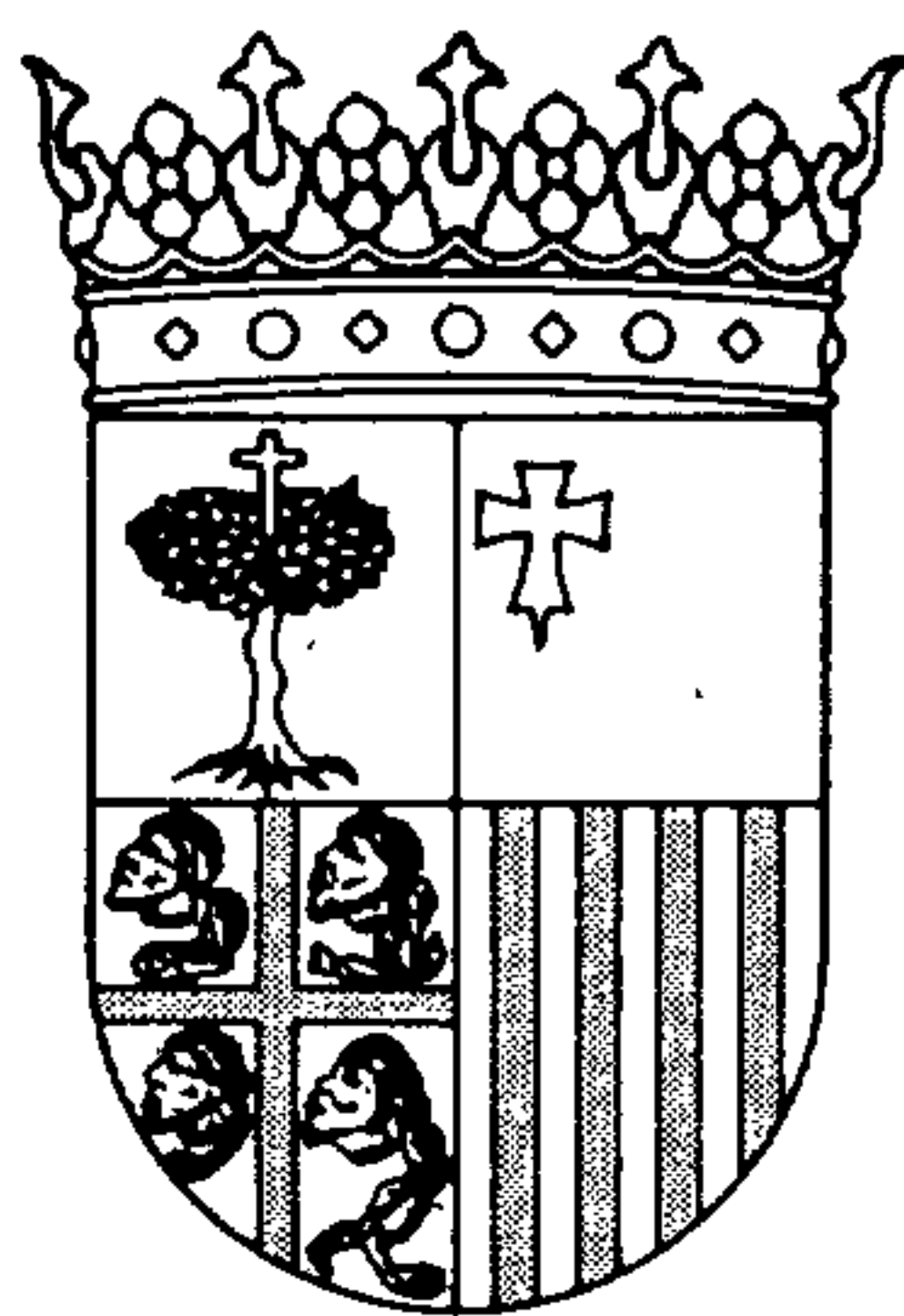




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 56 - Año III - Legislatura I - 27 de febrero de 1985

SUMARIO

5. OTROS DOCUMENTOS

5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)

Informe remitido por la Diputación General a las Cortes de Aragón, sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación

920

5.4. Resoluciones interpretativas

Resolución del Presidente de las Cortes de Aragón sobre tramitación del Informe de la Diputación General de Aragón a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma

951

5. OTROS DOCUMENTOS

5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)

Informe remitido por la Diputación General a las Cortes de Aragón, sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGON

La Mesa de las Cortes, en su sesión de 25 de febrero de 1985, ha admitido a trámite el Informe remitido por la DGA a las Cortes de Aragón, sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuaciones.

La tramitación parlamentaria del mismo se ajustará a lo establecido en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 25 de febrero de 1985.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 100,2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, se ordena su publicación en su Boletín Oficial.

El Presidente de las Cortes
ANTONIO EMBID IRUJO

Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón, sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación.

INDICE

Capítulo Primero.— Introducción: Marco de referencia y coordenadas del Informe	921
Capítulo Segundo.— La organización administrativa	922
II.1. Un error que ha de evitarse	922
II.2. La ruptura de la inercia inflacionista	922
II.3. El principio de la eficacia	923
II.4. El respeto a los principios de organización administrativa	923
II.5. La coordinación orgánica	923
II.6. La desconcentración orgánica	924
II.7. Organos políticos y órganos administrativos	924
II.8. Las competencias de organización y su distribución	924
II.9. Los Departamentos de la Administración Autónoma	924
II.10. La organización interna de los Departamentos	925
II.11. El papel de los Gabinetes de los Consejeros	926
II.12. Los Servicios Periféricos	926
II.13. La cuestión de los órganos comarcales	927

II.14. La importancia del funcionamiento correcto de los órganos colegiados	928
II.15. La Administración institucional	928
Directrices de actuación al Capítulo II.	928
Capítulo Tercero.— El funcionamiento de la Administración Autónoma	929
III.1. La necesidad de planificación y programación de la actividad administrativa	929
III.2. La coordinación funcional	930
III.3. Los problemas de productividad y el análisis de coste-rendimiento de los servicios	930
III.4. La simplificación de trámites y procedimientos	930
III.5. La desconcentración de funciones	930
III.6. El control y la coordinación de la producción de normas jurídicas	931
III.7. El control de eficacia de los servicios administrativos	931
III.8. Necesidad de una auténtica función directiva	931
III.9. La ubicación de las oficinas públicas	931
III.10. Algunos aspectos económicos y presupuestarios del funcionamiento de la Administración autónoma	932
III.11. La introducción generalizada de la informática en el funcionamiento de la Administración Autónoma	934
Directrices de actuación al Capítulo III	936
Capítulo Cuarto.— La Función Pública de la Comunidad Autónoma	938
IV.1. Consideraciones previas	938
IV.2. La Racionalización de la Función Pública	939
IV.3. La profesionalización de la Función Pública	941
IV.4. Dignificación de la Función Pública	943
Directrices de actuación al Capítulo IV	944
Capítulo Quinto.— La Administración Autónoma y la participación ciudadana	945
V.1. Consideraciones generales	945
V.2. La participación en el procedimiento administrativo	946
V.3. La participación ciudadana y los órganos consultivos	946
V.4. La participación ciudadana y la información	947
Directrices de actuación al Capítulo V	947
Capítulo Sexto.— Las relaciones interadministrativas: Su proyección sobre el funcionamiento de la Administración Autónoma	947
VI.1. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con el Estado y con otras Comunidades Autónomas	947
VI.2. Problemas de funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma desde la perspectiva de sus relaciones con las Entidades Locales de su territorio	950
Directrices de actuación al Capítulo VI	951

I.— INTRODUCCION: Marco de referencia y coordenadas del informe

La Constitución Española de 1978 supone una radical transformación del sistema de distribución del poder político y administrativo en el Estado, erradicando definitivamente el viejo esquema centralista, vigente en España durante cerca de tres siglos.

Ello comporta, lógicamente, una correlativa transformación de la organización administrativa del Estado en una doble dirección: Por un lado, la Administración del Estado debe reajustar sus estructuras, dimensionándolas en función de las competencias que realmente va a ejercer en el futuro. Por otra parte, la aparición de las Comunidades Autónomas exige un enorme esfuerzo de organización, porque de su correcto nacimiento y desarrollo dependerá, en buena parte, el éxito del sistema autonómico que la Constitución establece. No es éste el momento de analizar las ventajas de un sistema político y administrativo descentralizado, pero sí es preciso afirmar que los indudables beneficios de dicho sistema sólo pueden convertirse en una realidad práctica si se acierta en construir los nuevos modelos de Administración Estatal y Administraciones autónomas, y de sus interrelaciones, con las debidas garantías de coherencia y eficacia.

El reto que ha de afrontarse es de mayor envergadura si se tiene en cuenta que la Administración del Estado, de la que en buena parte va a derivar la construcción de las Administraciones autonómicas, es una Administración que arrastra numerosos lastres de un pasado poco propicio para ajustarla a los principios que exige el nuevo sistema constitucional. En la Administración del Estado venía produciéndose un auténtico deterioro institucional del que la más autorizada doctrina ha citado como algunos de sus síntomas:

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

- La rigidez de la propia organización por el enquistamiento en la misma de unos cuerpos de funcionarios con una clara tendencia a la patrimonialización de las funciones administrativas y reacios por tanto a cualquier reforma que pueda perjudicar sus intereses.

- El escepticismo general del funcionariado y la falta de iniciativa del mismo, absorbido por los defectos de la propia organización y desincentivado por la irracionalidad del sistema retributivo.

- La falta de coordinación entre los diversos Departamentos y órganos que ha impedido, en ocasiones, una acción de gobierno global y coherente.

- La lentitud en la resolución de los asuntos por la existencia de numerosos trámites injustificados que se une a la baja productividad.

- La frecuente confusión entre el ámbito político y administrativo con el consiguiente peligro de politización de la Administración Pública.

El marco, por tanto, ante el que hubo de encontrarse el nuevo régimen democrático estaba plagado de dificultades. Y, sin embargo, la reforma de la Administración Pública y su adecuación al mandato del artículo 103 de la Constitución (la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...) es absolutamente imprescindible dentro de los pasos que deben darse para la consolidación y afianzamiento del nuevo sistema político.

En este sentido, diversas medidas legislativas y ejecutivas del actual Gobierno de la Nación han estado dirigidas a la corrección de algunos de los defectos apuntados. No obstante, el camino sólo está iniciado y es necesaria una auténtica ofensiva institucional para enfrentar un problema cuyo deterioro podría provocar importantes grietas en el funcionamiento entero del sistema.

