

## LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL PODER REGIONAL (\*)

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

*SUMARIO: — I. DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN: UN PROCESO EN DOBLE SENTIDO. — II. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: HACIA LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA. — III. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y MODERNIZACIÓN. — IV. PROCESOS DE MODERNIZACIÓN. — V. MODERNIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES: EL CASO DE GALICIA.*

### I.- DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN: UN PROCESO EN DOBLE SENTIDO (1)

Es para mí un auténtico placer estar, de nuevo, en Porto y comparecer ante un foro de tanta importancia como la Comisión de Coordinación de la Región del Norte. Y es para mí una especial satisfacción aceptar su amable invitación para hablarles de algo que nos une a quienes nos encontramos hoy aquí: la preocupación por la mejora de nuestras organizaciones públicas, la consolidación de nuestras instituciones y la modernización permanente de nuestras administraciones, para que éstas sirvan mejor a los ciudadanos. Estos objetivos son el fin de todos aquellos que nos dedicamos al servicio público, bien sea desde la investigación, la docencia o desde el desempeño de tareas institucionales y de Gobierno, como es mi caso en estos momentos.

Portugal y España, como gran parte de los países de nuestro entorno, se encuentran inmersos en procesos de reforma y modernización administrativa. En nuestro caso, estos procesos vienen de la mano de cambios políticos en los que estamos adaptando la estructura territorial de poder público a las necesidades de nuestras sociedades. La descen-

---

(\*) Texto de la conferencia impartida por su autor en la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal el 24-3-97.

(1) El autor agradece a D. Ignacio MAGAZO, Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, su valiosa colaboración para la elaboración de este trabajo.

tralización y la regionalización de nuestros estados, ha marcado los últimos años de su evolución y, con distintos niveles de desarrollo, está aún en marcha.

En este marco de reformas, Galicia y la Región del Norte comparten, además de una proximidad que permite, día a día, estrechar nuestros vínculos, una necesidad común de afrontar la modernización que nos exige la evolución social. Por ello quiero traerles hoy una reflexión sobre los procesos que están en marcha en España y especialmente en Galicia, que, por muchas razones, ha sido pionera en la puesta en funcionamiento de mejoras administrativas que, posteriormente, estamos tratando de implantar en otros niveles de la Administración del Estado.

Mi experiencia pasada como responsable de centros de formación y de investigación administrativa en Galicia y en otras regiones y mi actual tarea como responsable del Ministerio de Administraciones Públicas de España, me permite avanzarles una reflexión inicial sobre la cuestión que nos ocupa. Esta reflexión me lleva a concebir a la descentralización —o regionalización, si lo prefieren— y a la modernización administrativa, no como dos procesos independientes, ni siquiera como dos procesos paralelos, sino *como un solo proceso en doble sentido* o, como dirían los ingleses un proceso en «feed back».

Y es que, en mi opinión, la descentralización política y administrativa que se ha llevado a cabo en España a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, además de haber supuesto un cambio político y social de enorme importancia ha sido la más importante contribución al proceso de modernización de las administraciones públicas en nuestro país.

Así, la necesidad de afrontar nuevos retos, partiendo de estructuras administrativas creadas *ex novo*, ha permitido a éstas edificar unas organizaciones públicas modernas y acometer, al poco tiempo de su creación, unas importantísimas reformas que, en el caso de Galicia, permiten hoy hablar de una administración próxima al ciudadano y que cumple con las exigencias que éste demanda.

Pero mi, como les decía, reflexión no concluye aquí. La experiencia nos indica, también, que este proceso ha sido positivo en el otro sentido. Así, es también cierto que la propia modernización emprendida por las nacientes administraciones regionales españolas les han permitido consolidarse políticamente, asentarse socialmente y situarse en condiciones de ser las administraciones preferentes, comunes o, finalmente, únicas, en el desempeño de las funciones del Estado sobre su territorio.

El proceso ha sido, por tanto, doble. Por un lado, la descentralización ha permitido una modernización de las nacientes administraciones regionales. Por otro lado, esa misma modernización ha servido eficaz-

mente para que las regiones consolidaran su papel en el Estado y su presencia en la sociedad.

