normativa de acceso a determinados puestos de la Administración. La implantación de una Licenciatura en Administración Pública obligaría a modificar, entre otros, el RD 834/2003, de 27 de Junio, que regula los requisitos de acceso a puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

COMUNICACIONES

La diplomatura de Gestión y Administración Pública de la Universidad de Jaén. Acercamiento a las perspectivas laborales desde un sistema evaluativo

M. Dolores Muñoz¹, Rita Dolores Santaella²

¹Dpto. de Informática. Escuela Politécnica Superior, ²Diputación Provincial de Jaén

¹Universidad de Jaén, ²Diputación Provincial de Jaén

I. INTRODUCCIÓN

Por Real Decreto 1426/1.990, de 26 de octubre, se crea el título oficial de Diplomado en Gestión y Administración Pública y se establecen las directrices generales para los planes de estudios universitarios.

Con esta titulación, la Universidad asume la formación de profesionales en la gestión pública de grupo B para contribuir a la modernización de la Administración Pública y a que la eficacia y la eficiencia que le asigna la Constitución española desbanquen el sentir, generalizado más de lo deseado en la ciudadanía, de la Administración decimonónica tan magistralmente descrita por Mariano José de Larra en su artículo “Vuelva usted mañana”.

Si bien la Universidad Carlos III de Madrid, fue la pionera en la implantación de estos estudios, al incorporarlos a partir del curso académico 1991-1992 a la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, en 1999 esta titulación podía estudiarse en 18 Universidades española y en 22 centros:

Universidad	Localidad	Universidad	Localidad
Almería	Almería	Jaume I	Castellón
Barcelona	Barcelona	León	León
Burgos	Burgos	Málaga	Málaga
Cádiz	Jerez de la Frontera	Murcia	Murcia
Cádiz	Algeciras	Oviedo	Gijón
Carlos III de Madrid	Getafe	Oviedo	Oviedo
Castilla-La Mancha	Albacete	Pompeu Fabra	Barcelona
Castilla-La Mancha	Toledo	Pompeu Fabra	Manresa
Complutense de Madrid	Madrid	Rey Juan Carlos	Madrid
Extremadura	Cáceres	Salamanca	Salamanca
Jaén	Jaén	Zaragoza	Huesca

En la Universidad de Jaén, la diplomatura de Gestión y Administración Pública comienza su andadura en el curso 1995-1996, diseñando una titulación de marcada vocación multidisciplinar en la que, eventualmente, pueden tener cabida catorce áreas de conocimiento diferentes. Las materias que configuran el Plan de Estudios se estructuran en torno a los siguientes bloques formativos:

- Análisis Jurídico (Derecho Público): Derecho Constitucional, Administrativo, Internacional, Financiero y Fiscal.
- Análisis Económico: Sistema Económico y Financiero; Contabilidad Financiera y Contabilidad Pública; Presupuestación Pública.
- Análisis del Entorno Social y Político de las Administraciones Públicas: Estructura y Dinámica Social; Sistemas y Procesos Políticos.
- Ciencia de la Administración y Gestión de Políticas Públicas: Sistemas Administrativos y Principios de la Organización Pública; Métodos y Técnicas de Gestión; Gestión de Recursos Humanos; Técnicas de Comunicación Administrativa...
- Técnicas Instrumentales Complementarias: Análisis Estadístico; Programas informáticos; Análisis de la información.
- Gestión Sectorial de Políticas Públicas: conforme a las opciones determinadas por cada Universidad, en función de sus respectivas prioridades o vinculaciones a ámbitos concretos de gestión.

El adiestramiento en estos seis ámbitos del conocimiento pretende que estos profesionales universitarios dominen, con sólido fundamento conceptual y metodológico, los diversos aspectos de las funciones y estructuras del Estado, las especificidades de la gestión pública y la evolución de las políticas administrativas.

Además, la exigencia del *Practicum* en Administraciones Públicas, con una carga lectiva de doce créditos de Libre Configuración, ideado para que estos universitarios posean una amplia capacidad de análisis, reflexión crítica y evaluativa, integrará sus conocimientos teórico-metodológicos con las exigencias de sus prácticas administrativas en este contexto contemporáneo de cambios acelerados.

Pese a que el Plan de Estudios vigente en la Universidad de Jaén no especifica los objetivos que persigue esta titulación, al hacer únicamente una somera descripción de contenidos y de distribución de créditos teóricos y prácticos, podríamos señalar las siguientes expectativas de nuestros graduados:

- El conocimiento general y comprensivo de los diversos componentes de la Administración pública moderna y sus funciones.
- El dominio de las técnicas y métodos apropiados para la función pública moderna, de carácter ejecutivo y administrativo.
- Su capacidad de generar e interpretar equipos de trabajo interdisciplinares, dinámicos e innovadores, apropiados para convertir la Administración pública en un factor de transformación y desarrollo de la sociedad.
- La habilidad para transmitir conocimientos sobre las funciones del gobierno y la organización de las diferentes unidades de la Administración pública para el efectivo cumplimiento de su misión y tareas específicas.

- Su destreza para desarrollar la comprensión, análisis y resolución de los problemas propios de Gobierno y la Administración en sus diversas dimensiones.
- El desarrollo de aptitudes necesarias para la generación de equipos de trabajo interdisciplinarios, dinámicos y creativos.

Por su parte, el Plan de Estudios vigente en la Universidad Complutense determina los siguientes objetivos formativos generales de la diplomatura de Gestión y Administración Pública:

- La formación de cuadros medios, que podrán ejercer profesionalmente en las administraciones públicas, empresas públicas y organismos no gubernamentales.
- La transmisión de valores y destrezas profesionales que contribuyan a una administración moderna y una gestión pública eficaz.
- Conocimiento del entorno legal, político, económico y social de las organizaciones públicas.
- Elementos básicos de dirección, organización y planificación de políticas y programas públicos.
- Manejo de instrumentos y técnicas de investigación para el diagnóstico, adopción de decisiones y evaluación de programas.

De la comparación entre los objetivos de ambas titulaciones, se colige que la Universidad española apuesta por conseguir a través de la titulación de Gestión y Administración Pública la formación de titulados especializados, futuros cuadros medios en gestión y organización en las administraciones y empresas públicas, respondiendo a la necesidad social de un perfil profesional con conocimientos y habilidades específicas en la gestión del sector público.

II.- PLAN DE ESTUDIOS DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

En Diciembre del año 1995 se publica el Plan de Estudios de Gestión y Administración Pública de la Universidad de Jaén. Plan que sufre leves modificaciones en el año 2000, al introducir algunas variaciones en cuanto al número de créditos incluyendo una nueva asignatura de libre configuración denominada *Prácticum* en Administraciones Públicas con una carga docente de doce créditos. Tras este cambio, la distribución de asignaturas es:

- Según la carga lectiva por tipos de asignaturas:

CURSOS	TRONCALES	OBLIGATORIAS	OPTATIVAS	LIBRE CONFIG.	TOTAL
PRIMERO	51	13.5	-		64.5
SEGUNDO	49.5	6	-	9	64.5
TERCERO	25.5	10.5	19.5	12	67.5
TOTAL	126	30	19.5	21	196.5

Tabla 1. Carga lectiva de asignaturas

• Según la distribución global de la carga lectiva por tipos de asignaturas⁷², se pueden obtener créditos por equivalencia, hasta un máximo de 21, aplicables a materias de libre configuración, o por las siguientes actividades:

1. Prácticas en instituciones o empresas, públicas o privadas, en régimen de prácticas (distintas de las realizadas a través de la asignatura *Prácticum* en Administraciones Públicas).
2. Trabajos académicamente dirigidos e integrados en el Plan de Estudios.
3. Estudios realizados en el marco de convenios internacionales suscritos por la Universidad.
4. Otras actividades.

En el primer año de carrera, el alumno deberá cursar las siguientes asignaturas: Contabilidad, Estadística Administrativa I, El Estado y sus Formas Políticas, Introducción a la Sociología, Teoría del Derecho, Introducción al Derecho, Derecho Constitucional I, Estadística Administrativa II, Sistema Económico y Financiero I, Sociología Aplicada y Derecho Financiero Tributario.

El segundo año, Derecho Administrativo I, Derecho Constitucional II, Derecho Internacional Público y Comunitario, Sistema Económico y Financiero II, Informática de Gestión, Derecho Administrativo II, Administración Pública, Información y Documentación Administrativa e Informática Aplicada.

En su tercero y último año, cursará Derecho Administrativo III, Fundamentos de Gestión Administrativa, Procedimientos de Gestión Tributaria y Presupuestaria, Derecho Público de Andalucía, Actuación Administrativa, Coordinación Interadministrativa, Relaciones Laborales y de S. Social Empleo Público

Estos estudios se completarán con 19.5 créditos elegidos entre las siguientes asignaturas: Aplicación Judicial Derecho Comunitario, Contabilidad Pública, Gestión de Recursos Humanos, Principios de Organización, Sociología de la Población, Haciendas Territoriales, Economía de Andalucía, Economía del Sector Público, Local y Autonómica, Participación Política y Sistemas Electorales, Régimen Jurídico de las Sociedades de Participación Pública.

La distribución general del Plan de Estudios, en función de los bloques formativos recomendados por la CIGAP, ordenados de mayor a menor número de créditos es:

Plan de Estudios de la Universidad de Jaén	Créditos Troncales y Obligatorios	Créditos Optativos	Total
Bloque Jurídico	70.5	40.5	111
Bloque Económico	30	36	66
Bloque Técnicas Instrumentales	24	6	30
Bloque Ciencia de la Administración y Gestión Políticas Públicas	22.5	4.5	27
Bloque Entorno Social	9	4.5	13.5
Bloque Gestión Sectorial de Políticas Públicas	0	0	0
TOTAL	156	91.5	247.5

Tabla 2. Distribución de créditos por bloques. Plan de Estudios de Gestión y Administración Pública de la UJA

72.- Los créditos de libre configuración, según prescribe el Plan de Estudios, se cursarán en el cuatrimestre en que se imparta/n la/s asignatura/s elegida/s por el alumno.

Como refleja el siguiente gráfico, el 46 % asigna al Bloque Jurídico el mayor peso del plan de estudios. A éste le siguen el Bloque Económico (19 %), el de Técnicas Instrumentales (15 %), Bloque de Ciencia de la Administración y Gestión Políticas Públicas (14 %) y el del Entorno Social (6 %). En cuanto al bloque formativo Gestión Sectorial de Políticas Públicas, que cada Universidad asignará según sus respectivas prioridades o vinculaciones a ámbitos concretos de gestión, carece de carga lectiva.

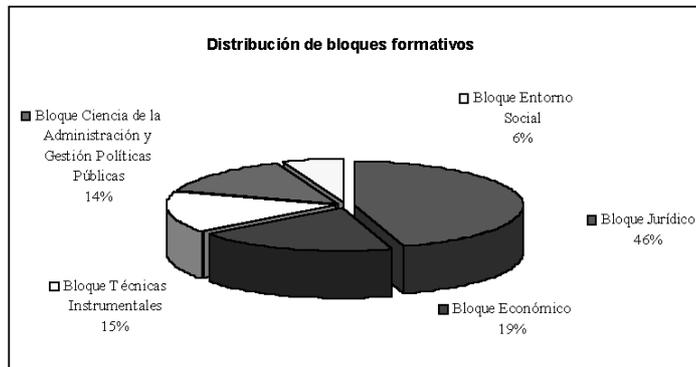


Gráfico 1. Porcentaje de los bloques formativos

En cuanto a los estudios de segundo ciclo a los que pueden acceder nuestros egresados son las siguientes licenciaturas: Ciencias Políticas y de la Administración, Humanidades, Lingüística, Traducción e Interpretación, Documentación, Historia y Ciencias de la Música, Comunicación Audiovisual, Periodismo, Publicidad y Relaciones Públicas, Teoría de la Literatura y Literatura Comparativa.

Si el alumno opta por seguir su formación a través de alguna de estas licenciaturas, sólo tendrá que cursar los dos años del segundo ciclo para Ciencias Políticas y de la Administración, Humanidades, Lingüística, Traducción e Interpretación y Documentación. No obstante, excepto en Documentación, deberá cursar complementos de formación correspondientes a la titulación.

III.- EVALUACIÓN DE CALIDAD EN LA DIPLOMATURA DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

Es interesante destacar que en numerosas ocasiones los alumnos manifiestan su preocupación ante el futuro profesional, debido a los problemas de desconocimiento de la titulación en el seno de las Administraciones Públicas. El alumno se enfrenta a distintas dificultades, algunas de ellas relacionadas con las trabas para la homologación de sus estudios en el marco de las instituciones comunitarias y también en las administraciones nacionales de los países de la Unión Europea. Otro obstáculo para estos diplomados es el escaso número de plazas convocadas para cuerpos de gestión, produciéndose en muchos casos solapamiento de funciones con otros titulados universitarios, muchos de los cuales poseen una formación mayoritariamente jurídica y, por lo tanto, menos especializada en la Administración Pública.

La apuesta de la Universidad Española por ofrecer una enseñanza de calidad la comparte la diplomatura de Gestión y Administración Pública. Poco a poco, los conocimientos impartidos en estas enseñanzas están incorporando asignaturas que aporten un contenido práctico a los estudios y sirvan para acercar la Administración al alumnado. Con este propósito, la Universidad de Jaén ha realizado hasta este momento dos estudios en los que constata la incertidumbre de los diplomados a la hora de encontrar trabajo.

El estudio que vamos a describir fue realizado dentro de las iniciativas realizadas en el proceso de evaluación de la calidad⁷³ concerniente a estos estudios. Para desarrollar esta investigación, se hizo una encuesta entre los meses de marzo y abril del 2000 a 106 egresados pertenecientes a las dos primeras promociones, obteniéndose respuestas de 85 ellos (80 % de la muestra).

El cuestionario consistía en 22 preguntas estructuradas en las siguientes bloques:

- Situación laboral.
- Oposiciones realizadas por los egresados.
- Opiniones de la Carrera en relación con el acceso a puestos de trabajo.
- Materias o áreas temáticas de la diplomatura.
- Conveniencia y disposición a la integración en asociaciones relacionadas con la defensa de sus intereses.
- Datos de finalización de los estudios.

Solamente el 37% de los graduados se encontraba trabajando en aquellos momentos, de los que únicamente el 16 % ocupaban puestos relacionados directamente con su perfil profesional. Muchos de ellos, el 45% del total, preparaban oposiciones, mientras que el 72% continuaba estudiando otras carreras o cursos complementarios de formación.

La estrategia más corriente en la búsqueda de trabajo era el envío de currículos y solicitudes (55% de los que demandaban empleo), complementada por la revisión de información en prensa y otros medios de comunicación (20%) y por la mediación de conocidos (14%).

Si tomamos en cuenta la ausencia de contestaciones en las preguntas relativas a la búsqueda de trabajo, un dato ciertamente preocupante es la existencia de un número bastante elevado (58%) de personas que no se preocupaban por la búsqueda de trabajo.

De entre el colectivo de titulados que trabajaba, únicamente el 41% lo hacía en el sector público que, en teoría, es el ámbito laboral natural para el que se han formado, representando, paradójicamente, el 53 % los que lo hacen en empresa privada.

Respecto a la categoría laboral, tan solo el 17% desempeñaba puestos que le correspondería a titulados de grado medio, situándose la mayoría en escalafones inferiores. El 41% disfrutaba de contratos temporales, frente al 34% que tenían un puesto de trabajo fijo obtenido por oposición o por otras vías.

Por lo que se refiere a la oferta de plazas de empleo público, nuestros egresados centran su atención especialmente en las de la Junta de Andalucía (59%) y en Hacienda Pública (33%). Con un menor porcentaje en cuanto a sus preferencias, están las Diputaciones (8%) y Universidades (4%), siendo significativo el bajo índice de personas que se preparan para entrar en los Ayuntamientos, ya que solamente una persona de las encuestadas preparaba oposiciones para Ayuntamientos.