Hechas estas reflexiones, es preciso poner de manifiesto que la organización de las Administraciones autónomas ha estado dificultada, además, por otros problemas que han derivado directamente de los defectos de planteamiento en la construcción del Estado autonómico.

- Un proceso de transferencias que comienza en el año 1979, mal concebido, con una falta casi total de planificación y programación previas, que produce injustificables repartos entre distintas Administraciones de sectores de competencias que exigían una gestión unitaria y que sólo varios años después ha podido ser revisado, sin que dicha revisión pueda evitar determinados defectos iniciales de organización de la gestión de las competencias transferidas.

- Un desarrollo anárquico e improvisado de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas en su primera fase, consecuencia no tanto de sus propias insuficiencias como de la falta de programación del proceso de transferencias.

- La ausencia de un modelo administrativo definido de funcionamiento del Estado y los continuos cambios en el rumbo y orientación del proceso autonómico.

- Un recelo inicial del funcionariado transferido a las Comunidades Autónomas por la indefinición inicial de su situación en las mismas, que sólo al cabo de unos años ha podido ser corregida.

- Una peligrosa tendencia inicial hacia una injustificable duplicidad de órganos administrativos, por el retraso en la necesaria supresión o reducción de los correspondientes servicios periféricos de la Administración del Estado, una vez transferidas sus competencias, lo que conlleva un efecto adicional de desconcierto del administrado sobre qué Administración tiene el poder decisorio en cada materia.

- Imprecisión y pasividad en la solución de cuestiones fundamentales, como las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas, etc.

En los primeros años del proceso autonómico, estos defectos se muestran con gran intensidad y el aplazamiento de las soluciones hicieron que el Gobierno actual se encontrara con la necesidad de afrontar problemas en un grave estado de deterioro con las dificultades que comporta intervenir en un momento muy posterior al adecuado.

Por ello, cuando se afronta el estudio de la organización y desarrollo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, deben tenerse presentes estos datos de partida, dentro de los que necesariamente debe situarse y valorarse la magnitud de los problemas que es preciso afrontar.

Si el marco en el que había de producirse el nacimiento y desarrollo inicial de la Administración autonómica no era el más adecuado para que se produjera con el vigor necesario, el análisis de las insuficiencias internas en dicho período introducen un nuevo elemento de reflexión sobre las dificultades de la tarea presente:

- Así, si Aragón es la cuarta región que accede a la condición de Ente Preautonómico, a lo largo de los años de preautonomía se produce una desaceleración permanente del impulso autonómico inicial, lo que provoca un escaso nivel de competencias de la Comunidad Autónoma al finalizar dicho período. A principios de 1983, el coste efectivo de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma era tan sólo de 1.067 millones de pesetas.

- Excepción hecha de la aprobación de un Reglamento de Régimen Interior de notable calidad técnica, existe durante los primeros años de preautonomía una evidente falta de ejercicio de la potestad normativa de organización interna, consecuencia, en buena parte, del escaso nivel de competencias asumidas: Efectivamente, durante este período puede afirmarse que la Administración Autonómica como tal no existe, sino simplemente unos órganos políticos (Consejeros, Viceconsejeros, Directores Generales, etc.), en algunos casos injustificados, de los que se "cuelgan", sin una relación orgánica precisa, los servicios transferidos. Lo cierto es que esta situación se debe al hecho de que resultaba imposible en la práctica establecer unos criterios válidos de organización administrativa mientras no se hubiera adquirido un volumen suficiente de competencias administrativas.

La primera organización administrativa propiamente dicha (con un cierto grado de desarrollo orgánico) no se produce hasta mediados de 1981, año en el que una serie de Decretos de la Diputación General de Aragón crean una estructura mínima de funcionamiento que pudo constituir el embrión a partir del cual

se puede empezar a crear la Administración autonómica. Sólo a partir de la aprobación de este Decreto se dictan una serie de normas relativas a organización y funcionamiento de la Administración, régimen de personal a su servicio, gestión financiera, etc., que vienen a constituir el primer cuerpo normativo que afronta problemas administrativos propiamente dichos y constituyen un relativo avance sobre la endeble situación anterior.

No obstante, un retraso de tres años en la aplicación de las primeras normas de organización y racionalización administrativas es demasiado importante para que sus consecuencias no se arrastren y condicionen el desarrollo de la Administración autónoma en los años posteriores.

— Durante todo el período preautonómico se produce un aplazamiento permanente de la solución en el tema de la organización periférica de los servicios, que sólo se afronta tímidamente en los primeros meses de 1983.

— Existe una ausencia casi total de competencias de carácter inversor que se prolonga hasta mediados de 1983 y que no es sino el resultado de la falta de impulso del proceso negociador.

— Todo ello, unido al escaso peso político de la Diputación General de Aragón en el contexto de las instituciones públicas territoriales, como demuestran hechos como el incumplimiento del mandato contenido en el artículo 4.º 1 del Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo, de constituir una Comisión Mixta Diputación General - Diputaciones Provinciales para preparar las competencias de éstas "que se transfieren o integran en la Diputación General...", así como la inoperatividad práctica de los preceptos 7.º, 8.º y 9.º del Real Decreto Ley 8/1978, de 17 de marzo, dirigido a garantizar la integración y coordinación de actuaciones de las Diputaciones Provinciales por el Gobierno preautonómico en materia de interés general de Aragón.

Tras la construcción del primer Gobierno nacido directamente de las elecciones autonómicas, se inician una serie de actuaciones en relación con la Administración autonómica que derivan directamente de los compromisos adquiridos en el Programa electoral del partido político responsabilizado de la acción del gobierno.

Se produce un impulso muy importante del proceso de transferencia de competencias. De un presupuesto de 1.067 millones de pesetas en 1982, se ha pasado a un presupuesto previsible para 1985 de alrededor de 20 mil millones de pesetas.

De este modo, el volumen de las competencias transferidas está próximo a alcanzar el techo de nuestro Estatuto, lo que previsiblemente ocurrirá a finales del año 1985. El volumen del personal es ya de una considerable importancia, acercándose a los seis mil funcionarios. La capacidad inversora ha aumentado de forma manifiesta y la autonomía financiera brinda el instrumento económico necesario para proceder a una reorganización.

— Se produce la aprobación de la Ley de Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma, lo que comporta la citada autonomía financiera, elemento básico para poder hablar de una auténtica autonomía política y financiera.

— Se definen los principios de funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma a través de la aprobación de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma. En esta Ley se crean las bases para la construcción de una Administración autonómica racional, eficaz, coordinada, imparcial políticamente y sometida a un estricto control jurídico y económico.

A partir de esta Ley, cuyo complemento necesario en el orden financiero será la Ley que regule la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, cuyo proyecto actualmente se elabora, puede procederse a un desarrollo racional y coherente de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Parece por tanto éste el momento adecuado para efectuar un estudio en profundidad sobre los criterios de reorganización del actual esquema administrativo y para la determinación de los principios que deben presidir el desarrollo futuro de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Este estudio, que forzosamente debe ir acompañado de unas propuestas concretas de actuación, como resultado lógico de los análisis que se efectúen, debe ser ofrecido por la Diputación General a las Cortes de Aragón para su debate y aprobación, en su caso, en la medida que parece conveniente que los criterios para

la construcción de la Administración de la Comunidad Autónoma no sean definidos en exclusiva por un partido, sino contrastados con la totalidad de los grupos políticos representados en el Parlamento autonómico, para así hacer realidad la voluntad del actual Gobierno autónomo de construir una Administración objetiva y estable que pueda estar al servicio de aquellos que en cada momento representen al pueblo aragonés, responsabilizándose de la dirección política de nuestras instituciones de autogobierno.

II.— LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Para afrontar el estudio de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma hace falta determinar los principios fundamentales sobre los que ésta debe asentarse y que encuentran su apoyatura jurídica tanto en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía como en la propia Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

II.1.— Un error que ha de evitarse

En primer lugar, la construcción de la Administración de la Comunidad Autónoma no debe, en ningún modo, responder a una simple recepción mimética y acrítica de los criterios estructurales de la Administración del Estado.

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

II.2.— La ruptura de la inercia inflacionista

Es necesario, por otra parte, no caer en la tentación inflacionista en la que frecuentemente ha incurrido la Administración estatal y actualmente, por efecto reflejo, la mayor parte de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Así, del análisis de las estructuras administrativas de éstas últimas, puede deducirse con facilidad que el nacimiento de las Administraciones autonómicas no ha ido en general precedido de estudios sobre racionalidad y eficacia de la organización, ni de valoraciones de la adecuación del coste de los órganos creados a su rendimiento social y económico. Son frecuentes las organizaciones claramente inflacionistas, desprovistas de un contenido funcional que justifique tanto la categoría del órgano como la organización que las desarrolla.

Cierto es que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha caracterizado por un especial cuidado en garantizar ese ajuste de la organización administrativa a las reales competencias ejercitadas, como puede comprobarse si se analiza el coste de la organización en relación con diversas variables como competencias ejercidas, nivel de inversión, dimensión territorial, etc. Así, diversos Decretos de organización del último tercio de la fase preautonómica y fundamentalmente los Decretos 55/83, de 1 de julio, y 91/83, de 25 de octubre, aprobados por el actual Gobierno autónomo, han creado una organización ajustada a las necesidades reales de la Comunidad Autónoma que deben, no obstante, ir siendo objeto de adaptación y modificación en función de los diversos paquetes de transferencias que se vayan recibiendo hasta la culminación del proceso autonómico.

Esto supone que la labor de organización administrativa sea una operación casi permanente y que debe desarrollarse sin per-

der ni un momento de vista los principios de adecuación entre estructuras y necesidades de austeridad administrativa; a este respecto será especialmente importante el estricto cumplimiento del artículo 32 de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que obliga, con carácter previo a la creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento del gasto público, a la realización de un estudio económico previo del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

Por otra parte, parece conveniente que en las futuras reorganizaciones se estudie en profundidad la cuestión del número de jefaturas de todo orden existentes en la organización, ya que por efecto reflejo de un vicio tradicional en las estructuras administrativas del Estado se ha tendido, en determinadas ocasiones, a crear jefaturas no tanto por la existencia de un número de subordinados que justifiquen la existencia de un "jefe," sino como vía para obtener una retribución complementaria por puesto de trabajo para paliar las insuficiencias de las retribuciones básicas, problema que deriva de las imperfecciones del sistema retributivo que, como mal endémico, ha afectado a la Administración española. Si una jefatura no tiene justificación como tal, debe suprimirse, debiendo paliar posibles agravios en la remuneración del funcionariado a través de los convenientes reajustes del sistema retributivo.