Como les decía, el caso gallego es revelador en este sentido ya que esta Comunidad Autónoma asumió muy pronto, pero especialmente a partir de 1990, el reto de la modernización administrativa. Y, quizá por ello, ha sido en Galicia donde se ha gestado el germen del principio de Administración Única, que ahora inspira la política territorial de todo el Estado. Según este principio, las regiones deben asumir el protagonismo de la prestación de los servicios estatales sobre su territorio.

Como saben, el principio de Administración Única fue incorporado a su programa electoral por el partido al que los ciudadanos otorgaron, finalmente, su confianza en las pasadas elecciones y, en estos momentos, la Administración Única comienza a ser una realidad organizativa y de derecho positivo.

Pues bien, esta realidad de hoy, este nuevo protagonismo que adquieren nuestras administraciones regionales en el desarrollo del modelo constitucional de organización del Estado, no sería posible, en modo alguno, de no contar éstas con estructuras administrativas modernas y preparadas para asumir nuevos retos, nuevas competencias, nuevas obligaciones. La modernización de las administraciones regionales ha sido, por tanto, pieza clave en el proceso que actualmente se está desarrollando en mi país.

## II.- DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: HACIA LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Como es bien sabido, una de las principales características del modelo del Estado de las Autonomías que instaura la Constitución Española de 1978, es su carácter abierto. Partiendo de este hecho, desde su promulgación hasta el momento actual, este Estado ha ido evolucionando, profundizando progresivamente en el sentido descentralizador, de forma que el viejo Estado centralista es prácticamente un recuerdo.

Así, se ha ido produciendo, en primer lugar, una ampliación notable del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Tras los pactos autonómicos de 1992, firmados por las principales fuerzas políticas del país, el Partido Popular y el Partido Socialista, se procedió a aproximar el techo competencial de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución, a las del artículo 151. De esta manera, hoy todas las Comunidades Autónomas han superado el ámbito competencial mínimo, previsto inicialmente por la Constitución. El resultado es un sistema que se asemeja en parte

a los federalismos de ejecución de nuestro entorno, que se caracterizan por residenciar en las instancias regionales las competencias ejecutivas, y en las instancias centrales las potestades normativas fundamentales. No obstante, en el caso español el Estado sigue reteniendo importantes facultades ejecutivas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1 del texto constitucional.

Sin embargo, este proceso de ampliación competencial de las Comunidades Autónomas no ha ido acompañado de la necesaria adaptación de las estructuras administrativas, en particular de la correspondiente a la Administración General del Estado. Ello ha desembocado en una situación caracterizada por no pocas duplicidades administrativas, fuente de numerosos conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

Para atajar esta situación y en el espíritu del principio de Administración única que, como he comentado, asumió nuestro Gobierno como parte central de su programa en esta materia, el primer proyecto de Ley que el nuevo Gobierno envió a las Cortes —la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado— viene, precisamente, a reorganizar la administración periférica estatal —presente en el territorio de las Comunidades Autónomas— con la nueva realidad de las competencias que éstas han asumido y que asumirán en el futuro.

Así, mediante esta Ley, que fue aprobada por las Cortes Españolas hace dos semanas, se da un primer paso importante en el camino de dar a las Administraciones regionales el papel relevante que permite el desarrollo de nuestra Constitución y que, si me permiten la expresión, su realidad como administraciones públicas modernas demanda: el de ser las Administraciones preferentes para la prestación de servicios estatales sobre su territorio.

Por otra parte, el proceso de asunción de competencias, y de ampliación, por tanto, del ámbito de autonomía de las Comunidades, no se había acompañado, hasta la fecha, de una corresponsabilidad financiera. Si bien las Comunidades Autónomas venían siendo, responsables de su política de gasto, todavía no se han arbitrado las medidas para hacerles copartícipes de la responsabilidad, desde el punto de vista de los ingresos. Para atajar esta situación, otra de las primeras medidas del nuevo gobierno fue aprobar un modelo de financiación basado en la corresponsabilidad fiscal.