Respecto a los estudios cursados, el 76.5% opinaba que tenían pocas salidas profesionales. En cuanto la idoneidad de los contenidos de las materias tratadas en la diplomatura, no existía una

73.- En 1997, la Universidad de Jaén aprobó el Plan para la Mejora de la Calidad de la Universidad de Jaén con vocación de ser un instrumento a la propia institución y al Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Este estudio, fruto del I Plan para la Mejora de la Calidad de la Universidad de Jaén que durante cuatro años ha evaluado el 50 % de las titulaciones de la UJA, se plateaba como objetivos detectar los puntos fuertes y débiles de las titulaciones, extraer y difundir información sobre la calidad de sus servicios y establecer la filosofía de la calidad en la Universidad. En 2001, la Junta de Gobierno aprobó el II Plan para el Aseguramiento de la Calidad.

respuesta claramente definida. Así, respecto a las asignaturas troncales y obligatorias, las cifras de los encuestados a favor y en contra son idénticas (un 31.5% consideraba que el contenido era el adecuado y un 31.5 % opinaba lo contrario) y un 37% afirmaba que no tenía un criterio formado sobre este tema. Algo parecido ocurre con las asignaturas de carácter optativo, aunque en este caso el 37.4% opinaba de forma favorable, frente al 26.5% que la consideraba como desfavorables.

Una queja significativa reflejada en las encuestas era la poca valoración del título, al no asignarle un reconocimiento mayor a los titulados en Gestión y Administración Pública que al resto de los técnicos de grado medio para trabajar en las Administraciones Públicas. De forma casi unánime, el 93-95% de los graduados entendían que su titulación no era conocida ni suficientemente valorada en el seno de la propia Administración Pública.

El último punto tratado en la encuesta, que hacía referencia al número de años que el alumno había necesitado para terminar los estudios, hay que decir que es llamativo el porcentaje de alumnos que lo hacen en el tiempo considerado como normal (tres años), ya que en la primera promoción tan sólo lo hicieron el 21 % disminuyendo hasta el 17% en la segunda.

IV.- EVALUACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS PROFESIONALES

Uno de los aspectos mejor valorados actualmente en cualquier titulación es la oportunidad, que pueden tener los alumnos durante su formación universitaria, de realizar una breve estancia y prácticas en alguna institución relacionada con su futuro profesional.

Como hemos mencionado en puntos anteriores, el Plan de Estudios de la diplomatura de Gestión y Administración Pública sufrió ligeros cambios en el año 2000, incluyéndose la asignatura *Prácticum* en entidades públicas. Prácticas que deberán proporcionar a los alumnos oportunidades de aprendizaje empírico en un entorno en el que más claramente interactúan la teoría y la práctica administrativas. Naturalmente el trabajo realizado en los centros de acogida tiene más valor que el que pueden proporcionar los estudios de caso y las simulaciones en el entorno de la Facultad, ya que tales herramientas nunca podrán suplir a la experiencia laboral.

Por ello y debido a que la inquietud mostrada por el estudiante en cuanto a las posibilidades de encontrar trabajo en el futuro, de alguna forma afecta directamente al profesorado que imparte docencia en la titulación, a lo largo del curso 2001-2002, se llevaron a cabo una serie de entrevistas⁷⁴ a ciertos alumnos que habían realizado el *Prácticum* en diferentes entidades del entorno.

En este caso se partía de una población global de 44 alumnos, que realizaron el *Prácticum* durante el curso académico 2001/2002; se tomó una muestra de 26 (59 %), por lo que el tamaño muestral es suficientemente significativo para darle validez al estudio y obtener una representación de las distintas Administraciones Públicas que participaron del proyecto acogiendo alumnos en sus organismos.

Para obtener información sobre el estudio se fijaron ciertos ítems entre los que destacamos: Lugar de trabajo, Futuro profesional y Búsqueda de empleo. Como veremos, las respuestas confirman el desánimo de nuestros titulados sobre las perspectivas de incorporarse al mercado laboral. En este punto, los alumnos se muestran abrumadoramente de acuerdo en que la búsqueda

74.- En la misma línea que el estudio referido en el anterior epígrafe, esta investigación se encamina a una evaluación parcial para ofertar una diplomatura desde la calidad total a la que aspira la Universidad de Jaén.

		Futuro profesional	
		Muy difícil	Difícil
LUGAR	Ayto. Jaén	100%	-
	Ayto. locales	60%	40%
	Diputación	23,1%	76,9%
	Delegaciones de la J.A.	42,9%	57,1%
	Total	38,5%	61,5%

Tabla 3. Opinión de los alumnos del Prácticum sobre el acceso al mercado laboral

Estos datos globales manifiestan el desánimo de los alumnos del *Prácticum*, ya que la variable sólo se mueve con valores negativos (38,5% entienden muy difícil su incorporación al trabajo y 61,5 %, difícil).

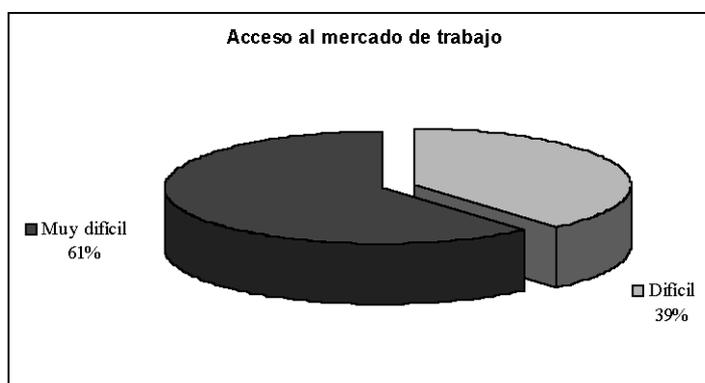


Gráfico 2. Opinión de los alumnos del Prácticum sobre el acceso al mercado laboral

De la misma forma que en el estudio del Plan para la Mejora de la Calidad, se constata que los alumnos que realizaron el *Prácticum* en entidades públicas, utilizarán las mismas técnicas para la búsqueda de empleo; es decir, a través de la preparación de oposiciones, el envío de currículos y solicitudes a empresas privadas.

		Porcentaje
METODO	Oposiciones	61.5 %
	Empresa privada	19.2 %
	Continuar estudiando	15.4 %
	No sabe	3.8 %

Tabla 4. Previsiones de los alumnos para el acceso laboral

Con esto, el 61,5% de los entrevistados piensa preparar oposiciones para acceder a un puesto laboral fijo dentro de la Administración Pública. Un 19,2% no desea preparar oposiciones y espera encontrar trabajo gracias al *currículum* en el ámbito de la empresa privada, aunque opinan que resultaría más sencillo si esta titulación se denominase sólo "Administración y Gestión". Resulta interesante incidir en que un 3,8% aún no ha decidido qué hacer para encontrar trabajo.



Gráfico 3. Métodos para la búsqueda de empleo de los alumnos del Prácticum

V.- ACERCAMIENTO AL MERCADO LABORAL DE LOS DIPLOMADOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

A la luz de los dos estudios que recoge este artículo, los estudiantes y los egresados de la diplomatura de Gestión y Administración Pública son pesimistas ante las salidas profesionales de este colectivo y al reconocimiento social de su titulación en el seno de la Administración Pública, especialmente en el ámbito local de los organismos oficiales⁷⁵. Esta desconfianza ante el futuro profesional la comparten los alumnos que han realizado el *Prácticum* que entienden su incorporación al mercado laboral como difícil o muy difícil (61,5 % y 38,5 %, respectivamente).

Ante esta incertidumbre laboral de una titulación joven en una Universidad implicada con una calidad que conjugue la oferta y demanda de sus titulados con la sociedad para la que se forman, hemos analizado la presencia de diplomados en Gestión y Administración Pública en una administración local.

Para rastrear el peso de estos técnicos, y basándonos en la opinión de los estudiantes que realizaron prácticas en la Administración Pública⁷⁶, la plantilla de puestos de trabajo de Diputación Provincial de 2003, recogiendo la Ley 53/2002 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, incorpora cuatro titulados de esta diplomatura entre los 14 titulados medios del Ente provincial, que aparecen en sombreado en la siguiente tabla. De esta forma, el 28,6 % de técnicos cuya titulación requerida es una diplomatura está cubierta por titulados en Gestión y Administración Pública, porcentaje que se convierte en 1,7 % del total de técnicos medios de esta administración.

75.- Según el Plan para la Mejora de la Calidad de la Universidad de Jaén, el 59 % de los egresados preparan oposiciones a la Junta de Andalucía, el 33 % para Hacienda Pública y el 12 % para la Administración local (8 % diputaciones y 4 % Ayuntamientos).

76.- Siguiendo los datos que hemos obtenido a través de entrevistas a alumnos del Prácticum, los menos pesimistas ante sus expectativas profesionales corresponden a aquellos que las realizaron en Diputación Provincial de Jaén (76,9 % la entienden como difícil y 23,1 % como muy difícil). En los antípodas se situaría el Ayuntamiento de la ciudad con el 100 % de estudiantes y prácticos que prejuzgan un futuro profesional muy difícil.

DENOMINACIÓN	GRUPO	TOTAL
A.T.S.	B	34
Analista de sistemas	B	1
Analista Programador	B	7
Analista Programador 2	B	1
Arquitecto Técnico	B	9
Asistente Social	B	91
Ayudante de Campo y Gabinete	B	2
Ayudante Obras Públicas	B	4
Director/A de Área	B	1
Documentalista	B	6
Educador Especialista	B	33
Graduado Social	B	3
Ingeniero Técnico de Obras Públicas	B	3
Ingeniero Técnico	B	2
Ingeniero Técnico Industrial	B	2
Ingeniero Técnico Topógrafo	B	3
Jefe de Compras	B	1
Logopeda	B	2
Oficial Primera	B	2
Oficial Primera Mayor	B	2
Perito Industrial	B	1
Practico Topógrafo	B	2
Profesor E.G.B.	B	2
Secretario Interventor	B	2
Técnico Biblioteconomía y Documentación	B	1
Técnico Contable	B	3
Técnico Educación Especial	B	1
Técnico en Turismo	B	4
Técnico Medio (*)	B	14
Técnico Medio en Promoción	B	1
Total de Plazas	B	239

(*) Incluidas cuatro plazas para Diplomados en Gestión y Administración Pública.

Según las titulaciones requeridas, estas plazas de técnicos medios las ocupan con los siguientes diplomados:

Titulación	TOTAL
Graduados sociales	3
Técnicos en turismo	5
Biblioteconomía y Documentación	7
Contables, oficiales, secretarios interventores	9
Arquitectura	13
Técnicos medios	16
Ingenierías	23
A.T.S.	34
Maestros y educadores	38
Asistentes sociales	91
TOTAL PLAZAS	239

Tabla 6. Titulaciones de técnicos medios en una Administración local

Esta distribución de cifras asignan el mayor porcentaje a los técnicos dedicados a los asuntos sociales (38% de asistentes sociales y 1% de graduados sociales), educación y salud (16% de educadores y 14% de ATS), ingenierías y arquitecturas (10% y 5%, respectivamente) y el 16% restante con técnicos medios en Documentación, Turismo, Empresariales y cualquier otra diplomatura.

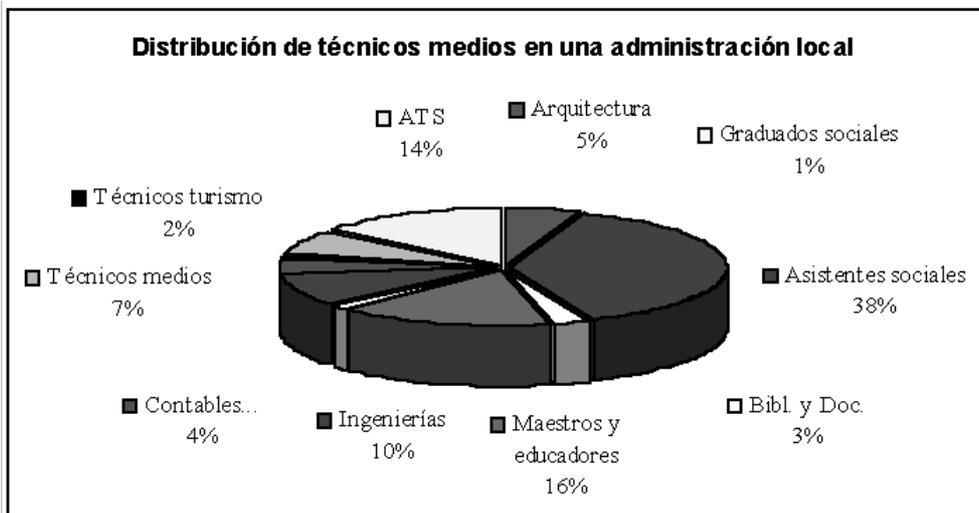


Gráfico 4. Técnicos medios y titulaciones

Como muestran los siguientes gráficos, el 7% de técnicos de una de las administraciones locales participantes en el *Prácticum* podría coparse con diplomados en Gestión y Administración Pública:

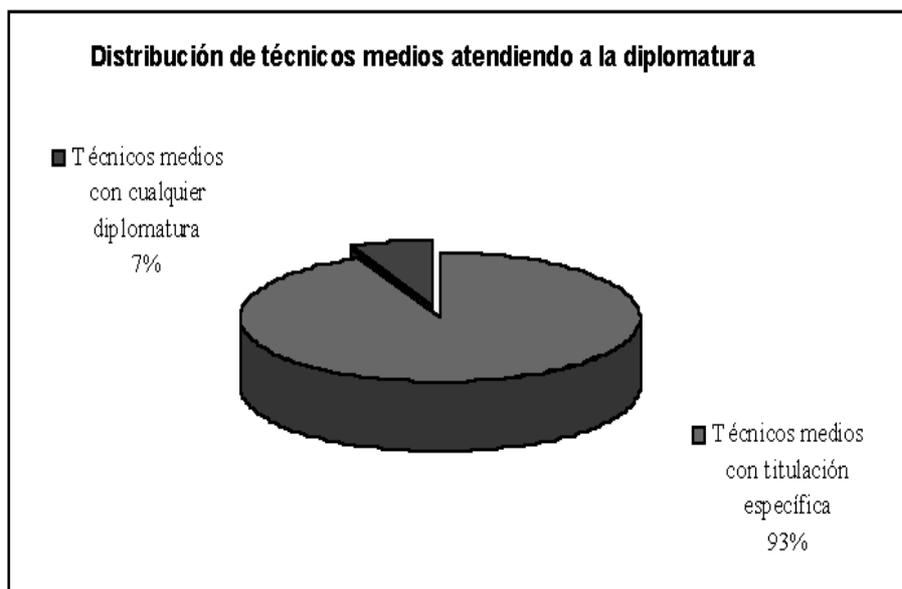


Gráfico 5. Distribución de técnicos medios atendiendo a la diplomatura

De los cuales, en la plantilla real de la Administración local que estamos analizando, el 25% corresponde a nuestros egresados universitarios y el 75% a otros técnicos de otras diplomaturas:

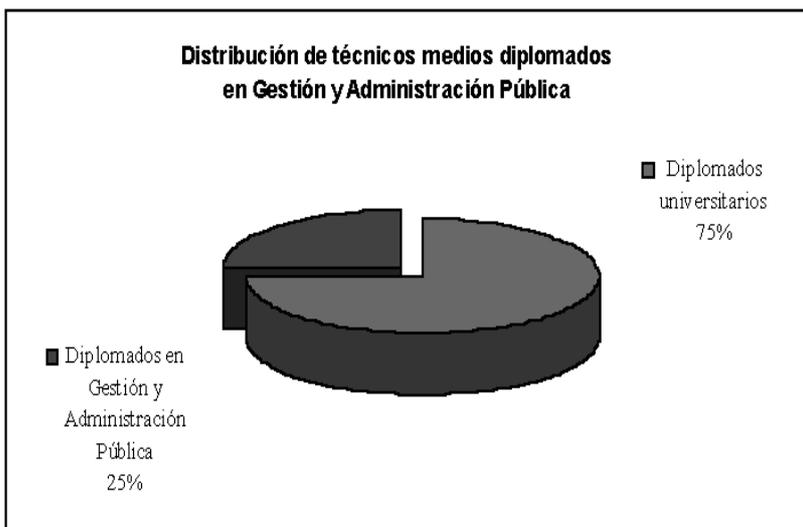


Gráfico 6. Distribución de técnicos medios diplomados en Gestión y Administración Pública

VI.- CONCLUSIONES

Pese a que los alumnos y egresados de Gestión y Administración Pública se muestran pesimistas ante su incorporación al mercado laboral, según los dos estudios de opinión que recoge este artículo, Diputación Provincial de Jaén, una de las administraciones locales que ha acogido a alumnos del *Prácticum*, ha incorporado en 2003 a estos diplomados en los grupos técnicos de categoría B. Si bien su porcentaje supone un 1,7% del total de los adscritos a esta escala, la incorporación de esta diplomatura a la gestión de una administración local ha de interpretarse como una llamada al optimismo, entendiéndose que estos técnicos especializados deberán ser pioneros en demostrar y justificar su perfil como cuadros medios de los organismos públicos⁷⁷.