En cualquier caso, debe profundizarse en perfeccionar el sistema de programas administrativos aprobados en el Presupuesto y en los que se insertan los órganos que desarrollan cada programa, valorándose la adecuación de su coste con los fines y objetivos a alcanzar en el citado programa, ya que de la correcta confección del Presupuesto por programas dependerá, en buena medida, que exista un eficaz control económico parlamentario de los excesos o insuficiencias de la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma.

II.3.— El principio de eficacia

Es preciso, asimismo, conseguir una Administración presidida por el principio de eficacia en sus actuaciones. Los niveles de eficacia de las diversas Administraciones públicas españolas están aún muy lejos del mínimo deseable. La dimensión de las Administraciones Autonómicas, con unas organizaciones de tamaño mucho más adecuado para la implantación de programas de mejora de la eficacia, brinda la posibilidad de que se pueda aprovechar la descentralización y el proceso autonómico para el cumplimiento de este objetivo.

Ha de tenerse en cuenta que las Administraciones autonómicas son, en gran medida, Administraciones de "gestión" que han sustituido al Estado en un elevado tanto por ciento de las competencias de este carácter que antes se ejercitaban directamente por éste a través de una organización mastodóntica centralizada y difícilmente controlable. Si los órganos estatales correspondientes asumen su nueva función, que debe estar dirigida a las tareas de planificación, coordinación y ordenación general, y las Administraciones de las Comunidades Autónomas pueden desarrollar plenamente y con las reservas imprescindibles la labor de ejecución, podrá producirse una mejora en la eficacia, incluso con una organización más sencilla. Naturalmente, la solución del problema reside en que por los gobiernos autonómicos se asuma, con absoluta fidelidad, el compromiso de ajustar la organización a las necesidades que imponen las competencias que se ejercen, apartándose de criterios subjetivos y personales. Lo contrario podría producir una inflación general de las Administraciones públicas de todo el Estado, con lo que el efecto positivo de la descentralización política y administrativa podría convertirse en un efecto negativo de imprevisibles consecuencias.

Profundizar, por tanto, en este principio debe ser uno de los objetivos a la hora de afrontar sucesivas reorganizaciones en la Administración de nuestra Comunidad Autónoma.

II.4.— El respeto a los principios de organización administrativa

La Administración de la Comunidad Autónoma se encuentra en una fase de su proceso de desarrollo y consolidación en la

que todavía es factible tanto la erradicación de las posibles prácticas viciosas heredadas, como la implantación y perfeccionamiento de una estructura que se ajuste a técnicas modernas de organización y gestión, acordes con el nivel de eficacia y eficiencia que se le debe exigir.

Por ello hay que insistir reiteradamente en la necesidad de que se respeten los principios que la teoría y la práctica organizativas han consagrado y cuyo incumplimiento podría conducir a la ineficiencia, la desincentivación, el absentismo y la irresponsabilidad que caracterizan a muchas administraciones públicas y privadas.

En este sentido, debe vigilarse cuidadosamente que la estructura jerárquica de la Administración refleje una división funcional del trabajo, de manera que el contenido de cada puesto quede perfectamente definido en cuanto a las actividades concretas que tiene encomendadas, la parcela de competencias que se le ha concedido y las relaciones de autoridad que mantiene con los restantes puestos de la estructura, procurando siempre adaptar los hombres a los puestos de trabajo y no a la inversa.

Hay que respetar meticulosamente los principios de unidad de mando y ámbito de control exigiendo que cada subordinado reciba órdenes de un solo superior y que todo superior tenga un número limitado de subordinados directos con los que despachar, día a día, los asuntos de su competencia. Recibir órdenes de varios jefes crea desconcierto y bloquea la actividad del subordinado; tener multitud de subordinados directos impide el control de su actuación, diluye la concentración y paraliza la capacidad de síntesis que debe darse a todo superior.

Igualmente debe respetarse escrupulosamente la estructura jerárquica funcional como vía única y obligada de circulación de la información en doble sentido, evitando cortocircuitos y puentes que menosprecian el factor humano e introducen una componente de desorganización que reduce la fluidez y eficacia de las comunicaciones.

Es necesario también saber utilizar adecuadamente el principio de delegación de competencias y emplearlo en todas aquellas materias en las que la delegación es, además de posible, útil. En estos casos hay que precisar con claridad la competencia que se delega, los objetivos que se pretende alcance el delegado y los poderes de decisión que se atribuyen al mismo. Y no se debe olvidar que si la autoridad es delegable, no lo es la responsabilidad.

En suma, hay que tratar de evitar que en la naciente Administración de la Comunidad Autónoma se den toda esa serie de errores organizativos que parecen inherentes a las administraciones públicas y que no tienen otro origen que alguno de los siguientes factores: la incapacidad para planificar adecuadamente y clarificar las relaciones entre los diferentes eslabones de la estructura jerárquica; la impotencia para delegar y conocer hasta qué límites es eficaz la delegación; la confusión y entremezclamiento entre las líneas de asesoramiento y ejecución; el olvido del factor humano y la existencia de canales de comunicación poco fluidos o atípicos.

II.5.— La coordinación orgánica

Es básico, asimismo, que se establezcan los mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la coordinación en la actividad administrativa.

Nuevamente, puede afirmarse que en las Administraciones de las Comunidades Autónomas debe ser mucho más sencillo conseguir una mayor coordinación entre los diversos órganos.

Su dimensión, su proximidad a los problemas, posibilita un grado de integración en la organización que era mucho más difícil de conseguir en la Administración del Estado.

Por ello, no tendría justificación alguna que los niveles de descoordinación del Estado se transfirieran junto con las competencias a las Administraciones Autonómicas.

Esta coordinación deberá conseguirse teniendo un especial cuidado en que los órganos "naturales" de coordinación, Diputación General, Comisiones Interdepartamentales, Comisión de Directores Generales, Comisiones Provinciales de Coordinación, etc., desarrollen en la práctica sus funciones de coordinación, lo que implicará los correspondientes estudios sobre materias objeto de coordinación, control de eficacia de la coordinación, etc., etc.

Por otra parte, los Departamentos de carácter "horizontal" en nuestra Administración, es decir, Presidencia, y Economía y Hacienda, deberán estar dotados de la organización necesaria para que se garantice la coordinación en las diversas e importantes parcelas de su competencia. Ciertamente es que con la actual organización se ha conseguido un importante grado de coordinación interna en materias como: personal, elaboración de disposiciones generales, gestión de servicios generales, control presupuestario, etc., etc., pero la labor coordinadora debe de ser un reto permanente y es precisa la profundización en la actividad de coordinación de los citados Departamentos.

II.6.— La desconcentración orgánica

La estructura administrativa de la Comunidad Autónoma debe responder, asimismo, a un principio de desconcentración orgánica que no es sino la otra cara de la necesaria desconcentración funcional.

En las últimas reformas de la estructura administrativa se ha hecho un gran esfuerzo para evitar la concentración de órganos en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma. A este respecto, el principio inspirador ha sido el que la mayor parte de la gestión administrativa debe corresponder a los servicios periféricos provinciales (o en su caso comarcales), atribuyéndose a los servicios centrales las funciones de dirección, programación y planificación, control de la ejecución, etc. La aplicación de este principio supone que en el momento actual el 85 % de los efectivos personales de nuestra Administración desarrolla su actividad en servicios periféricos y sólo el restante 15 % en los centrales, garantizándose así la existencia de una administración desconcentrada.

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

II.7.— Organos políticos y órganos administrativos

Otra cuestión de evidente importancia es la existencia de un criterio claro de separación entre los órganos políticos y los órganos administrativos. Es evidente que esta separación no puede nunca impedir que determinados aspectos de la actuación de un órgano político o de un órgano administrativo, en función de su proximidad dentro de la estructura orgánica, no sean rígidamente delimitables, ya que la actuación de un Director General profesionalizado, en función de su cercanía al órgano político, tendrá determinadas connotaciones de este carácter.

Sin embargo, es importante trazar la línea de separación de ambos que determine la forma política o profesional de cubrirlos.

Si las Direcciones Generales en nuestra Administración tienen carácter profesional por prescripción del Estatuto de Autonomía en su artículo 44, desarrollado por la Ley 3/1984, de 22 de junio, artículo 36, ello comporta que el criterio para cubrir dichos órganos será el del mérito profesional, matizado lógicamente por la capacidad de dicho funcionario para integrarse y desarrollar el programa del Gobierno, circunstancia que viene garantizada por el sistema de libre designación para cubrir dichos puestos.

La profesionalización de las Direcciones Generales debe ir acompañada de una garantía plena de asistencia política permanente al Consejero titular de cada Departamento. Esta garantía se obtiene a través de la creación de Gabinetes, por el artículo 39 de la Ley citada, en los que se integra el personal de confianza que colaborará en la formación de la voluntad política del titular de un Departamento que encontrará su desarrollo ejecutivo a través de una línea jerárquica profesionalizada.

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

II.8.— Las competencias de organización y su distribución

Si es necesario que la organización administrativa que se adopte tenga garantías de una actuación coordinada, es también fundamental para conseguir ese objetivo que el órgano con competencias de organización tenga la suficiente ascendencia sobre los demás para poder imponer un tipo de organización racional.

En este sentido, la Ley 3/1984, de 22 junio, en su artículo 12, atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma la facultad de "proponer a la Diputación General las normas que afecten con carácter general a la organización administrativa o a la Función Pública de la Comunidad Autónoma". A través de esta facultad, el Presidente tiene la posibilidad de establecer una unidad de actuación en el desarrollo de la organización de la Comunidad Autónoma. Los Consejeros podrán, lógicamente, (artículo 27.d) proponer a la Diputación General la estructura orgánica de su Departamento, pero siempre de conformidad con esos criterios básicos que puedan garantizar la necesaria unidad de actuación en este tema. Téngase en cuenta, por otra parte, que nuestra Ley, a diferencia de otras leyes autonómicas, exige forma de Decreto para aprobar la estructura orgánica íntegra de los Departamentos de la Diputación General de Aragón (artículo 14.h de la Ley citada). Este sistema supone que las cuestiones de organización están sometidas siempre al control del Presidente y a la aprobación de la Diputación General, con lo que, al menos formalmente, la coordinación de actuaciones en el desarrollo de la organización administrativa está suficientemente amparada.

Este planteamiento deberá encontrar, lógicamente, su traducción práctica a través de la función coordinadora de los Departamentos de Presidencia, y Economía y Hacienda en el momento en que se proceda a elaborar las normas sobre estructuras orgánicas.