En otro orden de cosas, el desarrollo del Estado de las Autonomías no ha tenido reflejo en una de las instituciones clave en la formación de la voluntad estatal, como son las Cortes Generales. Nuestro poder legislativo ha sido configurado por la Constitución de 1978 como un Poder Bicameral, formado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Como

en la mayor parte de los Estados compuestos, esta última Cámara se define por el artículo 69 de la Constitución como la Cámara de representación territorial. Sin embargo ni su composición, ni su funciones en el conjunto del poder legislativo responden a esta calificación. Más propiamente su funcionalidad ha quedado reducida ser una Cámara de «segunda lectura» o de «enfriamiento» de las decisiones del Congreso de los Diputados. En la legislatura pasada se creó una Comisión para la Reforma del Senado, de la que formé parte, y que esperamos continúe su labor en orden a adecuar el Senado a su auténtica funcionalidad.

### III.- DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y MODERNIZACIÓN

Como les decía al inicio, todos estos elementos, que afectan directamente a la organización territorial del Estado español, deben no obstante, entenderse en un marco de referencia más general: el de la crisis del Estado del Bienestar y el de los procesos de reforma y modernización de las Administraciones Públicas de todo el mundo.

Efectivamente, la crisis del Estado del bienestar obliga a replantear el papel de lo público y a enfocar la reforma administrativa desde esta perspectiva. La necesidad de superar el actual caos administrativo viene justificada, precisamente, porque el Estado, las Administraciones Regionales y los Entes locales que también son partes del Estado, están al servicio de la persona y no al revés, como ha venido siendo la norma en los últimos tiempos. Debemos, por tanto, reinventar el Estado para que sea, efectivamente, de Bienestar para el hombre, no de destrucción del hombre.

Es necesario, además, no olvidar que este tiempo que nos ha tocado vivir es una época de constantes y acelerados cambios. Ya nadie duda de la crisis de que venimos hablando. Los síntomas de agotamiento son evidentes. Pero, una actitud responsable, lejos de recrearse en el ocaso de un modelo que ha fracasado, debe asumir que el sistema se ha ido desmoronando porque no ha sido sensible precisamente a sus propios postulados.

El gasto público se ha disparado sin criterios de racionalidad y la burocracia, la todopoderosa burocracia, ha sido la principal protagonista olvidándose, una vez más, que el verdadero eje de toda política pública está, y se encuentra, en el hombre, en la persona que, no solo es sujeto de derechos, sino que es destinatario de servicios y bienes, muchos de los cuales están en franca relación con su libre desarrollo que, como dice la Constitución española, es uno de los fundamentos del orden político y la paz social.

No se trata ahora de analizar «in extenso», las causas de la crisis del Estado del Bienestar. Más bien, interesa dejar claro que este momento histórico facilita la tarea de reflexionar sobre los problemas de la gestión pública y de la reforma y modernización administrativa y de analizar hasta qué punto los procesos de regionalización y de descentralización política deben contribuir a mejorar esta situación ya que de lo contrario, correrían un riesgo serio de reproducir los errores de las administraciones estatales a las que han venido a sustituir.

Es claro que el comportamiento del sector público debe reformarse. Como ha señalado CROZIER, «la crisis de la gestión pública es universal» y su apelación, lógicamente constituye ya un manido «ritornello» cuando, o bien políticos o bien académicos, se refieren a los modelos que ordenan la prestación de los servicios públicos.

Pensaran ustedes, pero ¿esta reflexión, qué tiene que ver con la Reforma Administrativa y el Estado regionalizado? Pues bien, como dije antes, la experiencia de España y más concretamente de Galicia, nos permite afirmar que el proceso de reformas necesario para superar la crisis de legitimidad del Estado providencia ha estado intrínsecamente unido a la creación y el desarrollo de nuestras Comunidades Autónomas.

Y es que, en mi opinión, es muy importante señalar que la crisis del Estado del Bienestar, que la crisis del intervencionismo, debe superarse buscando nuevas formas de administrar los recursos públicos y buscando nuevos esquemas organizativos más sencillos, menos costosos, y más próximos a las necesidades concretas del ciudadano moderno.

Pues bien, el proceso de descentralización y de consolidación de unas administraciones regionales fuertes ha permitido que hoy comencemos a desarrollar los principios de la Administración Común, Ordinaria o Única. De esta forma, partiendo de estos principios, y en el marco de nuestra Constitución, podemos afrontar el reto de que los servicios públicos sean prestados por la Administración pública más próxima al ciudadano y que se encuentre en mejores condiciones de ofrecer productos de calidad, tal y como exige hoy la sociedad. Y ésta es, en mi opinión, una de las más importantes contribuciones que podemos hacer a la reforma y la modernización de nuestro Estado.