Junto a esta realidad, que puede incitar a crear expectativas en los titulados de esta diplomatura, se encuentra la Moción 189 sobre la diplomatura de Gestión y Administración Pública, presentada en la Asamblea Regional de Murcia. Esta voluntad política por defender una profesión específica en su seno natural instaba al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia a:

- Reconocer explícitamente las competencias de estos diplomados.
- Promoción en el ámbito social y privado de nuestros egresados.
- Difusión de los contenidos de esta diplomatura en el seno de la Administración pública, con el objetivo de darla a conocer entre aquellos trabajadores sin titulación universitaria que quieran promocionarse en la institución.

77.- Por otro lado, nos parece oportuno recordar que la Administración Pública cada vez se concibe más como una empresa que debe satisfacer a sus clientes. Se evalúan servicios, se detectan puntos débiles y fuertes y también se tiende a premiar, a través de incentivos, a profesionales de la empresa pública de mayor rendimiento en su trabajo. Desde esta perspectiva, sin menoscabo de aquellas prescripciones propias de la Administración pública, estos profesionales podrían tener cabida en empresas privadas, aunque directamente relacionadas con lo público (V.g. la gestión de salud pública que algunos hospitales, en la actualidad, se gestiona a través de contratos con empresas privadas).

- Valorar como mérito adicional la posesión de este título en las fases de concurso de las convocatorias de empleo público.
- Creación de un cuerpo especial de gestión administrativa en el futuro Estatuto Regional de la Función Pública.
- Creación de colegios profesionales para esta titulación.
- Inclusión de esta diplomatura en convocatorias de becas para proyectos de investigación sobre la Administración autonómica.
- Contemplación de esta titulación en aquellas convocatorias de empleo público de la Administración local en virtud de las competencias que tiene conferidas.

Por último, queremos incidir en que los estudios de Gestión y Administración Pública tienen un marcado carácter Jurídico, siendo su carga lectiva del 44,8% frente a otros bloques formativos como el de Gestión Sectorial de Políticas Públicas que no tiene representación. Datos curiosos si tenemos en cuenta que estos diplomados no tienen acceso al segundo ciclo de las titulaciones relacionadas con ciencias jurídicas y si contemplamos que el bienestar social o la sociedad del conocimiento se están perfilando como unas de las políticas sectoriales más significativas en los albores del tercer milenio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE JAÉN. Informe de puestos de trabajo de grupo B del Área de Organización General y Gestión de Recursos. Marzo, 2003.

<http://www.mec.es/consejou/calidad/index.html>

<http://www.uc3m.es/uc3m/gral/ES/ESCU/escud54a.html>

Ley 53/2002 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/153-2002.html [consulta realizada en marzo 2003].

Moción 189 sobre la Diplomatura de Gestión y Administración Pública, formulada por los grupos parlamentarios Popular, Socialista y Mixto. Boletín de la Asamblea Regional de Murcia, número 85, V Legislatura, 27 de junio de 2001.

<http://www.um.es/adegap/parlamentarias/mocimur.doc> [consulta realizada en marzo 2003].

MUÑOZ, M^a D., FERNÁNDEZ, R., Prácticum: de los estudios universitarios a su aplicación en la administración. II Congreso Nacional de Gestión y Administración Pública. Melilla. Marzo 2003.

PÉREZ PÉREZ, María Luisa. Proyecto docente. Jaén : Universidad, 2001.

PLAZA, José María. Las 33 carreras con más futuro. Madrid : Espasa Calpe, 1999.

UNIVERSIDAD DE JAÉN. <http://www.ujaen.es> [consulta realizada en marzo 2003]

UNIVERSIDAD DE JAÉN. II Plan para el Aseguramiento de la Calidad. <http://www.ujaen.es>

UNIVERSIDAD DE JAÉN. Titulación de GAP. Informe del Comité Interno de Evaluación. Jaén: Universidad, 2001.

Nuevos Roles entre la Administración Pública y los ciudadanos

Francisco Mata, *Julián de la Chica Cobo

Universidad de Jaén, Departamento de Informática.

**Diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Jaén.*

I. INTRODUCCION

En la recta final del siglo XX la sociedad ha experimentado un profundo cambio debido al espectacular avance que han sufrido las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) hasta el punto de que se puede decir que vivimos en la “*Era de la Informática y las Telecomunicaciones*”, siendo éstas las áreas tecnológicas o tecnologías que componen las TIC [9,11]. Dicho avance ha supuesto tal y como indica [9] una transformación en todos los aspectos de nuestra vida cotidiana así como en la economía, procesos productivos, entornos educativos, ocio, empleo, etc. El avance que mayor impacto ha causado en la sociedad en el último lustro ha sido el producido por el desarrollo e implantación de Internet [10] como elemento de uso cotidiano por un número cada vez mayor de usuarios en todo el mundo.

Desde hace varios años, todas las administraciones tanto locales como nacionales de los países más desarrollados entre los que se incluye a España han sido conscientes de la importancia del desarrollo e implantación de las TIC dentro de todos los ámbitos en los que se desenvuelve la Administración. De hecho, entre la agenda de actuación de los países miembros de la OCDE a finales de los años ochenta, conscientes de la crisis progresiva del modelo burocrático de Administración Pública, se planteó la necesidad de abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público. Desde este punto de partida, se consideró que sería imprescindible cambiar radicalmente la cultura administrativa vigente de tal forma que la Administración Pública del futuro debía ser una Administración más accesible, que respondiera a las necesidades de los ciudadanos y fomentase la participación activa (OCDE, 1987:19-41).

Dentro de esa dinámica de cambio, el desarrollo y uso de las TIC en general, y de Internet en particular, así como la promoción de la Sociedad de la Información se han convertido en una prioridad política [1]. Ello se pone de manifiesto en documentos e informes procedentes de organizaciones internacionales (OCDE, 1998, 2001, Comisión Europea, 1994, 1997); así como en proyectos e iniciativas comunitarias (e-Europe 2005), estatales (InfoXXI, [12]) o planes regionales (Cataluña, Canarias, País Vasco, Extremadura, Andalucía etc.) que recomiendan a los diferentes niveles de gobierno el uso, promoción y universalización de las TIC. De una manera formal, la mayoría de tales propuestas pretende articular dos tipos de objetivos generales, en primer lugar, posibilitar el desarrollo de una economía basada en el conocimiento que fomente la inclusión social y disminuya las desigualdades en el acceso y uso de las TIC. En segundo término, la gestión de los recursos públicos no sólo más eficaz y eficiente, sino más democrática y participativa, que responda a las necesidades de los ciudadanos [2]. En todo caso, el concepto de Administración electrónica, objeto de esta comunicación, hace referencia a una realidad que poco a poco va abriéndose camino tal y como quedó patente en las últimas jornadas sobre aplicación de las TIC en la Administración Pública, TECNIMAP'02, celebradas en la Coruña y bajo el título: “Administración Electrónica: Transformando el Servicio Público”, donde se presentaron muchos de los proyectos que actualmente se están realizando en este sentido.

II. E-GOVERNMENT, CONCEPTOS PREVIOS

Antes de seguir profundizando en el desarrollo de esta comunicación, es necesario definir con precisión que es lo que hoy en día se entiende por e-Government [14] que tal vez por su complejidad se trata de un término que no ha sido claramente definido. Algunos autores plantean que representa la rápida difusión de las TIC dentro del ámbito de la gestión de las Administraciones Públicas, generando una serie de cambios sustanciales en la forma de afrontar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Como se expresaba en un especial del semanario *The Economist* (2000):

“en los próximos cinco años transformará no sólo la manera en que muchos servicios públicos son distribuidos, sino también los pilares en los que se asientan las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Después del *e-commerce* y del *e-business*, la próxima revolución asociada a Internet será el *e-government*”.

Para dar la máxima concreción a la presente comunicación se utilizan algunas aproximaciones ampliamente aceptadas a la Administración electrónica. Primero, se ha definido Administración electrónica como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas” (OCDE, 1998). Otras definiciones eliminan las limitaciones a ese concepto, manifestando que las relaciones pueden extenderse desde la conexión on-line, pasando por los PDA (Personal Digital Assistant), hasta llegar a la interacción y los mensajes instantáneos con sistemas IRC (Internet Relay Chat). Una definición aún más amplia de Administración electrónica se refiere a la adopción de las TIC por las Administraciones Públicas, como diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente mediante sus páginas web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, los PDA, la vídeo conferencia, intranets privadas, extranets, etc. Desde esta perspectiva conceptual, la utilización de una definición más amplia se fundamenta en la previsión de un uso cada vez más integrado de las tecnologías. tal y como lo plantean varios autores. En [4], Cebrián en su Informe para el Club de Roma (publicado con el nombre de La Red), insiste en esa integración no sólo para las tecnologías digitales, sino que describe el gran avance que supone Internet al “abrazar armoniosamente todas las tecnologías previas”. Finalmente el Gartner Group [7] define e-Government como: “The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media.” A diferencia de las anteriores definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito de cualquier proyecto de Administración electrónica [6]. En torno a esta definición, las siguientes páginas avanzan en la construcción de un marco analítico y aplicado de la Administración electrónica que permita gestionar de forma más eficiente las relaciones interorganizativas y externas a través de una propuesta que tiene en cuenta el carácter relacional de las Administraciones Públicas. El argumento central de esta comunicación consiste en analizar los servicios y actores, que forman parte este nuevo concepto de administración, no sólo desde un plano analítico, dentro de los proyectos y estudios futuros sobre Administración electrónica, sino también desde una perspectiva aplicada a la gestión de las relaciones de las Administraciones Públicas con otros sectores [10], bien sean, los ciudadanos (C2A), las organizaciones privadas (B2A) u otras Administraciones Públicas (A2A).

III. ACTORES Y SERVICIOS PRESENTES EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Como ya se ha mencionado más arriba, las definiciones de Administración electrónica y los distintos proyectos que se formulan para avanzar hacia este nuevo modelo de relación entre las Administraciones Públicas y otros agentes público- privados insisten con frecuencia en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, sin considerar la importancia del cambio institucional y la articulación de consensos entre los actores críticos que permitan formular y poner en marcha cualquier proyecto. Por ello proponíamos la definición del Gartner Group [7] que considera los proyectos de Administración electrónica como: *“The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media.”*

En los últimos años la extensión del uso de las TIC en las organizaciones públicas ha servido para elaborar múltiples estrategias de modernización de los Gobiernos y Administraciones Públicas a nivel interno y externo en sus relaciones con otros agentes [8]. Podemos distinguir tres dimensiones (prestación de servicios; promoción de la democracia, elaboración de políticas públicas) que determinan la relación de los Gobiernos y Administraciones con otros actores en torno a las cuales se articulan los distintos proyectos de Administración electrónica que se presentan a continuación [13]. Prestadores de servicios públicos (*e-Administración*), que incluye las dimensiones de gestión, información, tramitación de servicios, formulación de quejas y sugerencias. Promotores de la democracia: (*e-Democracia*), que incluye la consulta en los procesos de toma de decisiones. Dinamizadores y elaboradores de políticas públicas: (*e-Gobernanza*), que incluye la participación activa en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados. En esta comunicación, tan sólo nos centraremos en la función relacionada con la prestación de servicios, siendo el resto de dimensiones temas demasiado profundos para abordar ahora.

Esta prestación de servicios requiere llevar a cabo una reorganización profunda y una mejora de los procesos internos. Para ello es indispensable un cambio cultural de los empleados públicos, haciendo énfasis en su formación y en aquellas iniciativas que favorezcan el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en su trabajo.

La visión de la Administración Electrónica para España debe tender hacia un modelo “integrador” centrado en el usuario (Figura 1)

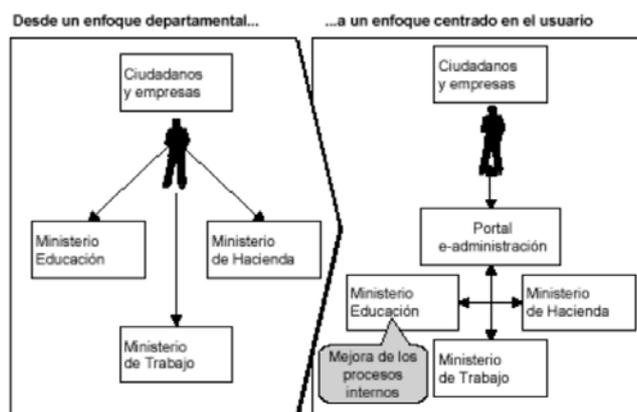


Figura 1. Transformación del modelo actual hacia la Administración Electrónica.

En este modelo, los procesos entre Ministerios deben ir integrándose mediante la definición de interfaces comunes y de servicios que contribuyan a coordinar sus sistemas (back-office) y a reorganizar y automatizar sus procesos internos.

IV. PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Los Gobiernos y Administraciones Públicas disponen de gran cantidad de datos e información que con el apoyo de las TIC puede ser procesada, distribuirse y ser accesible rápida y eficazmente. Desde el punto de vista de la prestación de servicios la información dentro de las Administraciones Públicas puede desempeñar diferentes roles:

La información puede apoyar la gestión interna, que incluye información sobre el personal para la gestión de los recursos humanos, e información sobre el presupuesto o la contabilidad para la gestión financiera.

La información puede apoyar la regulación, que supone información que guarda los detalles de los principales actores y entidades dependientes, sean personas, empresas, edificios, tierra, importaciones/exportaciones.

La información puede apoyar los servicios públicos, información que difiere de acuerdo con el servicio público en particular, educación (archivos sobre el personal educador), sanidad (informes sobre los pacientes), o transporte (información sobre los movimientos de los pasajeros).

Finalmente, la información puede estar disponible públicamente, esto es, información que los gobiernos desean diseminar (informes de consultoría, detalles de políticas públicas o leyes y regulaciones), información que los gobiernos recopilan para luego darla a conocer (estadísticas demográficas o económicas), o información requerida para aprovisionarse (correspondencia, auditorías, documentos internos sobre políticas, respuestas a los ciudadanos, periodistas o políticos).