Así, parece conveniente que, dada la dimensión de nuestra Administración, un solo órgano tenga la responsabilidad de analizar las diversas propuestas de organización de los distintos Departamentos para adaptarlas al plan general de organización elaborado unitariamente. En la actualidad, la Secretaría General Técnica realiza de hecho esta función que deberá encontrar los convenientes respaldos normativos. Dentro de esta función coordinadora del Departamento de Presidencia, a través de la Secretaría General Técnica, parece conveniente la plena puesta en funcionamiento del Servicio de Organización, previsto en la estructura orgánica y no dotado aún presupuestariamente.

Este Servicio de Organización deberá ser el instrumento a través del cual se materialicen las decisiones de una Comisión de Racionalización administrativa que deberá crearse, asimismo, con carácter permanente, con el objeto de desarrollar los estudios previos y efectuar los análisis necesarios para que cualquier propuesta de organización pueda responder a unos criterios racionales y coherentes, además de efectuar las propuestas necesarias para mejorar el funcionamiento y eficacia de los distintos servicios administrativos.

Esta Comisión de Racionalización y el Servicio de Organización deberán ser los inspiradores de la actuación de la Inspección de los servicios, a la que habrá de darse, como se pondrá de manifiesto más adelante, un sentido positivo y renovador, apartándola del carácter simplemente fiscalizador con el que ha funcionado tradicionalmente en nuestras Administraciones Públicas.

II.9.— Los Departamentos de la Administración Autonómica

En la organización de los servicios centrales, la primera cuestión que se plantea es la del número de Departamentos o Conse-

jerías necesarias para afrontar correctamente la gestión de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma. Los Departamentos creados por Decreto de la Presidencia de fecha 6 de junio de 1983 fueron los siguientes: Presidencia y Relaciones Institucionales; Economía y Hacienda; Urbanismo, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, y Cultura y Educación. Esta estructura departamental ha sido recogida, asimismo, por el artículo 31 de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es preciso poner de manifiesto que Aragón es la Comunidad Autónoma que ha creado un número menor de Departamentos o Consejerías (así por ejemplo, los Servicios del Departamento de Presidencia están distribuidos en otras Comunidades Autónomas hasta en tres Consejerías distintas). Sin embargo, de momento sigue siendo posible desarrollar satisfactoriamente, a través de los existentes, las competencias propias de la Comunidad Autónoma, existiendo, por otra parte, el necesario equilibrio competencial entre unos y otros; y no parece que vaya a ser necesario a corto plazo proceder a una modificación de dicha estructura.

La modificación podría ser, quizá, necesaria en el momento en que la Comunidad Autónoma accediera a competencias no atribuidas directamente por el Estatuto, como Seguridad Social, ejecución de la legislación laboral o educación.

Una de las funciones de la Comisión de Racionalización administrativa sería efectuar los estudios de tipo técnico que pudieran aconsejar o justificar, en un determinado momento, la creación de un nuevo Departamento y que acompañarían como informe previo al correspondiente Decreto de la Presidencia que propusiera su modificación (o en su caso, transcurridos los cuatro años a que hace referencia la Disposición Transitoria Tercera de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, acompañarían como Anexo al correspondiente Proyecto de Ley).

En el modelo de funcionamiento e interrelaciones entre los diversos Departamentos de la Diputación General de Aragón destaca la posición que como Departamentos de carácter horizontal deben tener en el seno de la organización los de Presidencia y Relaciones Institucionales, y Economía y Hacienda. En efecto, buena parte de la consecución de una auténtica coordinación interna depende de que estos Departamentos tengan atribuidas y ejerzan en la práctica las competencias que garanticen una actuación integrada de los diversos sectores administrativos.

Así, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales ejerce importantes competencias que afectan al funcionamiento del resto de la Administración:

- Competencias de coordinación de la producción de disposiciones normativas: Independientemente de que cada Departamento elabore los proyectos de disposiciones legales o reglamentarias que por su competencia le corresponden, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, a través de la acción coordinadora de la Secretaría General Técnica y la de control de legalidad de la Asesoría Jurídica, debe proceder a garantizar la necesaria unidad en la producción y objetivos del ordenamiento jurídico autonómico. Esta labor, que está siendo muy difícil de alcanzar en la Administración del Estado, es de obligada ejecución dentro de la Administración autonómica tanto por el distinto volumen de la producción normativa como por la dimensión de la organización, ambas especialmente idóneas para desarrollar una auténtica labor de coordinación. Para ello será necesario dictar las normas que garanticen que los órganos correspondientes del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales tengan las competencias necesarias para la consecución de este objetivo.

- Competencias en la coordinación de las normas de organización, a la que ya hemos hecho referencia y cuyo ejercicio es indispensable para que la Administración Autónoma responda a unos criterios de organización uniformes e integradores.

- Competencias en materia del personal al servicio de la Administración autonómica. Es imprescindible que exista una auténtica unidad de acción en la política de personal para evitar las distorsiones y agravios comparativos que una fragmentación de competencias en esta materia podría suponer. En este sentido

se ha pronunciado, en relación con la Administración del Estado, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en este principio están inspiradas las diversas normas que sobre esta cuestión ha dictado la Comunidad Autónoma. Naturalmente, ello no quiere decir que todas las competencias que tengan relación con el personal deban ser ejercidas unívocamente desde el correspondiente órgano del Departamento de Presidencia, porque ello produciría una grave congestión en el funcionamiento de dicho órgano. Se trata, por tanto, de que el correspondiente Decreto de distribución de competencias en materia de personal garantice que el órgano de Personal tenga atribuidas las competencias básicas en cuanto a ordenación, planificación y dirección de la política de personal junto con aquellos aspectos de la gestión administrativa de mayor trascendencia que, siempre en función del volumen del personal de nuestra organización, sea aconsejable. Las restantes competencias de gestión administrativa ordinaria deberán ser, lógicamente, distribuidas y ejercidas por los diversos órganos de los Departamentos, consiguiéndose así la necesaria flexibilidad y fluidez en el ejercicio de esta importante competencia.

- Competencias en materia jurídica. Además de la intervención de la Asesoría Jurídica, antes reseñada, para salvaguardar el respeto al principio de constitucionalidad y de legalidad de las normas jurídicas elaboradas por los órganos de la Diputación General de Aragón, debe destacarse la importante función de la Asesoría Jurídica para asegurar una interpretación unitaria y coherente del ordenamiento jurídico, a través de la vía de informe, dentro de los concretos procedimientos administrativos, cuando la importancia de una cuestión por su propia dificultad o la prescripción de una norma jurídica así lo impongan. Por último, también abarca al conjunto de la Administración Autonómica la función de representación y defensa en juicio de los intereses de la Comunidad Autónoma que, por razones de eficacia y coordinación, debe asumirse unitariamente bajo la dirección de la Asesoría Jurídica.

- Prestación de los servicios que por su carácter general no está justificado que se parcelen entre los diversos Departamentos, como por ejemplo: suministro de material inventariable, política de ubicación de servicios administrativos, centro de proceso de datos, gestión del parque móvil, etc., etc. La gestión unitaria de estos servicios supone tanto una mayor rentabilidad económica como una mayor eficacia por la concentración de esfuerzos.

Por otra parte, el Departamento de Economía y Hacienda desarrolla una importante función de coordinación, especialmente en dos áreas concretas:

- La actividad de programación económica en la que se insertan, lógicamente, las diversas acciones sectoriales de los departamentos económicos. A este respecto deberá garantizarse, a través del correspondiente órgano de control, que los diversos Departamentos sigan fielmente las indicaciones y previsiones del programa económico.

- La elaboración del presupuesto y el control de su ejecución son tareas esenciales de cuya correcta ejecución depende, en buena medida, el éxito en el funcionamiento de la Administración autonómica. El seguimiento día a día de la ejecución del presupuesto y especialmente de las inversiones públicas correspondientes a los diversos Departamentos es una función esencial a cuya consecución debe responder la estructura orgánica del propio Departamento de Economía y Hacienda, debiendo establecerse un sistema de interrelaciones de éste con los restantes que garantice que dicho control y seguimiento pueda efectuarse convenientemente.

II.10.— La organización interna de los Departamentos

En la organización administrativa de nuestra Comunidad Autónoma establecida, en sus principios básicos, por la tantas veces citada Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se ha decantado inicialmente por una forma simplificada y austera, no creándose órganos como Viceconsejeros o Subdirectores Generales, de tal forma que cada órgano tiene una directa y plena asunción del ejercicio de las funciones cuya competencia tiene atribuida.

buída sin poder descargar en un 'adjunto' el ejercicio de sus responsabilidades.

Es preciso destacar que en la organización interna de los Departamentos se ha optado por una fórmula que evite la proliferación injustificada del número de Direcciones Generales. La creación de una unidad de este rango estará justificada cuando el volumen o importancia de las competencias que desarrolle tengan como consecuencia necesaria su creación como tal.

En otros casos habrá de optarse por la creación de una unidad de rango inferior, es decir, de un Servicio.

Dada la dimensión personal y territorial de nuestra Comunidad Autónoma y teniendo en cuenta el esquema de organización adoptado (Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados) el órgano que mejor se adapta a esa dimensión y en el que ordinariamente viene a individualizarse una función administrativa completa es el Servicio. Así, donde otras Comunidades Autónomas han creado una Dirección General de Comercio, de Turismo, de Función Pública, etc., en nuestra Administración se ha optado por crear unidades con rango de Servicio porque, efectuando un estudio del volumen de la actividad, del personal integrado en el órgano, etc., la solución aconsejable se inclinaba claramente por dicha fórmula.

Así, el Servicio se convierte en la pieza básica, unidad nuclear de nuestra organización administrativa, y las Direcciones Generales son frecuentemente el producto de la unión de varias áreas administrativas de ejercicio individualizado, en función de que la interlocución con la autoridad superior exige un escalón intermedio.

Parece necesario que esta política no sea abandonada en el futuro, lo cual no quiere decir que no puedan surgir nuevas Direcciones Generales cuando se estime necesario reforzar la acción en un determinado sector administrativo o cuando se produzca un aumento de las competencias ejercidas.

En la línea apuntada, destaca la opción del actual Decreto de organización de 25 de octubre de 1983, de no otorgar el rango de Direcciones Generales sino de Servicios a las diversas Secretarías Generales de los Departamentos. Ello supone la reducción en seis del número de Direcciones Generales.

La existencia con nivel de Dirección General de un órgano central dependiente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Secretaría General Técnica) con importantes funciones de coordinación de diversos aspectos propios de las diversas Secretarías Generales departamentales, justifica esta opción al mismo tiempo que garantiza una actuación correcta en dichos sectores de competencias que encuentran su expresión orgánica colegiada en la Comisión de Secretarios Generales que, presidida por el Secretario General Técnico, reúne a los Secretarios Generales de los distintos Departamentos.