Finalmente, tampoco podemos ignorar que la aparición de organizaciones supranacionales que condicionan el papel de los Estados en la adopción de las decisiones políticas, obliga a replantear el sistema interno de distribución de poderes en relación con dichas organizaciones, superando el papel monopolizador del aparato estatal. En el caso de España, su integración en la Unión Europea como Estado compuesto, demanda la adecuación del sistema de la formación de la voluntad del Es-

tado en el seno de las Instituciones comunitarias, así como del proceso de ejecución de esas mismas decisiones.

Y es en este punto, donde tiene plena virtualidad el principio de subsidiariedad, tan de moda en estos momentos.

«Subsidiariedad no es más que una palabra larga para resumir dos ideas simples: Que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias».

Estas palabras pertenecen a un artículo del «Financial Times» que recoge el profesor GÓMEZ PÉREZ. Se han elegido porque pocas veces se ha formulado el principio de subsidiariedad tan claramente. El principio de subsidiariedad, pues, está en la entraña del Estado Social y democrático de Derecho y confirma la idea de que el Estado, los Poderes Públicos, existen para servir al ciudadano, y no el ciudadano para el Estado. Además, y ello es importante, este servicio debe prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficiente, precisamente para conseguir calidad en el servicio a los ciudadanos. Se trata, pues, de acercar la Administración al ciudadano, tarea que, en buena media, inspira la doctrina de la Administración Única. En especial, nos interesa ahora esa segunda dimensión de que subsidiariedad que se refiere a «que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate».

Indudablemente, algo tan simple no puede ser nada nuevo. El principio de subsidiariedad ha sido desenterrado para algunos, para muchos, del baúl trastero gracias a que el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht, lo ha colocado en lugar preeminente. Efectivamente, las ideas de Maastricht no son originales, ni siquiera son nuevas, ni contemporáneas a sus autores. Todos sabemos que el principio de subsidiariedad hunde sus raíces en la llamada doctrina social de la Iglesia y que fue formulada hace ya bastantes años.

Si la subsidiariedad ha sido en ocasiones utilizada como tópico jurídico, hoy, a raíz del Tratado de Maastricht, no puede sino ser entendida con arreglo a lo que siempre quiso significar: ejercicio en el nivel adecuado de cierta competencia, no siendo llamado el nivel superior más que cuando los niveles inferiores no sean capaces de ejercerla.

Maastricht no hace sino poner en práctica un principio que sólo tiene un significado, si bien como todo principio, múltiples posibles desarrollos. Así, como dice el profesor GÓMEZ PÉREZ, el concepto de subsidiariedad en Maastricht es diáfano si se interpreta en clave de limitación, no de crecimiento, de las funciones del Estado y, en este caso, de

la Comisión Europea. Destaca este autor que hay que afirmar el principio, pero que sólo puede ser operativo esgrimido ante un Tribunal ante casos concretos en que individuos o Estados vean un atisbo de extralimitación del super-Estado que se quiere construir en el Tratado de Maastricht. Lo que hace falta, en definitiva, es afirmar el principio y esgrimirlo para controlar desde la sociedad civil el extrapoder del Estado fuente de desgracias nacionales y comunitarias.

La aplicación del principio de subsidiariedad a los entes regionales es, por tanto, bastante clara porque, como ha señalado el profesor ALLI ARANGUREN «no hay que olvidar que los pueblos europeos, con identidades y culturas propias y diversas, no pueden quedar diluidos en un nuevo super-Estado sino que, en aras del principio de subsidiariedad, deben ser respetados en sus vivencias culturales, con un adecuado ámbito de decisión política y económica». Por eso, el principio de subsidiariedad debe, no sólo reconocer, sino potenciar las Administraciones más próximas a los ciudadanos de Europa y, para ello, es necesario, y lógico, que se busquen fórmulas para que las Regiones configuren también la voluntad estatal y se relacionen, porqué no, con la propia Unión Europea.