Los gobiernos utilizan herramientas como las páginas web y los portales para ofrecer y canalizar información y documentación de interés sobre la actividad gubernamental, administrativa y sobre los servicios que prestan. Como producto de ello, en combinación con diferentes estrategias y herramientas, podríamos encontrar:

- Información en línea de servicios ya existentes: Incluye desde información y consulta, hasta la realización de trámites en línea. Se trata de una línea de trabajo orientada a fortalecer la prestación de bienes y servicios. Para garantizar el acceso a la información, otro importante conjunto de acciones se centra en la conectividad, condición necesaria desde el punto de vista de los gobiernos, para que la población acceda a los servicios en línea. Para ello se están lanzando programas destinados a aumentar la cantidad de personas con acceso a la red.
- Creación de nuevos servicios y programas: Comprende, desde la incorporación de nuevas tecnologías a viejos servicios, como es el caso de la educación primaria y secundaria, y la creación de servicios solo posibles con la llegada de estas tecnologías, como servicios de información para la producción agrícola, la calidad del agua y del aire o el estado del tráfico y las carreteras. Se está avanzado en al menos dos de las áreas de política social más relevantes como son la educación y la salud, mediante la creación de programas de educación a distancia y de telemedicina.
- Creación de nuevas herramientas de apoyo a la gestión interna: Comprende las técnicas e instrumentos, como las intranet, gestores de expedientes, data mining, data warehouse, etc. que

permiten un mayor control de la gestión interna de las organizaciones. Se están desarrollando potentes aplicaciones que adquieren un potencial enorme en el seno de Administraciones Públicas que poseían bases de datos anteriores y gozan de altos niveles de conectividad interna, es decir, aquellas que han sido capaces de establecer redes de ordenadores interconectados entre sí para dar mayor fluidez a una información ya existente. El objetivo final está consistiendo en promover una transformación de determinadas áreas de gestión interna como la planificación presupuestaria, la gestión financiera, la política de personal, las relaciones laborales, la organización y los métodos de aprovisionamiento, así como la auditoría y la evaluación, apoyándose en la generación de información y en la innovación derivada de las herramientas de apoyo a la gestión.

- Creación de nuevas estructuras organizativas: Supone la atención a las posibilidades para transformar las estructuras de las organizaciones públicas. Las Administraciones Públicas implantadas digitalmente se podrían convertir atendiendo el patrón clásico de la estructuración de las organizaciones: ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones y sistemas de información con sus instrumentos o medios. En ese sentido, se está avanzando hacia la organización por procesos y equipos de trabajo para mejorar la prestación de los servicios públicos. Dentro del nuevo entramado organizativo, la externalización de actividades desempeña un papel central para llevar a cabo las tareas y el tratamiento de la información no básica para la estrategia de la organización. Por su parte, los instrumentos y los medios, digitales en la mayoría de los casos, facilitan las transformaciones organizativas, la comunicación se convierte en el mecanismo principal de coordinación y la interconexión de ordenadores permite la interrelación de toda la estructura, sus partes y sus elementos.

El ciudadano en la sociedad moderna precisa relacionarse con diferentes Administraciones, bien para ejercitar un derecho, bien para cumplir con una obligación; y espera obtener un servicio preciso en tiempo y forma, ajustado a su necesidad y con un alto nivel de calidad. Es necesario garantizar la accesibilidad a los servicios electrónicos evitando la exclusión social. Nuestros ciudadanos y empresas deben tener la capacidad de elegir el método de relacionarse con la Administración, y la opción por la vía telemática no debería implicar nunca una reducción en el conjunto de los servicios públicos.

En todo caso, la dimensión de prestación de servicios busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos para fidelizar su faceta de consumidores de servicios públicos, pero sin cuestionar la razón de ser de los servicios o la idoneidad de los procesos y organizaciones que los prestan. De hecho, algunas de las propuestas pretenden orientarse hacia una mejora de la eficiencia o de la eficacia, la agencialización, la orientación a los resultados, cuando no meramente, al ahorro de costes. En esta línea, el proceso de réplica de experiencias valoradas como exitosas, en la medida que no incide en el núcleo central de las organizaciones, mantiene a las iniciativas de provisión electrónica de servicios públicos al margen del funcionamiento efectivo y de las dinámicas de trabajo de las Administraciones Públicas, sin alterar sus equilibrios internos de poder. Al mismo tiempo, se dejan también sin atención los roles de la democracia y la elaboración de políticas, elementos fundamentales para reforzar legitimidad y razón de ser de las instituciones públicas cuya principal misión es tratar de analizar los problemas y tomar decisiones para solucionarlos, todo ello siguiendo procedimientos democráticos. Los actores principales que participan en el fomento y desarrollo del rol de los Gobiernos y Administraciones Públicas como prestadores de servicios son: Responsables Políticos: En numerosas iniciativas de Administración electrónica se cuenta con el apoyo y la apuesta decidida de los responsables políticos para incorporar las TIC en la prestación de servicios. En algunos casos el apoyo e interés por los proyectos de Administración electrónica se producen de manera reactiva cuando los responsables políticos aparecen en los últimos lugares de las evaluaciones comparativas y

estudios de benchmarking o temen ocupar estas posiciones si no actúan a tiempo. Pero en pocos proyectos existe una reflexión estratégica que lleve a cuestionar y replantear la distribución competencial o la estructura político-administrativa vigente:

Directivos públicos: Velan por la incorporación de las TIC en la actividad de su organización. Pero no es muy frecuente la interlocución fluida entre distintos directivos de una misma Administración y de otras, de manera que es frecuente que existan iniciativas y proyectos innovadores pero aislados que se desconocen o que tienen un afán competitivo más que servir de ejemplo para otras organizaciones.

Empleados Públicos: La utilización de las TIC supone un esfuerzo añadido a su trabajo, ante la necesidad de adquirir nuevos conocimientos; las TIC pueden dotar mayor valor añadido su trabajo tanto para el propio trabajador como para el receptor último de los servicios. Para ello es fundamental que los trabajadores estén motivados y vean las TIC como facilitadores y no como herramientas que les van a generar más problemas.

Empresas TIC: Están muy interesadas en generalizar el uso de las TIC en la sociedad y en las organizaciones olvidando, con frecuencia, las peculiaridades de cada contexto social, económico y político y los rasgos diferenciales de las Administraciones Públicas.

Consultoras: A su catálogo de productos han añadido la dimensión de los servicios electrónicos. Participan en las distintas fases de los proyectos: definición de los planes; propuesta de las definiciones e indicadores para medir el grado de desarrollo de proyectos de Administración electrónica; realización de evaluaciones y recomendaciones.

Asociaciones empresariales: Interesadas en que las Administraciones Públicas simplifiquen sus procedimientos para agilizar los trámites (creación de empresas, seguridad social, tasas e impuestos, contratación con las Administraciones Públicas, etc.)

Ciudadanos: Valoran positivamente que los servicios administrativos puedan realizarse por cualquier canal, a cualquier hora y de la forma más simple posible. De ahí la importancia de la prestación de servicios multicanal (presencial, teléfono, Internet, email o fax) que no sustituya sino que añada canales alternativos mejorando los sistemas de gestión y relación con el ciudadano (en inglés CRM).

V. CONCLUSIONES

Hemos iniciado esta comunicación tratando de ubicar y contextualizar el término “Administración electrónica” entre una pluralidad nuevas realidades que surgen a comienzos del siglo XXI como pudieran ser las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), el desarrollo de Internet o las políticas de promoción de la Sociedad de la Información (SI). Posteriormente hemos enfocado los nuevos retos de a los que se enfrenta la Administración Electrónica (prestación de servicios, promoción de la democracia y dinamización de los procesos de gobernanza en la elaboración de políticas públicas), centrándonos en un estudio profundo sobre todos los agentes y actividades que intervienen en la Administración Electrónica desde el punto de vista de la prestación de servicios.

Y para concluir sólo comentar que para que tengan éxito todas las iniciativas de Administración electrónica y de promoción de la Sociedad de la Información deberán formularse

teniendo en cuenta las características de cada contexto social, político e institucional; contando con los actores críticos y los recursos necesarios que garanticen una adecuada definición de los problemas y la resolución efectiva de los mismos logrando los objetivos marcados. Es evidente que si los proyectos de Administración electrónica, se realiza al margen de la población y de sus organizaciones, sin tener en cuenta su realidad y sus necesidades concretas, esto estarán destinados a un estrepitoso y caro fracaso.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] Asociación Española de Comercio Electrónico, “*Comercio electrónico en España*”. AECE, (2001), <http://www.aece.org>.
- [2] Asociación Española de Comercio Electrónico. “*La AECE solicita al gobierno que lidere el camino hacia la Sociedad de la Información*.” AECE, <http://www.aece.org>, (2002).
- [3] Barnick, D., D. Smith, G. Phifer, “*Q&A: Trends in Internet and Enterprise Portals*”. GartnerGroup, (1999).
- [4] Cebrian, J. L., “*La Red. Madrid*”. Suma de Letras, 2ª edición. (2000).
- [5] Fellestein, C., “*E-commerce Explorando negocios y sociedades virtuales*” Pearson Educación (2000).
- [6] Ferguson, M, “*E-Government Strategies - the developing international scene*”. Conferencia “Internet, Democracy and Public Goods”, Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brazil, (2000).
- [7] Gartner Group, “*Singapore’s E-Government Initiative*”, Stamford, Connecticut: Gartner First Take, (2000).
- [8] Heeks, R., “*Reinventing Government in the Information Age*”. Londres, Routledge, (2001).
- [9] Joyanes Aguilar, L., “*Cibersociedad*”. MacGraw Hill, (1999).
- [10] Katsushima, Toshiaki, “*Internet and electronic commerce: the next frontier*”. Interlax; vol 26, nº3 (1998).
- [11] Medrano, G., “*Nuevas tecnologías en la formación*”. Ed. Eudema, (1993).
- [12] Plan de acción “*Info XXI: La Sociedad de la Información para todos*”. www.infoxxi.es, 2001.
- [13] Pratchett, L., “*New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints*”. Public Administration, Vol. 77, nº4, pp.731-750 (1999).
- [14] Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, “*Informe sobre la evolución de los servicios públicos electrónicos dentro de la Unión Europea*”. www.map.es/csi/sociedadinformacion.htm. Abril 2002.

Un intento de reforma del Estatuto Básico de la Función Pública española

Alberto Hernández Marín

Diplomado en Gestión y Administración Pública

I. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación se centrará en destacar las novedades que se plantearon en el Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública (en adelante PEBFP) en materia de gestión de recursos humanos. Dicho proyecto que se desarrolló a finales de los noventa y que iba a suponer el establecimiento de una legislación básica estatal en materia de función pública, aun siendo debatido en el Congreso de los Diputados, nunca llegó a aprobarse por coincidir con el final de la legislatura.

Para el análisis del proyecto además de consultar bibliografía al respecto, ha habido que recurrir a la normativa estatal vigente en materia de función pública, principalmente al Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado; la Ley 30/1984, de 2 de Agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública; y otra serie de modificaciones operadas por diversas Leyes.

El Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública se configuraba con una mayor atención a la función de recursos humanos. El cambio de mentalidad en la Administración, junto con una creciente complejidad de las estructuras públicas y la lógica del cambio forzada por la modernización, hacían necesaria una plasmación en la normativa básica de los nuevos esfuerzos de adaptación de los recursos humanos y sus técnicas de gestión.

Esta nueva concepción de los recursos humanos de la Administración como factor estratégico que hay que optimizar y no como coste a reducir, ha hecho crecer la importancia de la función de recursos humanos. De las tres funciones de RR.HH. nos centraremos en la gestión de los mismos, dejando al margen la mera administración de personal y las relaciones laborales que no están en el objeto de esta comunicación.

Sin entrar ahora a analizar el contenido del Proyecto, podemos decir que inicialmente éste iba a suponer un intento por armonizar todo lo relacionado con la Función Pública, proyectándose a todas las Administraciones Públicas españolas, ya que en lo esencial se iba a regular por una norma básica, independientemente de que a posteriori se fueran a dictar normas para la Administración General del Estado y para cada una de las Comunidades Autónomas, así como el pertinente desarrollo reglamentario.

La propia estructura en capítulos del PEBFP ya nos adelantaba por su denominación una mayor atención y consideración a la gestión de recursos humanos que la anterior Ley 30/1984, la cual establecía con menor orden algunas de las funciones e instrumentos básicos de la gestión de estos.

II. LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La planificación de RR.HH pretende asegurar que una organización dispone del número y tipo de personas, en los lugares apropiados y momentos precisos, que sean capaces de llevar a cabo de manera efectiva y eficiente las actividades de dicho ente que permitan alcanzar sus objetivos.

Así la planificación nos permite prever las necesidades para lograr la optimización de los RR.HH. y para realizarla correctamente, hacen falta una serie de instrumentos para conciliar las necesidades de personal con la disponibilidad de los mismos, de forma que se puedan elaborar los planes correspondientes y su posterior control.

El PEBFP recoge en su Capítulo 3 la planificación de recursos humanos que como tal no se recogía en la Ley 30/1984, y define su objeto como el dimensionamiento, distribución y capacitación adecuada de los RR.HH. en coordinación con la planificación general de la actividad económica. Aunque dada cuenta de los problemas actuales generados por la falta de una planificación eficaz, sería deseable que el proyecto concretase más los objetivos a corto y medio plazo, estableciendo unas exigencias periódicas de esfuerzo en planificación.

La disponibilidad de recursos humanos.

Como hemos dicho, para la correcta elaboración de los planes hay que observar la disponibilidad, que se obtiene analizando la composición de la plantilla y el inventario de personal, que en el caso de Administración se materializa en los Registros de personal, recogidos ya por la Ley 30/84, así como por el PEBFP.

El Proyecto deja abierta la posibilidad de que los órganos de gobierno de las diferentes AA.PP. sean los que determinen la información que debe figurar. Atendiendo a lo que interesa para el correcto análisis de la disponibilidad de personal, quizá hubiese sido deseable que el propio proyecto, pese a su carácter básico y por tanto general, estableciera la información mínima a incluir en esos registros, como los datos personales, la formación, características personales, experiencia, datos laborales, así como datos generales sobre la composición de la plantilla como composición (edades, sexo, antigüedad), funciones (categorías, áreas de actividad) categorías profesionales y datos relativos a absentismo, movilidad, rotación, conflictividad y participación.

Las necesidades de personal.

Es curioso que uno de los instrumentos de ordenación para la detección de puestos susceptibles de optimización o apreciación de las necesidades de personal, como son las Relaciones de Puestos de Trabajo (en adelante RPT) solo aparezcan citadas como tal en el Proyecto (art.34), aunque por otra parte la Ley 30/84 en su artículo 15 si que realiza una definición especificando los aspectos que deben contener. Llego a la conclusión de que no se incluye una definición y regulación de los componentes de las RPT precisamente por el carácter básico del Proyecto, dejando su regulación a las posteriores Leyes de desarrollo, aunque es muy cuestionable que las RPT carezcan de tanta importancia como para no estar reguladas exhaustivamente en el Estatuto Básico.

Supuestamente las RPT nos deben servir para la elaboración de los planes de ordenación, como documento que nos sirva para la planificación de necesidades, conteniendo una descripción y una especificación de puestos. La descripción de los puestos de trabajo debería contener los datos generales, posición en el organigrama, contenido, responsabilidades, relaciones y condiciones.

La parte de especificación de puestos de trabajo, ni siquiera aparece citada, de todas formas hay que tener en cuenta que es difícilmente conciliable con los principios legales de acceso y desempeño de funciones públicas, la especificación de determinados criterios que si tienen cabida en el ámbito de lo privado, tales como la edad o las características físicas o psicológicas, que van más allá de otras características menos problemáticas legalmente hablando como la formación o

la experiencia, pese a ello y como se enuncia más adelante, ya el PEBFP contempla aspectos novedosos como la consideración de aptitudes que son de difícil cuantificación.

Los planes de ordenación.

Los planes de ordenación se configuran como el instrumento principal de la planificación, fruto del análisis de las necesidades y de la disponibilidad. Estos planes de empleo ya estaban recogidos por la Ley 30/84 y en lo esencial podían contener las mismas previsiones y medidas (art. 13.3 del Proyecto):

- a) Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo.
- b) Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de oferta de empleo como de procesos de movilidad.
- c) Medidas de movilidad forzosa de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo X.
- d) Establecimiento de cursos de formación y capacitación.
- e) Autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen.
- f) Medidas específicas de promoción interna.
- g) Prestación de servicios a tiempo parcial.
- h) Necesidades adicionales de recursos humanos que habrán de integrarse, en su caso, en la Oferta de Empleo Público (en adelante OEP).
- i) Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo.