Esta fórmula de organización podría, en su caso, verse revisada si el elevado volumen de competencias de un determinado Departamento exigiera necesariamente la elevación del rango de la Secretaría General, pero, en cualquier caso, funcionando adecuadamente el actual sistema, sólo después de un estudio pormenorizado y con los suficientes avales podría optarse por una modificación de la actual estructura.

II.11.— El papel de los Gabinetes de los Consejeros

Al referirnos a los principios básicos de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma se ha puesto de manifiesto la importancia del papel que, dentro de ella, ha de atribuirse a los Gabinetes de los Consejeros. La delimitación de sus funciones y el carácter de sus relaciones con el resto de los órganos administrativos de los Departamentos son cuestiones de esencial trascendencia que era necesario definir con precisión.

La necesidad de la existencia de los Gabinetes políticos de los miembros del Gobierno es evidente, sobre todo si el nivel de profesionalización del aparato administrativo es alto como ocurre en nuestra Administración. A través de la creación de estos órganos, el Consejero podrá contar durante el tiempo que dure su mandato con personas de su confianza que podrán participar en la formación de la voluntad y decisiones políticas de aquél.

Si hay que destacar la importancia de la función de estos Gabinetes, también es preciso afirmar que debe evitarse el riesgo

observable en algunas Administraciones públicas de nuestro Estado, de que tiendan a convertirse en una vía paralela de dirección de la actividad administrativa, de tal modo que, aprovechando su proximidad al máximo órgano de decisión, ejerzan de hecho funciones que corresponden a otros órganos administrativos. De este modo, se produciría un abandono de la importante función política que les corresponde, constituyéndose en la organización informal de parte de la gestión administrativa.

En cuanto a su composición, la solución más aconsejable es que estén integrados por personas que, además de una lógica afinidad o confianza con el respectivo Consejero, sean auténticos expertos en las materias propias de la competencia del órgano político al que asesoran. El número óptimo de miembros de estos Gabinetes en la Administración de nuestra Comunidad Autónoma es difícil de precisar con carácter general, dependiendo del nivel de competencias de cada Departamento y de la trascendencia política de su ejercicio.

Parece necesario, por tanto, que se proceda a una ordenación de los Gabinetes políticos, estableciéndose las correspondientes normas de funcionamiento, en desarrollo de lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley 3/1984, de 22 de junio.

II.12.— Los Servicios Periféricos

Una cuestión de especial trascendencia es la organización administrativa de los servicios periféricos de la Administración Autónoma.

Efectivamente, tanto el Estatuto de Autonomía (artículo 44) como la Ley 3/1984, de 22 de junio, artículo 34.2, establecen que los diversos órganos de la Administración autónoma podrán establecerse en diversas localidades de Aragón y extender su competencia a todo el territorio de la Comunidad Autónoma o a otras circunscripciones territoriales inferiores.

Al amparo de estos preceptos existen en cada provincia una serie de Servicios Provinciales dependientes de los distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón. El principio organizativo que se ha mantenido en este punto es el de la existencia de un Servicio Provincial por cada Departamento. No obstante, dos Departamentos concretos (Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, e Industria, Comercio y Turismo) tienen dos Servicios Provinciales debido a la complejidad e importante grado de diversificación funcional de las competencias que ejercen. Así, el Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes tiene un Servicio Provincial de Carreteras y Transportes, y un Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, y el Departamento de Industria, Comercio y Turismo tiene un Servicio Provincial de Industria y Energía, y otro de Comercio y Turismo.

Hay que observar, por otra parte, que estos criterios organizativos de carácter general hay que aplicarlos en cada caso con la suficiente flexibilidad. Así, puede haber casos en que un estudio de organización lleve a la conclusión de que en la provincia de Zaragoza un Departamento determinado no necesita un Servicio Provincial, pudiendo desarrollar sus funciones directamente a través de los propios servicios centrales. Esta conclusión se ha adoptado, por ejemplo, con los Servicios Provinciales de Hacienda que existen únicamente en Huesca y Teruel, desarrollando la Dirección General de Hacienda, además de sus competencias sobre todo el territorio propias de una Dirección General, las funciones que corresponderían al Servicio Provincial de Hacienda de Zaragoza.

Ya se ha indicado, y posteriormente se volverá sobre la cuestión, que un principio organizativo sobre el que se está desarrollando nuestra Administración es el de la desconcentración de la mayor parte de la actividad ordinaria de gestión administrativa en los servicios periféricos, quedando reservados a los servicios centrales las tareas de dirección, planificación, programación y control de la ejecución, lo que comporta, por otra parte, que el número de efectivos de personal adscrito a los servicios periféricos guarde la proporción correspondiente con el volumen de su trabajo administrativo.

Para obtener la necesaria integración y coordinación de los diversos servicios provinciales se crearon, por Decreto 16/1984, de 1 de marzo, las Delegaciones Territoriales de la Diputación

General de Aragón en Huesca y Teruel, como órganos destinados a garantizar la unidad de dirección de aquéllos en el territorio provincial. En la provincia de Zaragoza no se creó Delegación Territorial por estimarse que las funciones podrían ser realizadas directamente por los órganos centrales.

Si se examina la importancia de las competencias que el Decreto otorga a los Delegados Territoriales y se valora el hecho de que los Servicios Provinciales de los Departamentos de Huesca y Teruel se "integran" orgánicamente en la Delegación Territorial, podrá deducirse la trascendencia de esta disposición y una gran virtualidad coordinadora e integradora cara al futuro. Los Delegados Territoriales, además de sus facultades de dirección de los Servicios Provinciales, integrados en la Delegación Territorial, son Presidentes de las Comisiones Provinciales de Coordinación, que reúnen a los Jefes o Directores de los distintos Servicios Provinciales y deben considerarse órganos claves para la consecución de una auténtica coordinación provincial. Por otra parte, los Delegados Territoriales deben ser los Presidentes naturales de las diversas Comisiones sectoriales cuya importancia justifique su presidencia y no la de un Jefe de Servicio Provincial concreto.

En relación con la creación de los Delegados Territoriales, hay que destacar que la existencia de un solo Delegado Territorial como representación permanente de la Diputación General de Aragón en la provincia (además de la del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales) evita la indeseable proliferación, que se ha producido en buen número de Comunidades Autónomas, de Delegados Territoriales de cada Consejería o Departamento, con el consiguiente peligro de la inflación de cargos y de la descoordinación de las diversas Consejerías, que pueden convertirse en "reinos de Taifas" en el seno de la organización administrativa. A este respecto, el hecho de que el Delegado Territorial represente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, con importantes funciones de coordinación del funcionamiento de la Administración autonómica, lo sitúa en una privilegiada posición para poder alcanzar el objetivo perseguido con su creación.

Por ello, parece conveniente el progresivo afianzamiento de esta figura, que debe ser contemplada especialmente en todos los Decretos de distribución de competencias, tanto de carácter general como sectorial, que puedan elaborarse, todo ello sin perjuicio de las previsiones que posteriormente pudiera establecer al respecto la Ley a que hace referencia el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía.

II.13.— La cuestión de los órganos comarcales

Otro tema de gran trascendencia, dentro de los problemas que plantea el análisis de la organización periférica, es el de la posible introducción de unidades orgánicas cuyo ámbito territorial de actuación sea inferior al de la provincia, es decir, de Servicios Comarcales.

La primera precisión que conviene hacer al respecto es que el establecimiento de órganos comarcales dependientes de todos o algunos de los distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón, es cuestión bien distinta de la posible constitución de las Comarcas como entidades locales propias de Aragón. En este último caso se trataría de crear unas nuevas personas jurídico-públicas de ámbito comarcal, de naturaleza representativa, aunque tal representación debería tener lógicamente carácter indirecto.

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

Este hecho comporta una reordenación profunda de las competencias del Estado ya que una gran parte de las mismas se

transfieren a las Comunidades Autónomas, pero también debe suponer una necesaria revisión del papel de las Diputaciones Provinciales que deben reajustar sus funciones ante la presencia de un nuevo ente político territorial de ámbito superior, cuyo impacto en el esquema general de poderes públicos preexistente en ningún caso puede desconocerse. Abogar por una tendencia federalizante intrarregional dentro de un Estado a su vez autonómico (sorprendente solución ya adoptada por una Comunidad Autónoma concreta), sería caer en el riesgo de una patológica invertebración del sistema político administrativo, a la par que una fuente permanente de conflictos entre las instituciones territoriales dentro del ámbito de una Comunidad.

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

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

Cuestión distinta es, sin embargo, que, en lo sucesivo, en aquellas áreas administrativas con una clara vocación comarcal (sanidad, servicios sociales, agricultura, urbanismo) procure desarrollarse una política de acercamiento a este nivel territorial de la prestación de este tipo de servicios, fundamentalmente de los no burocráticos. De este modo la circunscripción comarcal, aunque no se produzca una transferencia a la misma del aparato burocrático con poderes decisorios, irá adquiriendo el necesario arraigo social y económico, pudiendo consolidarse, además, como punto de referencia de la Administración autonómica para la planificación económica y la ordenación territorial.

Esa parece la vía lógica de actuación en tan compleja cuestión. Que el arraigo social preceda a la formalización legal y que ésta no sea sino la consecuencia lógica de una necesidad sentida.

popularmente. La comarcalización es un reto que debe afrontarse con prudencia, tiempo y maduración, lo que comportará de un lado la apuntada introducción experimental de determinados servicios en el nivel comarcal y la elaboración de los estudios sociológicos, económicos y administrativos necesarios que garanticen que una decisión de carácter general al respecto, sea adoptada, en su caso, con las suficientes garantías de éxito.

II.14.— La importancia del funcionamiento correcto de los órganos colegiados

Especial atención debe prestarse al funcionamiento de los órganos colegiados, particularmente en una de sus facetas más trascendentes, como es la correcta consecución del principio de coordinación en la organización administrativa.

El funcionamiento interno del supremo órgano colegiado de gobierno viene regulado por la Instrucción General de Funcionamiento de la Diputación General de Aragón, de 13 de junio de 1983, que garantiza una correcta confección del Orden del Día, la necesaria maduración de los temas, el apoyo documental suficiente para adoptar decisiones con conocimiento de causa y una ágil puesta en ejecución de los acuerdos.