En fin, el principio de subsidiariedad encierra una gran potencialidad en beneficio de Regiones y Entes locales y puede posibilitar la incorporación de las Regiones a la estructura comunitaria. Es más, como subsidiariedad implica ejecución administrativa indirecta en beneficio de la instancia administrativa inferior, los entes regionales obtendrán una mayor garantía de la ejecución administrativa regional de la política comunitaria. Esto es, incrementarán, caso por caso —no como regla— las competencias de ejecución de las regiones, de forma que la carga administrativa será mayor y, por tanto, la proximidad de las Administraciones autonómicas y locales será más importante.

En definitiva, todos estos elementos aconsejan repensar el sistema, o, más precisamente, a encauzar la modernización del Estado conforme a un modelo que siga unas pautas de racionalidad. Ello obliga a adoptar decisiones que afectan a varios de los problemas expuestos, y —volvemos al principio— aprovechar el potencial reformador a que nos obligan los nuevos retos a los hemos de dar respuestas. Así, al tiempo que consolidamos nuestras nuevas instituciones, hemos de hacerlas más modernas y eficaces; más útiles y, por tanto, más legitimadas, cada día, por los propios ciudadanos.

Como les decía, en mi país el actual Gobierno incorporó a su programa un conjunto de líneas de actuación, algunas de las cuales ya son auténticas realidades. En buena medida, las líneas directrices de ese proceso son el resultado de las experiencias de reforma y modernización que se han desarrollado, durante estos años, en las Administraciones

Regionales, especialmente en Galicia. Y creo que este proceso, adaptado a las realidades de los distintos países de Europa, debería concebirse hoy como una necesidad general y permanente.

#### IV.— PROCESOS DE MODERNIZACIÓN

He mencionado ya el contexto en el que se están produciendo hoy los procesos de reforma y modernización administrativa en todo el mundo. El Estado providencia y, en especial, el incremento desmesurado del gasto público que entraron, hace ya algunos años, en una crisis de dimensiones globales y que afectó, casi por igual, a todas las democracias avanzadas.

Paralelamente, la sociedad ha ido sufriendo profundas transformaciones, de las que la generalización del uso de nuevas tecnologías de la información es, tan solo, un ejemplo. Ello ha traído consigo, como es lógico, un esfuerzo necesario de adaptación del Estado y las Administraciones públicas a estos cambios sociales, en el convencimiento de que sólo si el poder público se renueva al tiempo que la sociedad, estará a la altura de las circunstancias actuales.

El cuadro se completa por una crisis de los modelos organizativos clásicos, de una administraciones más apegadas al legalismo y al cumplimiento estricto de los procedimientos que a la respuesta a las necesidades de una sociedad que no acepta ya una legitimación de los mandatos del poder exclusivamente legal. La sociedad demanda resultados y servicios, consciente del coste que, en términos de gasto público y de contribuciones fiscales, entraña mantener un Estado tan grande como el actual.

Por tanto, este panorama nos avoca, como sabemos, a la reforma como medio de subsistir, a la modernización como forma de encontrar la legitimidad perdida por los excesos del Estado intervencionista.

En general, este proceso de reforma, generalizado en todos los países —con los matices propios de cada uno— se ha caracterizado por una tendencia, más o menos acusada, a reducir las funciones que desempeña el Estado, devolviendo a la sociedad civil el protagonismo que le corresponde en los sectores que habían sido, poco a poco, *fagocitados* por el poder público.

Al mismo tiempo, la modernización ha implicado, por regla general, la introducción de técnicas organizativas y de gestión utilizadas en el ámbito privado para, de esta forma, favorecer la implantación de condiciones en las que la gestión pública fuera más eficaz. Esto se ha traducido, en muchos casos, en la conocida huída hacia el derecho privado y hacia for-

mas de personificación de las Administraciones públicas que les permitan gestionar sus recursos con más flexibilidad y libertad.