Este artículo es igual en su redacción que lo establecido en la modificación operada en la Ley 30/1984 por el artículo 15 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se regulan los planes de empleo, con los que se pretende la óptima utilización de los RR.HH; y la reasignación de efectivos, como procedimiento de movilidad obligatoria para los funcionarios cuyos puestos se supriman a consecuencia de un plan de empleo.

Así del Proyecto solo difiere en el apartado c, que contemplaba la reasignación de los efectivos de personal, trasladándonos a las medidas de movilidad forzosa del capítulo X con el criterio de que la reflexión interna sobre necesidades de personal no debe enfocarse con meros criterios incrementalistas, sino que deben suponer una revisión crítica sobre las actividades innecesarias que ocupan personal y que pueden suprimirse destinando el personal a las áreas donde sea preciso.

En el capítulo X del Proyecto podemos observar como se pretendía regular la movilidad, que a fin de cuentas es igual que lo estipulado por la Ley 30/1984 una vez modificada por la Ley 22/1993, regulando la movilidad forzosa (antes denominada reasignación de efectivos) y entre administraciones públicas.

De esta forma el plan de ordenación se configura como documento básico y piedra angular para las otras fases de la gestión de RR.HH., pero el PEBFP si bien advierte que debe elaborarse en el marco de la planificación económica, omite añadir que debe hacerse en función de las tendencias de la evolución de personal y en coherencia con los objetivos y estrategias establecidos por la Administración.

En resumen en lo que respecta a la planificación de personal, no se establece una verdadera planificación, ni lo establecido dista mucho de lo que estipula la Ley 30/1984, así además de los planes debería haberse reflejado la exigencia de elaborar unos diagnósticos globales periódicos que inserten los planes dentro de un marco más global y moderno.

III. LA ADQUISICIÓN DE PERSONAL

La adquisición de personal es el proceso lógico posterior a la planificación de RR.HH., que se ejecuta cuando hay necesidades de personal y éstas no pueden cubrirse con efectivos disponibles. Tiene tres fases: reclutamiento, selección e integración.

El Proyecto no se detiene a distinguir entre fases, una vez más se demuestra que la Administración Pública camina por vías muy diferentes a la teoría de una verdadera gestión integral de RR.HH. y por ello solo se habla de selección de personal. Es normal que esto se trate así, puesto que una Ley Básica no debe ser un manual y para eso están las leyes de desarrollo y las normas de rango inferior a Ley, pero esto denota la larga distancia que le queda recorrer a la Administración Pública en esta materia, aunque esté condicionada por su carácter de entidad pública.

Análisis de tareas.

El análisis de tareas como tal no está reflejado en el Proyecto, precisamente debería salir de la especificación de puestos de trabajo que se hace pareja a la RPT, que como se decía anteriormente solo se cita como instrumento de ordenación. Por tanto aunque la Ley 30/84 establezca (art. 19.1) que los procesos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, esto difícilmente se hará sin una regulación de las RPT que por ahora en el Proyecto no se encuentran. Además la exigencia de relación de las pruebas con el puesto a desempeñar no aparece en el Proyecto, constituyendo una grave omisión.

El reclutamiento.

El reclutamiento es el proceso de atracción de candidatos para los puestos de trabajo a cubrir. Las fuentes de reclutamiento pueden ser internas, si los candidatos ya trabajan en la administración, o externas si pueden presentarse candidatos que no tienen vinculación con la Administración.

El Proyecto, así como la Ley 30/84, establecía que se utilizarían fuentes externas cuando las necesidades de personal funcionario de carrera o personal laboral de carácter indefinido no puedan cubrirse con efectivos existentes y siempre y cuando haya dotación presupuestaria, al mismo tiempo obliga a incorporar estos puestos en la OEP.

El principio de publicidad nos evita plantearnos cualquier dilema sobre los medios de reclutamiento externo e interno que debemos utilizar, ya que está presente en los procesos selectivos de nuevo personal, así como en la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo.

El PEBFP fiel a los principios de publicidad y libre concurrencia no articula medida alguna para evitar la masificación en los procesos de selección, en especial los correspondientes a fuentes externas, lo que genera dilaciones considerables en la posterior selección.

Hay que destacar una carencia muy importante en el artículo 16 b del PEBFP, que a su vez afecta al artículo 17 del Proyecto y que tienen implicaciones en el reclutamiento, ya que ambos establecen los requisitos para participar en los procesos selectivos de personal funcionario y personal laboral.

En dicho artículo se establece como requisito estar en posesión de la titulación exigida o en condiciones de obtenerla en el plazo de presentación de solicitudes, lo que sino va acompañado

de la pertinente exigencia de relación de este requisito con el puesto a desempeñar, caeremos en dejar una excesiva discrecionalidad a la legislación de desarrollo y a la potestad reglamentaria para el establecimiento del título exigible, ya que la experiencia práctica demuestra las incoherencias que se producen en este aspecto.

Por otra parte si los planes de ordenación no son muy novedosos respecto a lo establecido en la Ley 30/1984, no podemos esperar que se solventen los problemas de planificación que han obligado, previa presión sindical y social, a restringir las fuentes de reclutamiento al ámbito interno para absorber la gran cantidad de personal temporal, por lo que aquí ya entramos en la necesidad del establecimiento de controles reales en su incorporación y tiempo de permanencia.

Las pruebas de selección.

El PEBFP sigue manteniendo los sistemas tradicionales y no establece mecanismos verdaderamente flexibles, salvo la libre designación para personal eventual, para poder “fichar” a expertos, profesionales y altos directivos demandados en el sector privado que no están dispuestos a enfrentarse a procesos de selección tradicionales. En este sentido se debería comenzar a construir una puerta de acceso más permeable del sector privado al sector público sobre la base de experiencias y méritos relevantes adquiridos en ese sector.

Las pruebas pueden ser concurso y oposición o ambas y el art. 15.1 establece que pueden contemplarse también un periodo de prácticas o curso selectivo. Aquí si hay una diferencia sustancial con relación a la Ley 30/1984 cuya redacción es mucho más sucinta y no define exactamente en que consiste la fase de oposición, ni contempla el periodo de prácticas o curso selectivo (ello no quiere decir que no lo permita).

La redacción del Proyecto define la fase de oposición como la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación. Atendiendo estrictamente a la definición ello nos permitiría establecer en la normativa posterior nuevos sistemas que no se basen tanto en el carácter de demostración de conocimientos y que vayan más encaminados a demostrar las capacidades, aptitudes, competencias específicas y el saber hacer de los candidatos. Esta valoración de las aptitudes es un elemento novedoso que también se incorpora en los concursos específicos para la provisión de puestos de trabajo.

Respecto a la lentitud del desarrollo de las pruebas, el PEBFP no se enfrenta a adoptar mecanismos para evitar las dilaciones en su celebración cuando están masificadas, sino que se limita a prever un proceso en dos fases para estos casos.

Acogida e integración.

El art. 15.1 establece vagamente que “una vez finalizado el proceso selectivo, los puestos se provean con la máxima celeridad”. En el texto no encontramos referencias expresas a los periodos de formación inicial una vez que se accede a un puesto en la Administración, si bien tenemos que quedarnos con la referencia de la posibilidad de establecer como pruebas selectivas un curso o la realización de prácticas.

IV. DESARROLLO

Carrera Administrativa, promoción interna y provisión de puestos.

Una de las novedades más importantes que reflejaba el Proyecto es el rediseño de las pautas generales para el desarrollo de una verdadera carrera administrativa, que es otro de los elementos

fundamentales de motivación entre el personal al servicio de las Administraciones Públicas y que está reflejado como un derecho.

Se deja de lado el sistema de grado personal y categoría más asociados a los puestos, para pasar a otro sistema más justo basado en niveles y que considera mucho más la actuación individual, ya que mediante evaluaciones periódicas (art.40), valora la antigüedad, la trayectoria profesional, la calidad de los trabajos desarrollados, los conocimientos y la actuación profesional.

Aun así el desplazamiento entre Grupos profesionales sigue condicionado a la superación de pruebas selectivas, ya que la promoción interna que se define como el paso de un grupo profesional al inmediatamente superior no refleja cambios respecto a la Ley 30/84.

En lo que respecta a la provisión de puestos de trabajo se establece además de los procedimientos de concurso de méritos y libre designación, que estaban recogidos por la Ley 30/84, un nuevo procedimiento de concurso específico que además de valorar los elementos tradicionales valora las aptitudes. Este elemento supone la introducción de una moderna técnica de selección de personal que permite una mayor flexibilidad y eficacia para lograr la adecuación persona/puesto.

Formación y perfeccionamiento.

En el entorno actual con la incorporación de nuevas tecnologías y formas de gestión, el perfeccionamiento y capacitación a través de la formación adquiere una mayor relevancia, ya que es un factor estratégico de optimización de los RR.HH. y va encaminada a la “mejora” de los servicios públicos.

En el PEBFP la formación se contempla en el periodo de incorporación y más adelante en el artículo 28 se configura como un derecho, sin embargo no se especifica mucho más sobre esta cuestión que se deja a desarrollo posterior. Aun así se contempla que la previsión de actividades formativas debe reflejarse en los planes de ordenación y que dicha formación será uno de los factores a valorar para la carrera profesional.

La relevancia que han adquirido en los últimos años, impulsada mucho más en el ámbito de la Administración, los Acuerdos de Formación Continua con unas partidas presupuestarias bien dotadas, hacen inquietante que no se recoja una definición de objetivos de la formación en las Administraciones Públicas, así como otros elementos que en la actualidad deben estar presentes en todos estos procesos, como por ejemplo la evaluación posterior de las acciones formativas o el diseño de planes formativos individualizados.

V. RETRIBUCIONES

El sistema retributivo del PEBFP sigue en la misma línea de la Ley 30/1984 haciendo una clasificación en dos tipos: básicas y complementarias. Las básicas son las mismas: el sueldo, los trienios y dos pagas extraordinarias anuales.

Respecto a las retribuciones complementarias se producen algunos cambios. El complemento de destino, correspondiente al nivel del puesto que se desempeña hubiese pasado a denominarse complemento de categoría, atendiendo a que este último respondería según la categoría asignada a cada funcionario, en lógica consonancia a los cambios que se querían hacer respecto a la carrera profesional. El complemento de categoría pasaría así a considerar más el elemento personal y menos el puesto.

El complemento específico que se otorga según las condiciones particulares de los puestos en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad no encontraba en el Proyecto un equivalente definido. Esto es así porque el PEBFP establecía por un lado el complemento del puesto a percibir por los funcionarios que desempeñen determinados puestos para los que así lo establezca la Administración y el complemento de actividad, que hubiese venido a retribuir parte de los aspectos que consideraba el complemento específico como la penosidad, la peligrosidad, dedicación, así como las especificidades de las distintas áreas de actividad o funcionales, el trabajo por turnos y la atención continuada.

Se puede entender que, en el Proyecto, el complemento específico se deslindaba en estos dos complementos, siendo el complemento del puesto para retribuir puestos de especial responsabilidad según determine la Administración y el complemento de actividad para compensar condiciones particulares que se deben asumir en el ejercicio del puesto.

El complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios hubieran seguido manteniendo su función. El primero que es muy importante como factor de motivación en el desempeño del puesto al remunerar el interés, la iniciativa y el especial rendimiento, actividad y dedicación extraordinarias, no presenta novedades pero se mantiene. El segundo seguiría remunerando la actividad fuera del horario de la jornada laboral.

En general hay que destacar que el PEBFP no iba a suponer gran novedad en la estructura de las retribuciones, salvo la división del complemento específico en dos, lo que aun así hubiese constituido un avance porque quizá lograría ir encaminado hacia dos requisitos básicos que debe tener la retribución, para ser factor de motivación: la percepción de equidad del sistema y la compensación apropiada del esfuerzo aportado por el empleado.

Así este complemento de categoría lograría individualizar la retribución en función de los méritos del funcionario, ya que las escalas retributivas se asocian a las categorías a las que se ascendería mediante la evaluación del desempeño profesional según lo establecido en el Proyecto. Por otras vías, aun existiendo el complemento de productividad, es muy difícil establecer en determinados sectores de actividad unos indicadores de carácter individual que sean fácilmente medibles.

Llegados a este punto, como el Proyecto seguía basándose para muchos complementos en la vinculación de los salarios al puesto de trabajo, nos tenemos que plantear la importancia del análisis y valoración homogéneo de los mismos, objetivo que aparentemente será difícil dada la importancia que se otorga en el texto a las RPT.

Otro problema que no solventa el Proyecto es que los conceptos salariales siguen en general el tradicional carácter rígido y estable, de forma que no permite remunerar eficazmente la contribución al logro de los objetivos mediante unos conceptos retributivos verdaderamente variables.

Por último la observación de que el PEBFP no menciona medidas encaminadas a guardar la equidad externa, es decir con relación a los salarios en el ámbito no público, lo que afecta a que la función pública no sea atractiva para profesionales muy cualificados o no sirva para retener a los que ya están dentro.

VI. CONCLUSIONES

En lo sustancial, en materia de gestión de recursos humanos el Proyecto incluye novedades respecto a la legislación anterior, pero lo que fundamentalmente hace es recopilar la normativa del

Decreto 315/1964 y la Ley 30/1984 con todas las modificaciones operadas por leyes más recientes que la han ido adaptando a las nuevas situaciones.

En este sentido podemos comprobar que es cierta la opinión coincidente de muchos autores que afirman que un Estatuto Básico de la Función Pública española, no va a suponer la solución sistemática de los problemas en el ámbito de la gestión de recursos humanos y ello muchas razones entre las que destacamos:

– La sujeción a los principios constitucionales limita en muchos casos el margen de actuación para aplicar las técnicas de gestión de recursos humanos que se utilizan en el ámbito empresarial, algo que por su parte no puede asegurar una verdadera eficacia por la idiosincrasia propia que tienen las Administraciones Públicas y que por tanto, no pueden acoger las técnicas de RR.HH. que se utilizan en el sector privado. Es necesario constituir un modelo de gestión de recursos humanos propio de la Administración Pública que aun estableciendo las bases, no se delimita claramente en el Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública

– Las novedades que se pueden aplicar a la Administración Pública ya están siendo incorporadas a lo largo del tiempo por Leyes singulares en la normativa general. De forma que el impacto de un Estatuto no es drástico, aun con importantes novedades como la estructuración de la carrera profesional a través de categorías con una consideración mayor del individuo.

– La inexistencia de verdaderos incentivos a la gestión adecuada de Recursos Humanos hacen que aun permitiendo nuevas técnicas, estas no se ejecuten o se desarrollen en la práctica en todos los ámbitos de lo público.

Por último concluimos que aun con las consideraciones anteriores, es necesario ir avanzando en el proceso que se comenzó y aunque no suponga todo el cambio deseable, sería conveniente retomar el Estatuto Básico de la Función Pública para gozar de las mejoras que conlleva y armonizar aun más la normativa en la materia de todas las Administraciones Públicas españolas.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- *Compendio de legislación y normativas sobre Función Pública*. Centro de Información Administrativa. MAP. <http://www.igsap.map.es>
- *Ley de Funcionarios Civiles del Estado*. Decreto 315/1964, de 7 de febrero.
- *Ley 30/1984, de 2 de Agosto*, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- *Ley 22/1993, de 29 de diciembre*, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico, de la función pública y de la protección por desempleo. (BOE 31-12-1993)
- *Martínez Marín, Antonio 2001*. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos. Ed. Tecnos. Madrid.
- *Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública*. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Núm. 177-1. 5 de Julio de 1999.
- *Rodríguez Fernández, Andrés (dir)*. 1995. Los recursos humanos en las Administraciones Públicas. Ed. Tecnos. Madrid.
- *Sánchez Rodríguez, A. y Nuñez Santos, MT (coord)*. 1997. La Función Pública a debate: Actas del I Congreso Nacional de Función Pública. Ed. Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro. Sevilla.