Si el nivel de eficacia en el funcionamiento del órgano de Gobierno puede estimarse correcto, quizá el gran volumen de asuntos que se someten a su deliberación y decisión es excesivo, teniendo que emplear parte de su tiempo en el análisis de temas que deberían ser objeto de tratamiento y examen a otro nivel, aunque la decisión final corresponda a la Diputación General.

Por ello, conviene reforzar el papel de la Comisión de Directores Generales como órgano encargado de la preparación técnica de los asuntos que hayan de someterse a la aprobación de la Diputación General de Aragón, evitando a ésta una deliberación pormenorizada sobre los mismos. Téngase en cuenta, por otra parte, que el artículo 35.2 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, confiere a la Comisión de Directores Generales, además de la función preparatoria de las reuniones de la Diputación General, la de órgano de "coordinación general de las cuestiones administrativas". Es preciso también profundizar en esta función coordinadora de la Comisión, puesto que además están en ella representados todos los Directores Generales de la Administración Autonómica, ya que su número permite el acceso de todos ellos a un órgano colegiado, lo que asegura un nivel óptimo de conocimiento de los temas sectoriales. Por ello es necesaria la elaboración, a semejanza de lo efectuado en el caso de la Diputación General, de una Instrucción de funcionamiento interno de la Comisión de Directores, con objeto de que se garantice el cumplimiento de su función de órgano preparatorio de las reuniones de la Diputación General y la correcta ejecución de sus funciones de coordinación.

A este respecto, hay que hacer notar la gran necesidad que existe de que todos los órganos colegiados con funciones coordinadoras (especialmente la Comisión de Directores Generales y las Comisiones Provinciales de Coordinación) realicen una labor de control y seguimiento del puntual cumplimiento de las decisiones que adoptan, ya que es frecuente que la coordinación se deteriore por la pasividad o lentitud en determinados órganos en la ejecución de las directivas.

Así, parece conveniente que la Comisión de Racionalización Administrativa realice un pormenorizado estudio del funcionamiento de todos los órganos colegiados existentes en la Administración autonómica, efectuando las propuestas necesarias para conseguir el máximo nivel de eficacia en sus actuaciones y especialmente en su función coordinadora.

II.15.— La Administración institucional

Cuestión que merece especial tratamiento diferenciado es la de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma. Un principio parece evidente al respecto: debe evitarse radicalmente la proliferación de organismos autónomos en el seno de la Administración autonómica, debiendo crearse exclusivamente aquellos que estén justificados por desarrollar una función que

por sus especiales características exigen inequívocamente un ente de actuación autónoma.

Téngase en cuenta que la constitución de las Comunidades Autónomas supone una sustitución de la descentralización institucional propia de un Estado centralista por una descentralización territorial. Un Estado rígidamente centralizado como el anterior debió recurrir forzosamente a la creación de grandes organismos autónomos para desconcentrar el enorme volumen de sus funciones, cuya ejecución resultaba imposible a través de la Administración directa. Sin embargo, la ordenación del sistema de competencias administrativas en el Estado ha supuesto que una gran parte de la actividad pública se reparta entre diecisiete Administraciones autónomas, con lo que se ha producido, lógicamente, una alta descongestión en la actividad de la Administración estatal que en determinadas áreas administrativas deberá desarrollar en el futuro tareas de planificación, coordinación, etc. Así, grandes organismos autónomos como IRYDA, ICONA, etc., han transferido alrededor del 90 % de sus funciones a las Comunidades Autónomas. Si dejan de tener sentido como tales organismos autónomos en la Administración estatal, es difícilmente justificable que sea necesario que tal condición se mantenga en cada Comunidad Autónoma. Pueden perfectamente, a la vista de sus funciones, integrarse en la Administración directa.

Son especialmente los organismos autónomos de carácter administrativo los que en buena parte van a perder su sentido como tales en la Administración Autónoma, y de hecho todas las funciones y efectivos procedentes de organismos autónomos de tal naturaleza transferidos hasta el momento a la Diputación General de Aragón han sido integrados sin problemas en las estructuras orgánicas de los diversos Departamentos, perdiendo por tanto su condición autónoma y sometiéndose al régimen jurídico-administrativo y financiero general.

Sin embargo, en el campo de los organismos autónomos de carácter comercial o financiero puede haber un número de casos más elevado que en los anteriores, que justifique la creación de un ente de tal naturaleza en el seno de la Administración autonómica. Efectivamente, tales organismos pueden necesitar, por su directa participación en el tráfico comercial, de una gestión diferenciada de la Administración directa. Tal es el caso de las funciones propias del IPPV, organismo autónomo de carácter comercial y financiero, recientemente transferido a la Diputación General de Aragón. La peculiaridad del funcionamiento del mismo, el volumen de sus transacciones económicas, su participación directa en la gestión comercial, etc., aconsejan plantearse la creación del primer organismo autónomo en la Administración aragonesa para el desarrollo eficaz de dichas funciones.

No obstante, en este caso, como en otros que pueden plantearse en el futuro, la decisión de remitir a las Cortes de Aragón el correspondiente proyecto de Ley deberá ir lógicamente precedida del correspondiente estudio sobre la justificación técnica de la creación de un organismo autónomo, en el que se compruebe la existencia de las razones antes aludidas.

DIRECTRICES DE ACTUACION (Capítulo II)

1.— Se procederá, con carácter inmediato, a la creación de una Comisión de Racionalización Administrativa cuya función básica será llevar a cabo, de manera permanente, análisis relativos a las deficiencias en materia de organización y funcionamiento de la Administración Autonómica, ofreciendo las soluciones idóneas para conseguir la mayor eficacia en el funcionamiento de los servicios. A esta Comisión se incorporarán expertos en teoría de la organización, técnicas de gestión, informática, técnicas presupuestarias modernas, etc. Como soporte orgánico de la Comisión anteriormente citada, se dotará y pondrá en funcionamiento, en el ejercicio de 1985, el Servicio de Organización e Inspección, encuadrado en la Secretaría General Técnica.

2.— La Comisión de Racionalización procederá, con carácter prioritario, a una revisión general de la organización administrativa de la Administración de la Comunidad Autónoma en la que

se compruebe el grado de cumplimiento de los principios puestos de manifiesto en este capítulo, debiéndose realizar en caso contrario las necesarias readaptaciones. En este estudio se deberá valorar:

- El grado de adecuación de las estructuras orgánicas a las funciones desarrolladas.
- El nivel de coordinación de los distintos órganos con competencias interrelacionadas.
- La justificación del rango de los diversos órganos en función del volumen e importancia de la función desarrollada.
- El grado de cumplimiento de los principios de unidad de dirección y ámbito de control.
- La suficiencia o insuficiencia del grado de desconcentración orgánica.
- Las posibles desviaciones funcionales o utilización de la organización informal.

3.— En el desarrollo reglamentario de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma se garantizará que los órganos correspondientes de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales, y Economía y Hacienda aseguren un desarrollo de la organización de los diversos Departamentos uniforme, integrada y suficientemente coordinada desde el punto de vista funcional y financiero. A tal efecto, representantes de ambos Departamentos formarán parte de todas las Comisiones o Grupos de trabajo que elaboren las estructuras orgánicas correspondientes, que una vez elaboradas deberán ser sometidas a informe de la Comisión de Racionalización Administrativa.

4.— Durante el año 1985 se procederá a una ordenación de los Gabinetes de los Consejeros a través del funcionamiento, como órgano staff, y defina sus competencias en relación con los órganos de línea.

5.— La organización de los servicios periféricos responderá necesariamente a los siguientes principios:

- Fortalecimiento de la figura del Delegado Territorial de la Diputación General de Aragón, en las provincias de Huesca y Teruel, como dinamizador y coordinador de la actividad de los distintos servicios provinciales.
- Concentración en los servicios periféricos de la mayor parte de las actividades de gestión ordinaria de la Administración autonómica. Por ello el mayor contingente y efectivos personales deben adscribirse a los mismos, reservándose a los servicios centrales las tareas de dirección, coordinación, programación y control.
- Integración de todas las dependencias de la Diputación General de Aragón, en las provincias de Huesca y Teruel, que puedan crearse en el futuro, en la Delegación Territorial correspondiente.
- Respeto al principio organizativo de que cada Departamento tenga un solo Servicio Provincial. Este principio podrá tener excepciones derivadas del grado de concentración de funciones poco homogéneas existente en determinados Departamentos.
- Introducción prudente de órganos periféricos comarcales, desarrollándose, en primer lugar, una política de acercamiento a este nivel territorial de aquellas áreas administrativas con una especial vocación comarcal (sanidad, servicios sociales, agricultura, urbanismo...) fundamentalmente en sus aspectos no burocráticos, con el objetivo de conseguir una progresiva recepción por el cuerpo social de la idea comarcal.

6.— Para lograr la plena operatividad de la función coordinadora de determinados órganos colegiados (Comisiones Interdepartamentales, Comisión de Directores Generales y Comisiones Provinciales de Coordinación especialmente) se elaborarán, con carácter inmediato, las correspondientes Instrucciones de funcionamiento que garanticen la consecución de ese objetivo.

Por otra parte, en el año 1985 la Comisión de Racionalización Administrativa realizará progresivamente una evaluación del funcionamiento de los restantes órganos colegiados de carácter decisorio, proponiendo las medidas de reforma orgánica y funcional que considere necesarias, en su caso, para la mejora de su gestión.

7.— Se evitará la proliferación de organismos autónomos en el seno de la Administración autonómica, creándose exclusivamente aquellos que estén justificados por desarrollar una función que, por sus especiales características de gestión comercial y financiera, exijan inequívocamente un ente de actuación autónoma.

8.— En los futuros ejercicios presupuestarios, se tendrá en cuenta el necesario reforzamiento de los órganos dependientes de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales, y Economía y Hacienda con funciones horizontales y de coordinación, especialmente por el impacto sufrido por las nuevas transferencias sectoriales que modifican sustancialmente su tradicional marco de actuación.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA

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

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

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

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

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

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

El hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón haya alcanzado un volumen de competencias importante a lo largo de los dos últimos años, convierte este momento, como ya se ha indicado anteriormente, en especialmente idóneo para realizar dichos estudios y poner en práctica posteriormente las conclusiones que puedan obtenerse.

III.1.— La necesidad de la planificación y programación de la actividad administrativa

Es preciso, en primer lugar, que la planificación y programación presidan de modo efectivo la actuación de todos los órganos administrativos.

Las Administraciones Públicas de nuestro Estado actúan, frecuentemente, a remolque de los hechos; desarrollando su activi-

dad más que tomando ellas mismas la iniciativa de acuerdo con un programa elaborado previamente y unos objetivos concretos que alcanzar, zarandeadas por la presión diaria de los diversos asuntos que fluyen naturalmente del exterior: los responsables de las unidades administrativas no dirigen realmente, sino que son dirigidos por la actividad.