Como en todos los procesos de este tipo, el afán por incorporar los resultados al control de la gestión pública, han hecho perder de vista, en ocasiones, a algunos gestores el interés que deben perseguir que es, ante todo, un interés público: el bien común. Así la necesidad, que todos asumimos, de dotar al aparato administrativo de la flexibilidad suficiente para responder a los cambios en las demandas de la sociedad, nos obliga, también, a reforzar los puntos de referencia, los criterios y los valores que han de iluminar el camino por el que transitamos. Ni que decir tiene que, en un Estado democrático, el contenido de estos valores referenciales no puede ser otro que el respeto y la promoción de los Derechos Fundamentales y del conjunto de principios constitucionales que arrojan la noción moderna del servicio público.

Esta realidad justifica el hecho de que la Ética pública haya pasado hoy a ocupar un lugar destacado en las reflexiones sobre la reforma y la modernización administrativa. A ello hay que sumar, también, la presencia en el debate social de una preocupación creciente por el respeto a los principios éticos en las actuaciones públicas, preocupación que, a menudo y desgraciadamente, está justificada en la existencia de ciertas prácticas que empañan la percepción ciudadana sobre el buen hacer de la gran mayoría de los servidores públicos.

Como digo, los procesos de modernización y reforma administrativa se han basado en la incorporación de una serie de técnicas al quehacer de la Administración pública. De entre ellas, destacan, por un lado, las que son instrumentales del proceso de retirada del Estado de determinados sectores de la vida social, al que antes me refería.

Las privatizaciones, justificadas por el excesivo tamaño del Estado y la carga que éste supone para los contribuyentes, han tenido y tienen también un objetivo esencial: mejorar la gestión de los servicios públicos, mediante la racionalización y el redimensionamiento de los mismos. En cualquiera de sus formas (venta de empresas públicas, cobro de servicios, contratación de empresas privadas para la prestación o la gestión pública, desregulación, etc) el proceso de privatizaciones está fuertemente asentado en todos los países desarrollados, con los matices necesarios para adaptarse a la realidad social de cada lugar y a las exigencias de los ciudadanos.

En realidad, las privatizaciones, incluso allí donde han tenido un alcance muy limitado, han supuesto siempre un enorme *cambio cultural* en las Administraciones Públicas, que han asumido tanto la necesidad de competir como la obligación de presentar resultados que avalen el coste de los servicios que sufragan los ciudadanos con sus impuestos.

Junto a estas técnicas privatizadoras, la modernización ha llegado, también, allí donde las funciones o los servicios públicos deben ser prestados directamente por el Estado, por necesidades técnicas o por circunstancias derivadas del propio interés público en juego. También aquí la modernización es un elemento indispensable para que las organizaciones públicas sepan responder a los retos derivados del papel que tienen que desempeñar, al servicio de la sociedad.

En este caso, las técnicas usadas son otras y tiene más que ver con reformas de tipo jurídico y organizativo que permitan a las Administraciones públicas operar con más flexibilidad y, en definitiva, con más eficacia.

En mi opinión, la más importante de estas transformaciones a las que avoca la modernización administrativa es una transformación conceptual que ha terminado por convertirse en una transformación cultural. Me refiero a la asunción de los principios de Descentralización, Eficacia en la Gestión y Eficiencia en el Gasto, como principios esenciales de la actividad administrativa.

Frente a un mal entendido formalismo normativo del pasado, la Administración que se moderniza debe aceptar que tan importante es cumplir la norma como alcanzar los fines que esta norma persigue. Ni más ni menos.

En general, la superación del falso debate entre legalidad y eficacia ha venido de la mano de los principios constitucionales. Así, en España, la Constitución consagra estos principios como elementos esenciales de la actividad de las Administraciones públicas, al servicio de los intereses generales.

Y partiendo de esta realidad que es jurídica, el mundo del derecho debe adaptarse a las nuevas necesidades y modernizar los instrumentos que pone a disposición de los poderes públicos.

Nuevas técnicas normativas de desregulación sustantiva o de simplificación legislativa, vienen a servir a este interés modernizador (análisis coste beneficio de las normas, simulación, uso de tecnologías de la información, codificación simplificadora, etc.).

También desde el punto de vista de la gestión pública existen retos a los que responder, acometiendo las reformas adecuadas. Ustedes conocen los modernos esfuerzos por encontrar medios de determinación de las alternativas más adecuadas para ejecutar las políticas y los programas de las Administraciones Públicas, así como para evaluar sus resultados.