CRÓNICA DEL SEMINARIO

Raquel Pineda Martínez

*Primer Premio Nacional de la Diplomatura
en Gestión y Administración Pública, 2002*

El I Seminario Nacional de Gestión Pública celebrado en la Universidad de Murcia del 2 al 4 de Abril de este año, consiguió su objetivo de convertirse en un foro apropiado para la discusión y el encuentro de nuevas iniciativas y enfoques de la Administración Pública, revisar antiguas experiencias llevadas a cabo y apostar por una reflexión seria sobre qué se debe cambiar en la Administración, por qué es necesario el cambio, cómo emprender ciertas pautas de renovación de modo sectorial, y cuál debe ser la visión integral de las Administraciones Públicas del siglo XXI.

El enriquecimiento de enfoques jurídicos, organizativos, sociológicos, politológicos, de gestión... etc, expuestos por los conferenciantes propició la satisfacción de todos aquéllos que compartimos intereses intelectuales sobre la Administración Pública ya que creemos que este tipo de seminarios son muy deseables por varias razones:

Porque suponen un excepcional punto de encuentro para estudiosos y empleados de las Administraciones Públicas que apuestan por la renovación y modernización de las mismas.

Porque suponen una transmisión de dichos conocimientos a todas aquellas personas interesadas en los nuevos retos de las Administraciones Públicas del siglo XIX; en concreto, a funcionarios y a los futuros funcionarios, como son los Diplomados en Gestión y Administración Pública.

Porque este Seminario se convierte, al menos, en un foro de discusión y reflexión que nos hacen tomar conciencia de la importancia de tener una Administración Pública, moderna, ágil, eficaz, cercana,... así como de las pautas o sendas que son posibles seguir para conseguir esos objetivos que todos queremos para nuestra Administración.

En este Seminario, se han expuesto ponencias, muchas y de diversa temática, de las cuales presentamos ahora las principales reflexiones de cada una de ellas a fin de recopilar lo dicho por los invitados.

Por otra parte, es significativo mencionar el agradecimiento y el reconocimiento que todos los invitados hicieron a los organizadores de este Seminario por su esfuerzo y entusiasmo, y en especial a ADEGAP por el interés en la celebración de este Seminario y el decidido apoyo de sus órganos directivos.

13 h. "Conferencia Inaugural: La Reforma Administrativa".

Ilmo. Sr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz.

Director del Instituto Nacional de Administración Pública.

Presenta: **Sra. D^a. Ana Belén Navarro Iglesias.**

Portavoz de la Asociación Gestión y Políticas de Murcia. GESPOMUR

La conferencia del Director del INAP, el Ilmo. Sr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz abrió solemnemente el I Seminario Nacional de Gestión Pública. En esta primera ponencia del Seminario se expusieron de forma muy general las grandes dificultades que implican la reforma administrativa la cual no es en modo alguno un proceso cerrado y finalizado. La reforma de la

Administración. es y será siempre una tarea permanente, gradual, en continua evolución y revisión; una tarea en continua adaptación debido al entorno cambiante que nos rodea que siempre aportará nuevas demandas, y por tanto, nuevas soluciones.

Se reforzó la idea de que el máximo modelo que ha de guiar la reforma administrativa es nuestra Carta Magna. En ella se recogen los principios a la luz de los cuales sabremos si nuestra administración se está reformando con el fin de lograr, cada vez más, la realidad de cada uno de esos principios constitucionales. Igualmente, se insistió en la idea de colaboración y cooperación como instrumentos rectores a lograr en un sistema descentralizado de competencias que implica tres niveles de gobierno. Los principios de cooperación y colaboración son las herramientas más necesarias para que la Administración Pública pueda desempeñar eficazmente su papel de servicio al interés general. Consecuentemente con esto, también se advirtió sobre la importancia de que la reforma de las administraciones debe lograrse mediante una fórmula consensual entre la multitud de agentes que intervienen y se relacionan con ella.

17 h. "Las necesidades de cambio en la Administración Pública".

Dr. D. José Manuel Canales Aliende.

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.

Dr. D. Antonio Martínez Marín.

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia.

Presenta: **Dr. D. Santiago Álvarez Carreño.**

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia.

En esta Mesa, se pusieron de relieve las preguntas claves que motivan la preocupación por el cambio de las ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ¿Para qué cambiar? ¿Quién debe cambiar? Y ¿por qué cambiar?.

El Prof. Canales Aliende lamentó la inexistencia, hasta hoy día, de un banco de datos de indicadores de la administración pública, lo que es una dificultad para saber cómo llevar a cabo ese cambio. Igualmente se subrayó la idea de que la innovación y modernización son inherentes a todo proceso de aprendizaje y cambio; de tal modo que no caben modelos foráneos ni tampoco la improvisación. También desde esta Mesa se abogó por la defensa del Estado de Derecho Público, y se afirmó que el reto de la Administración Pública del s. XXI es equilibrar los principios de legalidad y eficacia con democracia.

Por su parte, el Prof. Martínez Marín señaló los cambios o revoluciones históricas que han afectado al modelo de Administración Pública, y lanzó ciertas propuestas como respuesta a estos cambios; algunas de sus propuestas fueron:

- en relación a la UE, la necesidad de una Constitución Europea votada por todos los ciudadanos europeos; así como reivindicó el Libro Blanco de la Función Pública de la UE;
- la propuesta del principio de coordinación consensual para actuar en una Administración Pública policéntrica;
- un nuevo Estatuto de la Función Pública Española;
- la institucionalización de la comarcalización en la Región de Murcia;
- el reto de las nuevas tecnologías en las Administraciones Públicas y en la sociedad civil;
- y una Función Pública preparada y experta, siendo en este caso, los Diplomados en Gestión y Administración Pública la cantera de futuros empleados de las ADMINISTRACIONES PÚBLICAS que llevarán a cabo la profesionalización de la AP.

18 h. Periodismo Institucional: "Comunicación Administración Pública-Ciudadano".

Excmo. Sr. D. José Antonio Ruiz Vivo.

Secretario General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno. CARM.

Excmo. Sr. D. Francisco Sanabria Martín.

Secretario General de la Fundación Cánovas del Castillo.

Presenta: **Sr. D. Bernardo Jacome Varela.**

Presidente de ACXAP

En esta Mesa fue abordado por los ponentes la cuestión de la necesidad del nacimiento del periodismo institucional. Dicho nacimiento obedece fundamentalmente al cambio de una Administración Pública cerrada, silenciosa y de sigilo a otra que pasa a ser abierta, con necesidad de ofrecer sus servicios a los ciudadanos y con la obligación de dar explicaciones de sus actos a la ciudadanía.

La proximidad que se le exige a esta nueva concepción de Administración obliga a las organizaciones públicas a acercar su comunicación con el ciudadano. Máximo punto de facilidad de esta comunicación es hoy día la relación electrónica mediante Internet.

Para amplificar esa comunicación con el ciudadano, la Administración Pública debe valerse en los próximos años de una técnica gerencial de relaciones públicas. El periodismo institucional se convierte de este modo en el instrumento que puede lograr reducir la desconfianza de los ciudadanos hacia las instancias administrativas; explicar qué se hace, cómo se hace o cuánto cuesta son las actuaciones que deben llevar a cabo el área de las relaciones públicas de la Administración.

Los dos ponentes de esta Mesa enfatizaron la idea de que vivimos en la Sociedad de la Información, de tal modo que la información es un producto más con valor en sí mismo. El periodismo institucional es la clave para llevar a la ciudadanía la acción gubernamental y administrativa, de ofrecer los servicios públicos, y ser una fuente de información fidedigna y verídica a los medios y la ciudadanía.

Para transmitir esta comunicación externa, se resaltó la importancia de la comunicación interna y eficaz dentro de la organización, de modo que todos los miembros de ésta estén informados de los objetivos estratégicos y operativos con el fin de lograr esa cohesión y unidad de la organización, para posteriormente cumplir con sus fines de servicio a la sociedad.

En la segunda jornada de este Seminario, tres temas fueron los ejes sobre los que versaron las diversas ponencias: Las nuevas tecnologías en la Administración. Pública, la Función Pública y la descentralización local

9'30 h. "La Protección de los Datos Personales en la Administración Pública".

Dr. D. Antonio Troncoso Reigada.

Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid y Profesor de Derecho Constitucional.

Dr. D. Manuel Fernández Salmerón.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia.

Modera: **Dr. D. Juan Antonio Fernández Campos.**

Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Murcia.

El nacimiento del derecho a la protección de los datos personales, tal como expuso el profesor Fernández Salmerón, surge en el seno de una cultura europea removida por el uso abusivo de este tipo de datos en los regímenes de corte totalitario en la época de entreguerras. La Constitución Española regula este derecho en su artículo 18.4 para dar respuesta a la sensibilidad social que entiende este derecho como una garantía más de su derecho a la intimidad.

Sin embargo, como se expuso en la conferencia, la protección de datos personales es uno más de nuestros derechos fundamentales, cada vez de mayor importancia por el rápido avance tecnológico, debido a las posibilidades que se abren para la informatización de una ingente cantidad de datos de nuestra persona, tanto por la Administración Pública como por entidades privadas. Es por ello, que la regulación de este tema cuya exposición jurídica hizo el profesor Fernández Salmerón, es vital conozcamos todos para poder ejercer plenamente este derecho.

Por su parte, el profesor Troncoso Reigada, Director de la Agencia de Protección de Datos de la CAM, transmitió las ventajas que las tecnologías de la información tienen para la comunicación social hoy día, a la vez que señaló sus riesgos, tanto los que entran en conflicto con el derecho a la intimidad, como el nuevo modelo de exclusión social que se está produciendo en nuestras sociedades respecto de aquellas personas que no están aún en contacto con las nuevas tecnologías.

Como Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, explicó la valiosa finalidad de este organismo independiente o de cualquier otra agencia pública que tenga la misma función, ya que se logra el de todos los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por Administraciones Públicas dentro del marco territorial competente. Este tipo de agencias tienen funciones informativas, tutelares, de inspección y promocionales del derecho de protección de datos personales, todo ello para cubrir de un modo más efectivo la protección del derecho fundamental de la protección de datos personales en el ámbito de los ficheros públicos.

10'45h. "La nueva Función Pública y el cambio en la Administración".

Ilmo. Sr. D. Eduardo Linares Gil.

Director. Gral. de Recursos Humanos y Organización Administrativa. CARM.

Ilmo. Sr. D. Carlos Galindo Meño.

Vocal Asesor de la Dirección General de Función Pública. MAP.

Presenta: **Dr. D. Fernando de la Vega García.**

Secretario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia

La nueva Función Pública fue un tema de reflexión planteado en la jornada del 3 de Abril, en la cual se explicaron los avances de los últimos años en esta materia, así como los retos que aún quedan para la modernización de los recursos humanos en las ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El Sr. Galindo Meño destacó las grandes transformaciones de la AP en los últimos años para adaptarse al modelo europeo, y del gran crecimiento por ello de la Administración Pública en este último cuarto de siglo. La traducción que todas estas transformaciones han tenido para las ADMINISTRACIONES PÚBLICAS y en concreto para la Función Pública son numerosas.

Se apostó por la dirección de Recursos Humanos como eje estratégico que debe ocupar un papel central dentro del núcleo directivo de la organización pública, a la vez que se requiere que la localización de las decisiones sectoriales se sitúe cerca de las necesidades de personal. El señor Galindo Meño, insistió también en la reforma de la carrera administrativa y del sistema de

retribuciones, de modo que el esfuerzo en el desempeño del puesto por los funcionarios tenga reflejo en el sistema retributivo.

Por su parte, el señor Linares Gil se refirió a la necesidad de reciclaje que es esencial en la Función Pública, y la consideración de comenzar procesos de modernización de los recursos humanos en las Administraciones Públicas por etapas debido a la complejidad de gestión de este tipo de reformas. De este modo, dentro de un plan global de modernización de la Administración de la Comunidad de Murcia que se está llevando a cabo, comentó ciertas actuaciones emprendidas para la modernización como, por ejemplo, el de los puestos públicos de contacto directo con los ciudadanos, de modo que no sean sólo puntos de recogida de información de la sociedad, sino también una fuente de soluciones, en una primera instancia, de dudas, reclamaciones o sugerencias que le transmite la sociedad civil.

Insistió en el papel de las tecnologías para la modernización de la Función Pública, y en la implicación de todos los agentes para llevar a cabo tal modernización, así como la necesidad de un firme liderazgo político para emprender tales reformas y asumir el coste político que conllevan.

12 h. "La e-Administración Pública".

Ilmo. Sr. D. Nicolás Valero Lozano.

Abogado-Jefe de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Murcia.

Dr. D. Julián Valero Torrijos.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia.

Moderadora: **Sr. D. Luis Pérez Almansa.**

Secretario General Técnico del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia.

Otra aproximación de las influencias de las nuevas tecnologías sobre la AP se hizo desde la Mesa de la "E- Administración Publica". El profesor D Julián Valero Torrijos señaló la revolución de la información que ha acaecido en los últimos años y cómo Internet ha revolucionado las comunicaciones. Se ha creado un mundo virtual que no conoce de límites temporales ni territoriales. Ante este desafío, ha sido necesaria la adaptación de la Administración Pública, que ha sido, a la vez, una oportunidad para modernizarse e ir al día junto a la sociedad civil. Se han creado las oficinas administrativas virtuales, que si bien no harán desaparecer las oficinas administrativas tradicionales, sí están llamadas a ser un puente de información más inmediata entre los ciudadanos y su Administración Pública.

La oficina administrativa virtual es hoy día un hecho en nuestra sociedad; desde la cual es posible realizar numerosos procedimientos administrativos telemáticos. La dificultad de establecer marcos territoriales a la utilización de las nuevas tecnologías para determinar los ámbitos competenciales del Derecho, lo que se ha denominado como la crisis de la territorialidad del Derecho, así como las necesidades de regulación sobre medidas de seguridad en este campo, son también retos que el Derecho Administrativo debe asumir y buscar soluciones jurídicas.

Por su parte, D Nicolás Valero, como Abogado-Jefe de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Murcia, ilustró y explicó gráficamente la apuesta por el mundo de la información y comunicación digital con el ciudadano que desde la Agencia Tributaria se ha emprendido desde hace algunos años y que cada vez es mayor este compromiso de modernización. La liberalización de la carga del papel administrativo y la mayor agilidad procedimental son sólo algunos de las grandes ventajas que estos medios telemáticos ofrecen a la Administración Pública.

- 17 h. "El Pacto Local: premisas para una segunda descentralización".
Ilma. Sr. D^a. Cristina Rubio Peiró.
Concejal de Información y Personal. del Ayuntamiento de Murcia.
Ilmo. Sr. D. Jesús Sánchez Cutillas.
Concejal de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Jumilla.
Sr. D. José Nuño Riesgo.
Director de Programas de la FEMP.

Moderador: **Sr. D. José Guillén Parra.**
Director de Alumnos de la Universidad de Murcia.

- 18'30 h. "El futuro de la Administración Local".
Ilmo. Sr. D. Pablo Trillo-Figueroa Martínez-Conde.
Director General de Administración Local. MAP.

Presenta: **Sra. D^a. María José Cervell Hortal.**
Profesora de Derecho Internacional de la UMU.

En ambas Mesas se abordó el tema de la segunda descentralización como asignatura pendiente y se insistió en la descentralización hacia el ámbito de lo local para ampliar las competencias de los entes locales.

Se puso de relieve el gran esfuerzo de descentralización hecho en España desde el Estado Central hacia las Comunidades Autónomas y hacia los entes locales. Sin embargo, la proximidad para atender las necesidades y demandas de los ciudadanos permiten la exigencia de hablar de una segunda descentralización.