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

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

Deben así formularse programas, a distintos niveles temporales, para desarrollar la acción político-administrativa en las diversas áreas sectoriales.

Sólo con este sistema es posible desarrollar con eficacia y racionalidad un programa llevando siempre la iniciativa, conociendo qué responsabilidad en la ejecución del programa tiene cada órgano, y sólo así será posible realizar un auténtico control de eficacia en cuanto a resultados de los diversos órganos administrativos, por el sencillo método de comprobar al final de cada período en qué medida cada uno de ellos ha alcanzado los objetivos que se le encomendaron.

La dirección por objetivos tiene, además, la ventaja de que permite un control permanente por el superior jerárquico de la actividad del inferior, ya que en cada momento es posible conocer el grado de desarrollo de los diversos programas que pueden ser impulsados a través de la cadena jerárquica.

III.2.— La coordinación funcional

Al tratar de los problemas de la organización administrativa ya se ha hecho referencia a la importancia que tiene la consecución de una auténtica coordinación orgánica entre los diversos órganos de la Administración Autónoma. La coordinación funcional en buena parte ya ha sido tratada al referirnos a aquélla.

No obstante, es preciso hacer referencia a algún aspecto puntual en el que parece necesario cuidar especialmente la consecución de los objetivos de coordinación.

Hemos dicho que es absolutamente imprescindible que todos los órganos administrativos sin excepción se sometan a una labor de programación previa de sus actividades. Lógicamente, muchas actividades de las previstas en el programa de un órgano tienen relación o conexión con las previstas en los programas de los demás. Procede, por tanto, que en aras de la coordinación funcional se elabore, a la vista de los programas, una relación de temas que deban afrontarse de forma coordinada instrumentándose las fórmulas y método de coordinación.

Especial importancia tiene el cumplimiento de este requisito en la programación de inversiones, en el sentido de que es absolutamente necesario que en el seno de la Administración Autónoma no se produzcan los desajustes cronológicos que a veces se producían en la Administración del Estado, cuando trabajos a desarrollar dentro de un mismo programa eran ejecutados por distintos organismos públicos.

III.3.— Los problemas de productividad y el análisis de coste-rendimiento de los servicios

Parece necesario, asimismo, introducir o perfeccionar, en su caso, dentro de la Administración autónoma las técnicas de

valoración de la productividad de los servicios y de análisis de coste-rendimiento.

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

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

En la aplicación de los análisis de productividad, que forzosamente deberán realizarse, no debe en nuestra Administración incurrirse en una confusión frecuente en el seno de las organizaciones: la de interpretar que la carga de trabajo de un órgano determinado es un exponente de su productividad, es decir, que allí donde se trabaja mucho se está consiguiendo un nivel de productividad alto. Bien al contrario puede ocurrir que una mala organización del trabajo, un exceso de trámites burocráticos, una falta de introducción de los sistemas de mecanización conlleven un trabajo excesivo, pero poco productivo en el marco de las modernas técnicas de gestión de las organizaciones.

Por ello, una de las misiones de la Comisión de Racionalización Administrativa deberá ser proceder a elaborar un estudio sobre productividad de los Servicios y un proyecto para introducir las técnicas de análisis coste-rendimiento en aquellos sectores públicos que por su naturaleza lo admitan.

III.4.— La simplificación de trámites y procedimientos

Una cuestión que debe afrontar sin dilación la Administración Autónoma es un estudio sobre simplificación de trámites administrativos. Naturalmente, cualquier modificación que pueda hacerse al respecto debe realizarse, como es lógico, de conformidad con lo establecido en la legislación de procedimiento administrativo estatal, aplicable plenamente a la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, la posibilidad de modificar hábitos, rutinas, vericuetos en la resolución de los diversos expedientes administrativos, ofreciendo al administrado una imagen distinta de la nueva Administración, es una obligación ineludible.

Por tanto, deberá, en primer lugar, elaborarse un catálogo de todos aquellos procedimientos administrativos susceptibles de ser aliviados en sus trámites, y a la vista de éstos la Comisión de Racionalización deberá proponer los planes de actuación que correspondan, sin perder de vista que los estudios de simplificación de trámites serán la ocasión propicia para proceder a una gestión informatizada de los servicios.

III.5.— La desconcentración de funciones

Debe procederse, asimismo, a una adecuada distribución de competencias entre los diversos órganos de la estructura administrativa que favorezca una gestión ágil y desconcentrada de la actividad pública.

En los diversos Decretos de distribución de competencias elaborados hasta el momento se ha tenido en cuenta la importancia de una distribución correcta de las competencias administrativas.

Es necesario, en cualquier caso, efectuar un profundo análisis de las funciones que por su importancia deben ser reservadas a los órganos superiores y en el resto proceder a una desconcentración que evite los "cuellos de botella" en el funcionamiento de la organización. Al respecto es especialmente importante desconcentrar funciones en las Delegaciones Territoriales y sus correspondientes Servicios Provinciales, sobre todo aquellos aspectos relacionados con la actividad de gestión administrativa ordinaria, cuya resolución a dicho nivel es más lógica.

Desde este punto de vista, hay que afirmar que si en las distribuciones de competencias efectuadas hasta el momento se ha observado el principio de que lo que se venía decidiendo a nivel

provincial debe seguir decidiéndose a dicho nivel (o a niveles inferiores), las posibles revisiones competenciales futuras deben estar inspiradas en un reforzamiento aún mayor de la gestión administrativa en el escalón provincial o comarcal.

III. 6.— El control y la coordinación de la producción de normas jurídicas

Se ha hecho ya referencia a la gran importancia que tiene el cuidado de la calidad y pureza jurídica de las normas reglamentarias.

La coordinación de la actividad reglamentaria en la Administración de la Comunidad Autónoma se garantiza a través de la actuación de los órganos a que se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

No obstante, es preciso garantizar que la elaboración de las normas reglamentarias se sometan a los órganos, controles y deliberaciones necesarias, para que nunca sean fruto de la urgencia o la improvisación, sino de una actuación avalada por todos los estudios e informes necesarios para obtener un ordenamiento jurídico-administrativo de calidad.

III. 7.— El control de eficacia de los servicios administrativos

Se ha hecho ya referencia a la necesidad de implantar un rígido control de eficacia en el seno de la organización.

El control del funcionamiento de los servicios administrativos ha estado encomendado tradicionalmente en la Administración del Estado a las Inspecciones de Servicios de los diversos Ministerios, creándose recientemente una Inspección General de la Administración del Estado, dentro del Ministerio de la Presidencia.

En la Administración de nuestra Comunidad Autónoma parece conveniente que exista una sola Inspección de Servicios dependiente del Departamento de Presidencia por una doble razón:

- De un lado, porque la dimensión de nuestra organización lo permite.

- De otro, porque es conveniente que la actuación inspectora se desarrolle por órganos ajenos a los del propio Departamento controlado.

En cualquier caso, es absolutamente imprescindible que se modifiquen los criterios tradicionales de inspección de servicios utilizados hasta el momento por las diversas Administraciones Públicas.

La inspección de servicios ha estado más dirigida a una fiscalización rutinaria del cumplimiento de plazos de resolución de expedientes, probidad de los funcionarios, etc., que a una auténtica actuación renovadora a través de propuestas de modificación y mejora de los servicios inspeccionados.

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

III. 8.— Necesidad de una auténtica función directiva

Conectando con lo antes dicho, es preciso perfeccionar progresivamente la función directiva dentro de la Administración Autonómica. La escasez de auténticos directivos en las Administraciones Públicas es un mal endémico que deben soportar con especial intensidad aquellas Comunidades Autónomas de baja densidad de población y una tasa alta de emigración de los profesionales de la Administración.

La formación de directivos en la Administración Pública ha estado desequilibrada por una escasísima sensibilidad por los problemas de organización, técnicas de dirección, productividad,

etc., en beneficio de una obsesión por los problemas jurídicos y formales, cuyo conocimiento es imprescindible, pero sólo útil si va acompañado de todo el resto de conocimientos que deben exigirse a un directivo público.

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

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

III. 9.— La ubicación de las oficinas públicas

La ubicación de las oficinas públicas es un condicionante muy importante para el buen funcionamiento de los servicios.

En una Administración de dimensiones reducidas como la nuestra, debe perseguirse en la medida de lo posible la concentración de las diversas unidades en el menor número de edificios, ya que posibilita la coordinación, reduce el coste de los servicios generales y, sobre todo, disminuye los problemas del administrado.

Por otra parte, es indudable la necesidad de dignificar las oficinas públicas que venían albergando los servicios periféricos de la Administración del Estado, buena parte de las cuales han sido recientemente calificadas por un reconocido tratadista como "auténticas covachuelas", con el consiguiente efecto de desprestigio del órgano que albergan y del quebranto de todos los principios sobre el "ambiente de trabajo" necesario para el correcto funcionamiento de una organización.

La situación descrita es especialmente patente en las oficinas públicas transferidas a la Diputación General de Aragón en la provincia de Zaragoza, diseminadas por la ciudad, en un penoso estado de conservación y casi todas ellas en régimen de arrendamiento. La condición de Zaragoza como capital administrativa de la Comunidad Autónoma suponía partir de una situación insostenible, ya que al tener que albergar el Gobierno y Servicios centrales, además de los periféricos, la insuficiencia se agudiza ostensiblemente, no pudiendo ser corregida por la transferencia del edificio de Plaza de los Sitios, 7, abandonado por la Delegación Provincial de un Ministerio por ser insuficiente para sus necesidades.

Por esta y otras razones (expuestas detalladamente en un trabajo monográfico publicado recientemente por la Diputación General de Aragón) el Gobierno de la Comunidad Autónoma optó por la solución actualmente en ejecución de la rehabilitación como sede del "Antiguo Hogar Pignatelli", con lo que por una parte se conseguirá el deseable objetivo de concentrar todos los servicios en un solo local y por otra se dará respuesta a los modernos planteamientos de la política urbanística que abogan por la recuperación de edificios históricos o artísticos como sede de los organismos públicos.

El "Pignatelli" ofrece una ocasión histórica para construir una Administración modelo en la que encuentren exacta traducción todos los principios de coordinación, economía, racionalidad, informatización, información y asistencia al administrado, etc., puestos de manifiesto a lo largo de este Informe.

En este sentido, actualmente se elabora un estudio que podrá ser en su día remitido a la Comisión de Racionalización Administrativa, y que está dirigido a efectuar el correspondiente proyecto de organización y funcionamiento de la Administración que se instale en dicho centro.