Finalmente, lo que se ha dado en llamar *management público* proporciona también respuestas a los retos de la modernización mediante

reformas organizativas o técnicas de organización del trabajo y control de la gestión, que permiten a los responsables públicos impulsar cambios y mejorar servicios, en un enfoque de calidad que nos aproxima, necesariamente, al nivel de satisfacción que deben obtener los ciudadanos si no se les considera súbditos de un Estado omnímodo sino clientes de una organización que está a su servicio.

En este ámbito quiero destacar la importancia de la gestión moderna de los recursos humanos y, en especial de la formación de los funcionarios y los servidores públicos ya que pocos elementos como este de la formación son tan importantes para este proceso de cambio y modernización que, como hemos dicho, no es solo necesario, es indispensable.

En fin, todas estas técnicas, y otras similares, no son más que instrumentos al servicio de la mejora de las organizaciones públicas. No pueden tener otro fin que el de mejorar la prestación de los propios servicios a los ciudadanos y permitir que el Estado cumpla su función principal: servir de marco para el desarrollo de la persona y el libre ejercicio de los derechos fundamentales y hacerlo, además, sin ser una carga insufragable por la sociedad.

#### V.- MODERNIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES: EL CASO DE GALICIA

Como les decía al principio, la experiencia de estos años en España nos permite hallar un nexo indisoluble entre los procesos de descentralización política y la reforma administrativa. Ello es, para mí, tan evidente que no puedo sino concebir ambos hechos como partes de un mismo proceso, con dos sentidos de interacción.

La descentralización ha permitido la modernización y, a su vez, la modernización ha sido un elemento indispensable para la consolidación de las Administraciones nacidas al amparo del modelo constitucional de descentralización política.

Les decía, también, que el caso de Galicia es especialmente significativo, ya que esta Comunidad afrontó, en 1.990, un proceso de modernización en todos los frentes, fruto del cual ha surgido una Administración eficaz y comprometida con la defensa de los derechos de los ciudadanos. Además, hoy se da la circunstancia de que muchas de las experiencias que vieron la luz en la modernización de la Administración gallega son un factor tenido muy en cuenta a la hora de modernizar la propia Administración General del Estado.

En Galicia, la necesidad de afrontar un desafío como la creación de una Administración de nuevo cuño, unida a la conciencia de los defectos estructurales que esta Administración pudo identificar en sus inicios, como consecuencia de la herencia recibido del Estado central, hizo plantearse, en un momento crucial de su desarrollo político, la reforma Administrativa como una prioridad del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Esta reforma ha tenido —y tiene hoy, todavía— varios frentes de importancia.

En línea con las experiencias comparadas a las que me he referido en el punto anterior, Galicia emprendió, en primer lugar, una importante reforma jurídica. Así, se pusieron en marcha técnicas de racionalización, sistematización y, en algunos casos, refundición de las normas en materias competencia de la Comunidad Autónoma, a fin de facilitar a los ciudadanos el acceso a las mismas.

Especial importancia para la Administración Gallega ha tenido el desarrollo de un catálogo de procedimientos administrativos, por áreas de gestión, que han permitido eliminar trámites innecesarios y simplificar la toma de decisiones que afectan a los derechos de los ciudadanos. Estos procesos se han llevado a cabo a partir de los trabajos de una Comisión de Racionalización Administrativa, fruto de los cuales ahora contamos con una normativa debidamente sistematizada, y de unos instrumentos jurídicos eficaces para el trabajo de la Administración.

La reforma en Galicia ha implicado, también a los aspectos organizativos y de gestión, de una Administración con vocación de acercarse, cada vez más, al ciudadano.

En esta línea, Galicia emprendió y ha llevado a cabo un proceso de informatización integral de la Administración regional, al objeto de dotar a cada una de las áreas de gestión de elementos informativos que permitan a los ciudadanos conocer, en todo momento, en qué estado de tramitación y en qué lugar se encuentran los expedientes que les afectan.

Especial trascendencia tiene el proceso de unificación de registros llevado a cabo sobre la base de una colaboración plena entre las autoridades de la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales. Se ha impuesto, así, el sistema de ventanilla única, mediante el cual, en una región de población muy dispersa como es Galicia, los propios Ayuntamientos sirven de receptores y de vehículo para facilitar a los ciudadanos el acceso a la Administración regional.