Los Entes Locales, en virtud de la Carta Europea de Autonomía Local y la defensa del principio de subsidiariedad, plantean una segunda descentralización de competencias de las Comunidades Autónomas hacia los Ayuntamientos.

La primera fase del Pacto Local se concretó en un documento de noventa y dos medidas que permitían la robustez de los gobiernos locales, el fortalecimiento de la democracia local, la posibilidad de la defensa de la autonomía local y otras medidas de carácter técnico.

Se insistió por los ponentes en el formato de los foros multilaterales y la elaboración de un plan de calidad democrática para emprender la segunda descentralización que aporte las visiones de todos los implicados. Finalmente, el futuro de la Administración Pública parece que girará entorno a la Proposición no de Ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana, que proyecta una apuesta para la solidez de los gobiernos locales, la creación de un consejo económico y social, una intervención general, la desconcentración del municipio en distritos, y el refuerzo de los mecanismos de cooperación y colaboración entre Entes Locales y desde la Administración Central o Autónoma con los Entes locales

- 19'30 h. "La visión de los verdaderos artífices del cambio: los funcionarios públicos".
Sr. D. José Antonio Rivera Martínez. *Funcionario de Generalitat Valenciana.*
Dr. D. Fulgencio Madrid Conesa. *Funcionario del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y Profesor Asociado de Derecho Penal de la Universidad de Murcia.*
Sr. D. Francisco Flores Ibáñez. *Funcionario del Ayuntamiento de Roquetas de Mar.*

Modera: **Sra. D^a. Salvadora Franco Candel.**
Funcionaria de la CARM y Profesora de Sociología de la Universidad de Murcia.

En esta Mesa se ofreció la visión de la Función Pública y su modernización presentada por los propios funcionarios. Tres empleados públicos fueron los encargados de hablar de la evolución de la Función Pública en los últimos años y aportaron claves de reforma a considerar.

D. José Antonio Rivera Martínez reivindicó el nuevo Estatuto de la Función Pública y la necesidad de aumentar el nivel tecnológico de la Administración Pública y sus empleados. Otorgó a la formación de los funcionarios el papel clave para el avance de la propia Administración y propuso la creación de centros de formación permanentes para funcionarios, así como la formación específica obligatoria para el desempeño de determinados puestos. La necesidad de crear incentivos y su reflejo en el sistema retributivo, y la elaboración de intercambios entre experiencias de buenas prácticas, fueron propuestas por asumir desde la Administración en estos próximos años.

D. Francisco Flores hizo un análisis de la evolución de la Función Pública en los entes locales, señalando como puntos positivos el decidido esfuerzo hecho para la incorporación de las nuevas tecnologías, así como la gran calidad profesional de los funcionarios que existe hoy día en la Administración Pública, aludiendo especialmente a los Diplomados en Gestión y Administración Pública como expertos que están siendo una pieza clave para la modernización de la organización pública. También señaló el cambio en la actitud de los ciudadanos a la hora de dirigirse a la AP, perdiendo sus antiguos recelos y con un papel activo en esta relación.

Planteó dos retos a la Administración Pública del siglo XXI: la segunda descentralización y la armonización de la Función Pública en Europa, con el intento de comparar y equipar la calidad de los servicios públicos en los distintos países de la Unión Europea; siendo requisito para ello crear indicadores de medición iguales, intercambio de buenas prácticas y apostar por tecnologías innovadoras.

Por su parte D. Fulgencio Madrid Conesa celebró la existencia de una Administración Pública cada vez más profesionalizada, aunque advirtió de la complejidad que está acusando ésta en los últimos años. La complicación en la institucionalización de la Administración Pública y la huída a una mayor estructura burocrática puede llevar a la hipertrofia de los órganos administrativos, y esto además anula algunos de los grandes esfuerzos de la última década en acercar y hacer más comprensible la organización pública al ciudadano.

También, insistió en la necesidad de una Administración Pública más planificadora, tanto para el ámbito local como para el autonómico. Señaló el gran problema que es la precarización del empleo público, haciendo énfasis en la función social ejemplificadora que tiene la Administración Pública.

Todos los ponentes en esta Mesa criticaron el acceso dispar a las Administraciones Públicas, el centralismo autonómico, la inestabilidad laboral de la Administración Pública y la falta de coordinación entre órganos.

En la última jornada, diversos fueron los objetos temáticos que se presentaron en las ponencias como culminación del Seminario.

10'30 h. "La culminación de nuestro modelo de Organización Territorial".

Excmo. Sr. D. Gabriel Elorriaga Pizarik.

Secretario de Estado de Organización Territorial. MAP

Presenta: **Ilmo. Sr. D. Manuel Alfonso Guerrero Zamora.**

Director General de Administración Local. CARM.

Desde esta Mesa, se repitió la incertidumbre que en su día abrió el modelo de organización territorial diseñado en la Constitución en 1978 en relación a los posibles y distintos resultados que se derivarían del diseño abierto que hicieron los constituyentes. Ha sido éste finalmente un modelo que se ha desarrollado de modo dinámico, evolutivo y dispositivo.

Dos hechos históricos permiten hablar de la materialización de la descentralización política y administrativa que recoge la Constitución Española: en 1981 con el acuerdo para la generalización del modelo autonómico a todo el territorio español; y en 1992 con los Pactos Autonómicos, que uniformizan el techo competencial de todas las Comunidades Autónomas.

Pero si bien la descentralización hacia las Comunidades Autónomas ha sido un reto, que hoy constituye un modelo consolidado en nuestra realidad política, la descentralización local no ha gozado de tanto esfuerzo. En virtud de ello, se expuso la idea de que la descentralización política no se trata de un proceso culminado y que quedan al menos, dos lagunas que han de superarse. Una es la ausencia de mecanismos para la cooperación interautonómica, para lo cual existe la propuesta de crear una Conferencia General de Cooperación que sirva de punto de encuentro entre Comunidades Autónomas y el Estado, e inste para la búsqueda de acuerdos. La segunda ausencia o laguna es la llamada segunda descentralización, el desarrollo de mayores áreas de responsabilidad para los Entes Locales. Para lograr este objetivo, se debe desear el compromiso y la voluntad de las Comunidades Autónomas.

11'15 h. "Una visión desde el Derecho Administrativo".

Dr. D. Francisco Delgado Piqueras.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla La Mancha.

Presenta: **Sr. D. José Ángel Montero Martínez.**

Vicepresidente de la Asociación Nacional de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública. ADEGAP - España.

El planteamiento de esta conferencia fue acercar el Derecho Administrativo, la aplicación y respeto al mismo por parte de las prácticas públicas, específicamente en lo que se refiere a la construcción de las obras públicas hidráulicas, y de modo más general, se lanzaba la pregunta abierta de si las sociedades de carácter privado son un modelo de gestión válido y respetuoso con la legalidad administrativa. Para explicar esta cuestión, el conferenciante recurrió a un modelo de gestión privado, las Sociedades Estatales, que prestan un servicio público, la construcción de obras hidráulicas.

Desde la ponencia, se expuso la necesidad de los entes instrumentales para ser herramientas de la Administración Pública en la prestación de sus servicios. De este modo, existen multitud de fórmulas jurídicas recogidas para este acometido en la LOFAGE. No obstante, la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado de 1996 introducía la figura de las Sociedades Estatales, y desde entonces, su proliferación ha sido un hecho. Las razones que alega el poder legislador y ejecutivo para la creación de estas figuras jurídicas atienden a la necesidad de incentivar y fomentar la financiación privada en la construcción de obras públicas. También, se utilizan razones de agilidad y flexibilidad.

No obstante, en esta ponencia se aludió a una razón distinta para la aparición de esta figura jurídica, y fue la necesidad de reducir parte del déficit público en los años precedentes a la entrada

en el Euro, para la exigencia del cumplimiento de los criterios de convergencia europeos. De igual modo, se rebatió la finalidad para la cual son creadas dichas sociedades, pues su objetivo final no es en sí mismo la construcción de obras hidráulicas públicas, sino que actúan de intermediarias entre la Administración Pública y la empresa constructora. Por tanto, llevan a cabo actividades administrativas, dejando vacías de sentido a los órganos administrativos existentes para tal cometido.

Para el Prof. Delgado Piqueras tampoco la fórmula de las Sociedades Estatales permite el ejercicio de ciertos derechos de los ciudadanos ni protege todas las garantías del mismo, como en el caso de propiciar estructuras participativa. Por otra parte, estas Sociedades Estatales se rigen por el Derecho Privado con la finalidad de ganar agilidad en el proceso, pasando a asumir las funciones de dirección de la construcción, de resolución, control..., actuaciones que dejan de ser observadas desde el Derecho Administrativo, y por ello, la Administración Pública renuncia al ejercicio de sus prerrogativas o potestades, y los valores que inspiran el Derecho Administrativo (imparcialidad, igualdad, libre concurrencia) pueden sufrir un menoscabo.

Los Consejeros de las Sociedades Estatales son de libre designación por el responsable político competente, pudiendo existir un riesgo en las posteriores actuaciones de estos consejeros contra el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

No es posible alegar, expuso el conferenciante, razones de mayor eficacia a favor de estas Sociedades Estatales, puesto que no existen parámetros ni indicadores que permitan la comparación con la Administración Pública ni con otras empresas, ya que dentro de la Administración se carece de indicadores del rendimiento y, respecto a las empresas, por el hecho de que estas Sociedades Estatales no se rigen por las reglas del libre mercado, y actúan en régimen de no concurrencia.

En definitiva, desde la doctrina administrativista, el conferenciante alegó que no se entiende la razón de ser de esta figura jurídica, por el hecho de que vacía de contenido el aparato de la Administración Pública (con la consecuencia de duplicidad de gasto público, desperdicio de los recursos humanos públicos), y se usurpan tareas administrativas propias de la organización pública. De igual modo, el encubrimiento de déficit público no puede ser más que una salida temporal, por el lastre generacional económico que implicaría su perduración en el tiempo.

En conclusión, el conferenciante planteó el peligro que corre la Administración Pública y la ciudadanía con la proliferación de estas formas jurídicas si se extendiesen a otros ámbitos competenciales de lo público, básicamente por dos razones: una porque condena a la Administración Pública a su obsolescencia e inoperatividad real en sus funciones; y la segunda razón, porque implican un peligro para el procedimiento garantista de los derechos de los ciudadanos que prevé el Derecho Administrativo.

12'45 h. "La Función Pública Catalana"

Dr. D. Josep Pere Camino. *Analista de Políticas de Personal de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.*

Dra. D^a. Mireia Grau Creus. *Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Murcia.*

Moderador: **Sr. D. Antonio Garrido.** *Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Murcia.*

El profesor Pere Camino presentó su ponencia “La Función Pública Catalana”, en la que planteó que el modelo de administración de corte weberiano y burocrático es incapaz hoy día de asumir los retos del s. XXI que se le exigen a la Administración Pública. Las razones que expuso para sostener su afirmación fueron las rigideces de la Función Pública y la ausencia de una estructura ética.

Tras esta crítica, proponía el modelo alemán para nuestra Administración Pública, el cual considera que se extenderá en Europa. En este modelo, existe un núcleo de funcionarios que se limita a los cargos de autoridad. Para asumir este modelo, es necesario que la reforma de la Administración Pública se dirija a la delimitación clara del ámbito público y del ámbito privado, y se explicita la separación entre Política y Administración.

En segundo lugar, la profesora Mireia Grau Creus en la ponencia “Administración y calidad de la democracia”, explicó cuál es la relación entre Administración Pública y ciudadanos hoy día, cómo fue en siglos anteriores y las razones que motivaron el cambio de esta relación.

En la Administración weberiana, la organización pública debe estar aislada de la sociedad para preservar su neutralidad e independencia. En la época en la que se inicia este modelo de organización burocrática, la Administración Pública sólo es ejecutora, y el ciudadano mantiene una relación de obediencia respecto a ella. Tampoco en esta época se sentía en la ciudadanía la necesidad de crear un espacio democrático dentro de la Administración, puesto que era considerada que la democracia se sostenía básicamente en la relación entre el político y el ciudadano.

De este modo, la Administración, en esta época, recibe su legitimidad mediante la adecuación de sus medios a los fines que le dicta la política, en última instancia, los ciudadanos. Se trata de una legitimidad institucional.

Todo comienza a cambiar tras la crisis fiscal del Estado del Bienestar a finales de los años setenta. Surgen entonces dos visiones de entender la reforma de la Administración, una vez sus bases fiscales se han puesto en entredicho. La primera de ellas es aquella que entiende la relación entre Administración Pública y ciudadanos-clientes. Se trata de una orientación clientelar que pone énfasis en el rendimiento de la Administración, en los productos públicos. La segunda orientación es aquella que entiende la reforma de la Administración mediante la colaboración con otros agentes, no exclusivamente el mercado, sino articulando lazos con la sociedad civil. Según esta orientación, el ciudadano organizado o a título individual tiene algo que pedir a la Administración y debe ser escuchado (una queja, sugerencias, reclamaciones).

Es de este modo cómo la Administración Pública, en un principio hermenéutica, pasa a replantearse su relación con el ciudadano y a abrirse a éste, ganando en transparencia, en calidad en la atención, en democracia. La legitimidad de la Administración ya no es puramente institucional, sino que se espera de ella calidad, atención, que informe convenientemente, que permita la participación.

El reto de la Administración Pública para cumplir con la democracia es si del actual acercamiento al ciudadano-cliente, se superará la orientación clientelar y se pasará a la creación de redes entre la Administración y la sociedad civil, y si finalmente, como punto máximo de la vinculación entre Administración Pública y democracia, se llegará a la implicación del ciudadano en la toma de decisiones de su Administración Pública.

16'30 h. "La acción parlamentaria y reformas de la Administración"

Excma. Sra. D. M^a Antonia Martínez García. *Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado.*

Ilmo. Sr. D. Pedro Chico Fernández. *Diputado por el Partido Popular en la Asamblea Regional de Murcia.*

Ilmo. Sr. D. Ramón Ortiz Molina. *Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea Regional de Murcia.*

Ilmo. Sr. D. Joaquín Dólera López. *Diputado por Izquierda Unida en la Asamblea Regional de Murcia.*

Ilmo. Sr. D. Cayetano Jaime Moltó. *Diputado por Izquierda Unida en la 4^a legislatura de la Asamblea Regional de Murcia.*

Moderador: **Sr. Dr. D. Luis Gálvez Muñoz.**

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

Desde esta Mesa se planteó el papel de los grupos políticos a través de sus actuaciones parlamentarias para conseguir la reforma de la Administración Pública. A pesar de ciertas diferencias en algunas propuestas, todos los asistentes de los distintos partidos invitados manifestaron sus acuerdos en renovar y modernizar la Administración en el campo de las tecnologías de la información; acercar la AP a los ciudadanos mediante la simplificación de procedimientos y trámites; organizar una Administración más eficiente a la hora de asignar recursos; proseguir con la descentralización administrativa, ahora hacia los entes locales; redefinir arenas competenciales con claridad para que el ciudadano sepa en todo momento cuál es la Administración a la que debe dirigir sus demandas, y lograr la transparencia en todas las actuaciones administrativas.

A pesar de ciertas divergencias en las propuestas de los distintos grupos políticos, básicamente en torno a la externalización de los servicios públicos, todos los representantes políticos coincidieron en la necesidad y conveniencia de crear espacios de diálogo entre partidos políticos y los representantes de los trabajadores para consensuar el modelo de Administración Pública del futuro.

Además, se apuntó por todos los representantes de los partidos la importancia de activar mecanismos de colaboración entre las CCAA y los entes locales entre sí y con su respectiva Comunidad, con la finalidad de lograr una Administración Pública más cohesionada en la búsqueda de sus objetivos.

18'00 h. "La postura de los Sindicatos y Asociaciones"

Sr. D. Miguel Hernández. *Coordinador Regional FSAP-CCOO.*

Sr. D. Ventura Martínez Martínez. *Presidente Regional de CSI-CSIF.*

Sr. D. Pedro López Hernández. *Coordinador del Sindicato de Empleados Públicos SIME.*

Sr. D. Javier Sierra Rodríguez. *Presidente de la Asociación Nacional de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública de España.*

Moderador:

Sr. D. Alberto Hernández Marín.

Secretario para la Función Pública y las Relaciones Sindicales, ADEGAP-Murcia.

La última de las Mesas contó con la presencia de representantes sindicales y el Presidente de ADEGAP-España, Asociación de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública de España, como organización que agrupa los intereses de los futuros funcionarios de la Administración.

La Mesa fue abierta con la exposición del Presidente de ADEGAP, D. Javier Sierra Rodríguez quien se mostró satisfecho por el grado de participación y aceptación de este Seminario tanto por ponentes como por público asistente. El Presidente de ADEGAP hizo una reivindicación de la carrera de Gestión y Administración Pública como la única titulación universitaria que estudia la Administración Pública en profundidad, por lo que debería existir un acceso preferente de los diplomados en Gestión y Administración Pública a determinados puestos administrativos. Ésta, indicó, es la principal lucha de ADEGAP, con la intención de que en el futuro pueda existir un cuerpo especial en la Administración de expertos en la misma.

Los representantes sindicales, por su parte, apostaron por la modernización de la Administración Pública, la revalorización social de ésta y de sus empleados públicos. Otorgaron a los funcionarios un papel esencial para transmitir a la sociedad la transparencia y el buen funcionamiento de la Administración. Aun así, uno de los principales motivos de queja que lanzaron los representantes de los trabajadores fue la falta de definición de objetivos estratégicos de las organizaciones públicas y motivaron la necesidad de involucración y participación de los funcionarios en la definición de dichos objetivos.

También fue apoyada por los sindicatos la propuesta de ADEGAP de convocar oposiciones específicas para los diplomados en Gestión y Administración Pública y animaron a los asistentes y a la Asociación nacional a seguir la lucha por su reconocimiento profesional.

El I Seminario Nacional de Gestión Pública concluyó con la lectura de las Conclusiones y la entrega de los diplomas a los asistentes. A la clausura de este Seminario acudieron el Excmo. Sr. D. Juan Bernal Roldán, *Consejero de Economía y Hacienda de la CARM*; el Ilmo. Sr. D. José M^a Martínez Selva, *Director General de Universidades de la CARM*; el Excmo. Sr. D. José Antonio Donat Ortuño, *Presidente del Consejo Social de la Universidad de Murcia*; el Excmo. Sr. D. Norberto Navarro Adelantado, *Vicerrector de Estudiantes y Empleo de la Universidad de Murcia*; el Excmo. Sr. D. José Antonio Cobacho Gómez, *Miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia*; la Ilma. Sra. D^a Cristina Rubio Peiró, *Concejal de Información y Personal del Ayuntamiento de Murcia* y el Sr. D. Francisco José Martínez Navarro, *Secretario General de ADEGAP- Murcia*.

Finalmente, el I Seminario Nacional de Gestión Pública fue concluido con una cena de clausura.

La satisfacción por el cumplimiento del programa y de los objetivos previstos y la mención de reconocimiento que hicieron los asistentes, ponentes y público, permitieron cerrar este primer Seminario Nacional con el agrado de los organizadores de haber instituido durante tres días en la Universidad de Murcia un foro importante para la discusión y reflexión de los retos que afectan a la Administración Pública del siglo XXI, y con la esperanza de que este tipo de encuentros sean posibles de realizar frecuentemente en los próximos años.

ANEXOS

Documentos del I Seminario Nacional de Gestión Pública

“Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas”

Paraninfo del Campus de La Merced, del 2 al 4 de abril de 2003

Universidad de Murcia

<< ... (S.M. El Rey) me encarga que, en Su nombre, le envíe un cordial saludo con el deseo de que el Seminario constituya un éxito >>

Domingo Martínez Palomo

Jefe del Gabinete de Planificación y Coordinación de la Casa de S.M. El Rey

<< ... el Presidente del Gobierno confía en el éxito del Seminario, que constituye una magnífica oportunidad para el análisis y la reflexión sobre las Administraciones Públicas. Una oportunidad que - espera - se traduzca en un impulso para el logro de la excelencia, presente y futura, en las Administraciones Públicas españolas >>

Javier Fernández-Lasquetty y Blanc

Gabinete del Presidente del Gobierno de España

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Ramón Luis Valcárcel Siso

La Administración Pública es un instrumento al servicio de todos los ciudadanos, y en ella se sustenta la planificación, la gestión, organización y desarrollo de los modelos que sirven de eje al servicio de la sociedad. Una Administración Pública, moderna y eficaz es la plena garantía de que nuestra sociedad y quienes la integran son partícipes y receptores de los cambios y aspiraciones que se suscitan día a día.

Es una satisfacción, como presidente de la Comunidad Autónoma, la celebración en nuestra Región del I Seminario Nacional de Gestión Pública, cuyos objetivos se centrarán en el análisis y debate en torno a los " Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas".

Deseo felicitar a ADEGAP, Asociación Murciana de Gestión y Administración Pública, por la organización de este evento en el que se debatirán diferentes aspectos como la innovación administrativa; la reforma de la función pública, el periodismo institucional o las nuevas tecnologías en la administración, entre otras. Así como los esfuerzos que se dedican en la difusión de la promoción y el desarrollo de la Administración Pública.

Durante estas jornadas Murcia se convertirá en un laboratorio de trabajo que nos convertirá en la capital de los estudios de la Administración Pública. Me gustaría, por tanto, expresar mis mejores deseos a los organizadores, ponentes y participantes para que consigan sus objetivos, así como les sea agradable y fructífera su estancia en la Región de Murcia.

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Javier Arenas Bocanegra

I Seminario Nacional de Gestión Pública:

“La relación con la Administración un poco más fácil”

La celebración este año del “I Seminario Nacional de Gestión Pública”, merece que felicitemos a la Universidad de Murcia y a la Asociación de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública de España por organizar este encuentro, cuyo primer objetivo es analizar los cambios normativos y de funcionamiento que la Administración está llevando a cabo para modernizarse y adaptarse a la realidad social.

Nuestra Administración está verdaderamente empeñada en la mejora y modernización de los servicios públicos. Pienso que el principal reto que hoy debemos afrontar las Administraciones Públicas –no sólo la Administración General del Estado sino también las Comunidades Autónomas y las entidades locales–, es el de acercar los servicios a los ciudadanos y mejorar su calidad. Contamos, para ello, con instrumentos y herramientas como son las nuevas tecnologías; pero también debemos afrontar nuevas políticas de formación, cambiar algunos hábitos y promocionar la movilidad de los empleados públicos.

Otros componentes de los diferentes programas de modernización de la Administración han de ser, necesariamente, la simplificación de los procedimientos, la evaluación de la calidad de funcionamiento de la atención al ciudadano y la implantación de buenas prácticas administrativas, así como el desarrollo de la llamada E-Administración. En todos estos ámbitos estamos avanzando en España, pero quisiera señalar que, sobre todo, se está haciendo un esfuerzo muy importante en el último campo, el de las nuevas tecnologías aplicadas a la Administración Pública. Los ciudadanos y las empresas ya se pueden relacionar con nuestra Administración por vías telemáticas y pueden desarrollar también cierto número de gestiones por estos mismos cauces.

No nos vamos a quedar aquí. Estamos diseñando un plan de choque para el desarrollo de la Administración electrónica en España, que nos permita situarnos entre los tres primeros países europeos en esta materia. Ya hemos abierto desde el Ministerio de Administraciones Públicas el 24 de febrero un Portal específico para el empleado público y presentado un logotipo único de la Administración electrónica. Supongo, sin embargo, que entre las medidas que más interesen a los ciudadanos debe estar la eliminación progresiva de los certificados en papel sobre datos que la Administración tiene o debe tener. También en el mes de febrero aprobamos un Real Decreto relativo, entre otras materias, a los certificados tributarios y de seguridad social. Se eliminarán cerca de seis millones de estos certificados, que son emitidos anualmente en procesos administrativos para, a título de ejemplo, solicitar becas, suscribir seguros agrarios o tramitar una prestación por desempleo.

Se trata de que la Administración moleste lo menos posible a los ciudadanos y les facilite su relación con ella. Y en esta tarea no sobra ninguna aportación. Espero, por tanto, que este “I Seminario Nacional de Gestión Pública” de Murcia, en el que se debatirán cuestiones de innovación administrativa y reforma de la función pública, se alcance una reflexión de altura, y que sus conclusiones contribuyan a nuestra tarea de modernizar, hacer más eficaz y eficiente la Administración y, especialmente, hacer más fácil y cercana su relación con el ciudadano.

COMITÉ DE HONOR

PRESIDENCIA

Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso. Presidente de la C.A.R.M.
Excmo. Sr. D. Javier Arenas Bocanegra. Ministro de Administraciones Públicas.

VOCALÍAS (por orden alfabético de apellidos).

Excmo. y Mgfco. Sr. D. José Ballesta Germán. Rector de la Universidad de Murcia.
Excmo. Sr. D. Juan Bernal Roldán. Consejero de Economía y Hacienda. CARM.
Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Cámara Botía. Alcalde de Murcia.
Excmo. Sr. D. Francisco Celdrán Vidal. Presidente de la Asamblea Regional de Murcia.
Ilmo. Sr. D. Pedro Chico Fernández. Diputado en la Asamblea Regional de Murcia.
Excmo. Sr. D. José Antonio Cobacho Gómez. Miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.
Ilmo. Sr. D. Ismael Crespo Martínez. Director de la ANECA.
Ilmo. Sr. D. Carlos Galindo Meño. Vocal Asesor de la Dirección General de Función Pública. MAP.
Excmo. Sr. D. Julio Gómez-Pomar Rodríguez. Secretario de Estado para la Admón. Pública.
Excmo. Sr. D. Antonio Gómez Fayrén. Vicepresidente de la CARM y Consejero de Presidencia.
Ilmo. Sr. D. Manuel Alfonso Guerrero Zamora. Director General de Administración Local. CARM.
Ilmo. Sr. D. Joaquín Dolera López. Diputado por I.U. en la Asamblea Regional de Murcia.
Excmo. Sr. D. José Antonio Donat Ortuño. Presidente del Consejo Social de la UMU.
Excmo. Sr. D. Gabriel Elorriaga Pizarik. Secretario de Estado de Organización Territorial. MAP.
Ilmo. Sr. D. Eduardo Linares Gil. Director. Gral. de RR.HH. y Organización Administrativa. CARM.
Excmo. Sra. D^a. María Antonia Martínez. Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado.
Ilmo. Sr. D. José M^a Martínez Selva. Director General de Universidades. CARM.
Excmo. Sr. D. Norberto Navarro Adelantado. Vicerrector de Estudiantes y Empleo de la UMU.
Ilmo. Sr. D. Ramón Ortiz Molina. Portavoz del GP Socialista. Asamblea Regional de Murcia.
Ilmo. Sr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. Director del INAP.
Ilma. Sra. D^a. Rosa Ana Rodríguez González. Diputada en la Asamblea Regional de Murcia.
Ilma. Sr. D^a. Cristina Rubio Peiró. Concejala de Información y Personal. Ayuntamiento de Murcia.
Excmo. Sr. D. José Pablo Ruiz Abellán. Consejero de Turismo y Ordenación del Territorio. CARM.
Excmo. Sr. D. José Antonio Ruiz Vivo. Portavoz del Gobierno y Secretario General de la Consejería de Presidencia. CARM.
Excmo. Sr. D. Francisco Sanabria Martín. Secretario General de la Fundación Cánovas del Castillo.
Ilmo. Sr. D. Jesús Sánchez Cutillas. Concejala de Hacienda y Personal. Ayuntamiento de Jumilla.
Ilmo. Sr. D. Pedro Antonio Sánchez López. Dtor. del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.
Ilmo. Sr. D. Pablo Trillo-Figueroa Martínez-Conde. Director General de Administración Local. MAP.
Ilmo. Sr. D. Antonio Troncoso Reigada. Director de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.
Ilmo. Sr. D. Santos Villanueva Valentín-Gamazo. Director de Gabinete del Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado. MAP.

DIRECCIÓN DE HONOR

Excmo. Sr. D. Juan Bernal Roldán. Consejero de Economía y Hacienda. CARM.

Ilmo. Sr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. Director del INAP.

SUBDIRECCIÓN DE HONOR

Ilmo. Sr. D. Pedro Antonio Sánchez López. Director del Instituto de la Juventud. CARM.

Ilmo. Sr. D. Manuel Alfonso Guerrero Zamora. Director General de Admón. Local. CARM.

Ilmo. Sr. D. Eduardo Linares Gil. Director General de RR.HH. y Org. Administrativa. CARM.

DIRECCIÓN ACADÉMICA

Excmo. Sr. Dr. D. José Antonio Cobacho Gómez. Decano de la Facultad de Derecho de la UMU y Miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Dra. D^a. Eva Anduiza Perea. Profesora de Ciencia Política y de la Administración. UMU.

Dr. D. Manuel Fernández Salmerón. Profesor de Derecho Administrativo de la UMU.

Dra. D^a. Mireia Grau Creus. Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la UMU.

Dr. D. Julián Valero Torrijos. Profesor de Derecho Administrativo de la UMU.

COORDINACIÓN GENERAL Y DIRECCIÓN TÉCNICA

Sr. D. Javier Sierra Rodríguez. Presidente de ADEGAP-ESPAÑA.

Sr. D. Francisco José Martínez Navarro. Secretario de ADEGAP-MURCIA.

Sr. D. Pedro Javier Alcaraz Riaño. Portavoz de ADEGAP-MURCIA.

COMITÉ DE ORGANIZACIÓN

Sr. D. Alberto Hernández Marín. Secretario para la Función Pública. ADEGAP - Murcia.

Sr. D. Daniel Moltó Diaz. Secretario para Enseñanzas. ADEGAP - Murcia.

Sr. D. Francisco Jesús Cortés. Secretario de Comunicación. ADEGAP - Murcia.

Sr. D. David Rodríguez Guillén. Vicesecretario. ADEGAP - Murcia.

Sra. D^a. Pilar Lizarán Arnaldos. Jefe de la Unidad de Apoyo.

UNIDAD DE APOYO

Sra. D^a. Ana Martínez García.

Sra. D^a. Raquel González Fernández.

Sra. D^a. Ana Ruiz Ochoa.

Sra. D^a. Desiree Ruiz Teruel.

Sra. D^a. Eva María Rios Robles.

Sra. D^a. Carmen M^a Martínez Martínez.

Sr. D. Roberto Carlos López Gómez.

Sr. D. Pablo González Candela.

ORGANIZACIÓN

ADEGAP-ESPAÑA.

Asociación de Profesionales Diplomados en Gestión y Administración Pública de España.

ADEGAP-MURCIA.

Asociación Murciana de Gestión y Administración Pública.

ENTIDADES COLABORADORAS Y PATROCINADORAS**MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Instituto Nacional de Administración Pública. INAP.

FEMP

Federación Española de Municipios y Provincias.

REGIÓN DE MURCIA**Consejería de Economía y Hacienda**

Secretaría General.

Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa.

Consejería de Presidencia

Secretaría General.

Dirección General de Administración Local.

Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.

Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio

Dirección General de Ordenación Turística.

Murcia Turística.

Consejería de Educación y Cultura

Dirección General de Universidades.

UNIVERSIDAD DE MURCIA

Consejo Social.

Vicerrectorado de Estudiantes y Empleo.

Decanato de la Facultad de Derecho.

Departamento de Derecho Administrativo.

Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

AYUNTAMIENTO DE MURCIA

Concejalía de Vivienda y Juventud.

Concejalía de Información y Personal.

Concejalía de Turismo, Ferias y Congresos.

Oficina de Congresos de Murcia.

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO**EL CORTE INGLÉS****GESPOMUR**

DOCUMENTOS GRÁFICOS