Como les decía, experiencias de modernización emprendidas por la Administración regional sirven de base para su aplicación en el resto del Estado. En concreto, esta de la Ventanilla única ha sido asumida

por el Gobierno español y, actualmente se está impulsando su aplicación en todos los Ayuntamientos de nuestro país, que serán el vehículo de relación también con la Administración del Estado.

Otras medidas claves de la Modernización de la Administración Gallega han sido:

— La regulación adecuada de la Función pública autonómica, mediante la integración de todo el personal en los correspondientes cuerpos y escalas de la Administración y la regularización de situaciones transitorias que dificultaban la gestión y creaban serie disfuncionalidades, mediante la Ley de la Función Pública Gallega.

— La creación de una serie de órganos independientes para el control y la evaluación del funcionamiento de las unidades Administrativas, en el marco de un mecanismo de Evaluación del Rendimiento de las organizaciones Públicas que no tiene parangón en el resto de España y que, en estos momentos, se está estudiando implantar en la Administración General del Estado.

— La creación de la Escola Galega de Administración Pública, como elemento de dinamización de la modernización a través de la formación de funcionarios y cuadros de la Administración regional. Esta Escuela, que yo dirigí durante los años cruciales de su implantación y desarrollo, ha asumido un papel capital en el impulso de la modernización de la Administración Gallega.

Estos son, en fin algunos breves ejemplos del trabajo realizado por la Administración regional del otro lado de esa frontera que ya es historia, ya que ha sido borrada por la integración europea.

Como les decía, Galicia ha modernizado su administración, pero, al mismo tiempo, esta modernización ha servido para que los ciudadanos pudieran comprobar la eficacia de la nueva organización regional y su utilidad en la defensa de sus intereses y de sus derechos. Esta modernización ha sido clave, en definitiva, para la consolidación de Galicia como realidad política regional.

Espero que este proceso abierto continúe en el futuro y profundice en sus mejores valores. Y espero, también, que este proceso, que está sirviendo de guía para otras reformas en España, pueda servir de ejemplo en otros lugares, como Portugal, que han iniciado ya el camino de la racionalización de sus estructuras políticas territoriales, mediante el acercamiento de la Administración a los ciudadanos.

## LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN 1996

RAMÓN BARBERÁN ORTÍ

*SUMARIO: — INTRODUCCIÓN. — I. LOS GASTOS PÚBLICOS: 1. El presupuesto inicial. a) El presupuesto inicial en sentido estricto. b) El presupuesto inicial sin la sección de regularización. 2. La ejecución del presupuesto. — II. LOS INGRESOS PÚBLICOS. — III. EL AHORRO Y EL DÉFICIT: 1. El ahorro bruto; 2. La necesidad de financiación; 3. El saldo neto a financiar; 4. El déficit total. — IV. LA FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT. EL ENDEUDAMIENTO: 1. Los derechos por pasivos financieros y el remanente de tesorería; 2. El nivel de endeudamiento; 3. La carga de la deuda. — BIBLIOGRAFÍA.*

### INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda el estudio de la actividad presupuestaria que la Comunidad Autónoma de Aragón realizó en el ejercicio 1996. En él se presentan las cifras de 1996, junto a las de años anteriores —desde 1988—, y se analizan los principales rasgos de la hacienda aragonesa, destacando los cambios operados en el ejercicio. Da continuidad a los estudios publicados en los números 2, 5, 6-7 y 9 de esta misma REVISTA.

El artículo se divide en cuatro apartados. El primero se ocupa de los gastos del sector público aragonés desde la doble perspectiva de las previsiones y las liquidaciones presupuestarias, atendiendo tanto a su volumen como a su composición y destino. El segundo trata de los ingresos, en particular desde la perspectiva de la liquidación presupuestaria. El tercero aborda el comportamiento del ahorro bruto y el déficit en sus distintas acepciones, profundizando en la valoración de los niveles alcanzados y en la explicación de sus causas. Por último, el cuarto apartado se ocupa de los mecanismos de financiación del déficit, especialmente de la evolución del endeudamiento de la Comunidad Autónoma y de la carga financiera que de este se deriva.