En el caso de la provincia de Huesca, el objetivo de la Diputación General es concentrar todos los servicios transferidos en el

edificio llamado de "Servicios Múltiples", debiéndose elaborar, también, el correspondiente proyecto de funcionamiento.

En la provincia de Teruel no existe un edificio en el que puedan concentrarse todos los servicios, pero es posible ubicar la mayor parte de ellos en un sector limitado de la ciudad, con lo que puede conseguirse un efecto parecido.

III.10.— Algunos aspectos económicos y presupuestarios del funcionamiento de la Administración autonómica

III.10.1.— La programación y coordinación de la actividad económica y de las inversiones públicas.

Si, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la programación de la actividad administrativa es un requisito indispensable para la correcta consecución de sus objetivos, aquella adquiere una especial relevancia cuando afecta a la actividad económica de la Administración y, en especial, a la política de inversiones públicas.

La programación económica y la búsqueda de una optimización en la utilización de los recursos públicos reviste, además, una trascendental importancia en un momento en que en todos los países del mundo los gastos de las administraciones públicas han experimentado, durante el transcurso de los últimos tiempos, un notable incremento en términos reales. Téngase en cuenta que, como reiteradamente viene manifestando en sus informes el Fondo Monetario Internacional, en la crisis actual el control del gasto público es un requisito previo, sine qua non, a todo intento serio de recuperación económica prolongada, y esta exigencia de control y máximo rendimiento de los gastos públicos obliga a todas las administraciones públicas de nuestro Estado.

Por otra parte, la práctica de la programación que encuentra una justificación plena, fundada en consideraciones de carácter económico, halla también apoyo legal en normas de diverso rango del Derecho positivo.

Así el artículo 131 de la Constitución Española señala:

"1.— El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2.— El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y la colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Igualmente, el apartado 14 del artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Aragón indica que: "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...) La planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional".

Finalmente, el apartado 1 del artículo 8 de la Ley del Fondo de Compensación interterritorial prescribe que:

"1.— Todas las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional."

En relación con nuestra Comunidad Autónoma, el proceso de asunción de competencias y el correspondiente traspaso de medios financieros procedentes del Estado ha quedado reflejado en el ámbito presupuestario, cuya evolución ha sido la siguiente:

Año 1979: 172 millones de pesetas.
 Año 1980: 245 millones de pesetas.
 Año 1981: 343 millones de pesetas.
 Año 1982: 1.067 millones de pesetas.
 Año 1983: 2.932 millones de pesetas.
 Año 1984: 16.792 millones de pesetas.

Hay que destacar que de los 16.792 millones de pesetas presupuestados para el ejercicio de 1984, 5.870 millones están destinados a la realización de inversiones reales.

La exclusiva consideración de las notables cuantías alcanzadas por las cifras presupuestarias anteriormente expuestas, así como la atención que debe prestarse al profundo impacto, positivo o negativo, que su empleo puede producir sobre el desenvolvimiento de la actividad económica en general, fuerzan la convicción de que su utilización debe estar precedida de un estudio minucioso y una rigurosa programación. A satisfacer esta necesidad responde la elaboración, por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón, del Programa Económico Regional 1984-1987, punto de arranque decisivo para la consecución del objetivo de programación del futuro económico de nuestro territorio.

Si la actividad pública controlada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma alcanza una cierta importancia relativa, que indudablemente va a experimentar notables incrementos con el transcurso del tiempo, no es éste el único poder público que interviene sobre el territorio aragonés. A la actividad pública regional hay que añadir, efectivamente, la proveniente del sector público estatal y la correspondiente a la administración provincial y local.

En este sentido, conviene destacar que el Programa de Inversiones Públicas para el cuatrienio 1984-1987, contempla un volumen de inversiones públicas a ejecutar en Aragón, por la Administración Central, durante el ejercicio de 1984, cuya cuantía asciende a 28.000 millones de pesetas.

Igualmente, hay que tener en cuenta que los Presupuestos de las tres Diputaciones Provinciales para dicho año prevén unos gastos totales que se elevan a 15.750 millones de pesetas —prácticamente iguales a los contemplados en el presupuesto de la Diputación General de Aragón— de los que 9.307 millones de pesetas corresponden a inversiones reales.

La consideración de dichas cifras, independientemente de las incluidas en otras inversiones públicas de menor cuantía, pone de manifiesto la absoluta necesidad de una actuación coordinada de las administraciones públicas, y tal coordinación resultaría de imposible realización si no existiera previamente una adecuada programación cualitativa, cuantitativa, espacial y temporal, de lo que cada una de estas administraciones públicas desea realizar.

Es especialmente necesario que tal coordinación exista, sobre todo en el campo de las inversiones públicas, entre las actividades económicas a desarrollar por la Diputación General de Aragón y las que corresponde llevar a cabo a las tres Diputaciones Provinciales aragonesas. Dado que el objetivo perseguido por los cuatro organismos públicos es coincidente en sus fines últimos, es conveniente que actúen bajo un programa común que permitirá un empleo mucho más eficaz de los recursos y posibilitará la consecución de metas que, bien por la cuantía de su importe, bien por la complejidad de su ejecución, no se encuentran al alcance de las actuaciones independientes de cada uno de ellos.

Por otra parte, la exigencia de una utilización eficaz de los recursos públicos impone la necesidad de su programación, ya que las técnicas modernas de programación económica permiten la introducción de criterios de racionalidad científica a la hora de evaluar y valorar las propuestas de gasto público. Porque si bien la decisión relativa al modo de empleo de los recursos públicos, es decir, la determinación de lo que debe hacerse y el momento en que debe realizarse, es de naturaleza eminentemente política, su adopción debe fundamentarse sobre un conocimiento objetivo de las ventajas e inconvenientes que van a derivarse de la misma, así como de las posibles alternativas que puedan darse a los recursos empleados.

Actualmente no debería aceptarse ningún proyecto de inversión pública que no estuviera acompañado de su correspondiente valoración económica en términos de análisis coste-beneficio. La inversión pública en particular, y el gasto público, en general, no deben emplearse como se ha hecho hasta tiempos bien recientes para premiar fidelidades políticas locales o comarcales, ni para suscitar o provocar adhesiones de idéntica naturaleza. La inversión pública debe afrontarse desde la realidad presente de la economía aragonesa, con una visión de futuro centrada en la satisfacción de las necesidades sociales y haciendo uso de las más modernas técnicas de selección de las elecciones colectivas.

III.10.2.— La programación económica y las técnicas presupuestarias

Es suficientemente conocido que cualquier técnica de programación económica ha de reunir dos requisitos básicos: generalidad y continuidad.

— La exigencia de generalidad viene impuesta por la interdependencia, sectorial y espacial, existente entre las diferentes actividades económicas, lo que impone a la programación un trabajo de integración de las mismas. Ignorar este requisito de generalidad conduce, en numerosas ocasiones, a que actuaciones económicas de distinto carácter realizadas por sujetos económicos distintos, se anulen mutuamente y proporcionen resultados carentes de significado. En todo caso, sin una visión generalista de la programación, la actuación económica alcanza niveles de realización muy inferiores a los posibles.

Por ello las actividades sectoriales llevadas a cabo por los diversos Departamentos de la Diputación General de Aragón deben estar perfectamente coordinadas no solamente entre sí, sino también con las promovidas por otros entes públicos de ámbito nacional, provincial y local, teniendo en consideración las probables interacciones que pueden generar, ya que los diferentes sectores económicos no son compartimentos estancos sino elementos de un sistema de acción.

Igualmente, en el ámbito espacial, los Programas de Inversiones de las Corporaciones Locales, los Planes Provinciales de Obras y Servicios, y el Programa Económico Regional no pueden ignorarse mutuamente puesto que alcanzan su valor óptimo cuando se entrelazan y conexioman dentro del conjunto general de metas nacionales.

— La continuidad en la programación permite, por su parte, introducir la dimensión temporal en todo proceso de desarrollo, pasando así de una consideración estática de la actividad económica a un enfoque dinámico y real de la misma.

Efectivamente, las metas u objetivos que todo proceso de desarrollo se propone alcanzar se encuentran escalonadas en el tiempo. Algunas sólo podrán conseguirse a largo plazo, tras una acción prolongada; otras, por el contrario, permitirán una ejecución a medio o corto plazo. Estas tres dimensiones temporales deben ser tenidas en cuenta en toda programación, procurando que las acciones a corto plazo sean coherentes, e incluso parte integrante de las actuaciones a más largo plazo.

El requisito de continuidad exige pues una coherencia tanto entre los objetivos propuestos a corto, medio y largo plazo como entre los medios puestos en práctica para su consecución. Al mismo tiempo posibilita el reajuste y enlace de las acciones llevadas a cabo en cada uno de estos tres espacios temporales con las propuestas o realizadas en los otros dos.

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

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

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

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

Finalmente, el Presupuesto por Programas de la Comunidad

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

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

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

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

La necesidad de realizar esta tarea ha venido impuesta no sólo por la exigencia de adaptar el presupuesto de la Comunidad Autónoma a las normas implantadas por la Administración Central del Estado, sino también y fundamentalmente, por la constatación de las insuficiencias que presentaba el presupuesto administrativo tradicional. Efectivamente, este último era un "presupuesto de medios" y como tal reflejaba con claridad cómo y cuánto gastaba la Administración, pero no decía nada acerca del por qué se realizaban esos gastos ni hacía referencia alguna al grado de eficacia con que se empleaban los fondos públicos. La clasificación de los gastos presupuestarios según su objeto y según los centros de gasto no permitía identificar proyectos ni programas de acción. En resumen, no era un medio idóneo para elegir con eficacia.

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

Es de vital importancia reconocer, como se ha procurado en la Diputación General de Aragón, que la adopción de un presupuesto por programas y realizaciones no constituye, en modo alguno, un simple ajuste de procedimientos. Por el contrario, supone un cambio fundamental tanto en la forma de elaborar, enfocar y presentar el presupuesto, como en la técnica de adopción de decisiones administrativas y gubernamentales. Por ello, a la vista de su trascendencia es preciso que los poderes legislativo y ejecutivo lleguen a un pleno acuerdo sobre el proceso de su implantación. No hay que olvidar que un presupuesto por

programas es un medio fundamental de comunicación entre estos dos poderes, así como un instrumento que permite llegar a un acuerdo claro sobre lo que se va a hacer, así como controlar la eficacia con que se ha ejecutado lo ya realizado. El legislativo gana al aumentar la claridad, comprensión y precisión con que se exponen los fines para los que se solicitan los fondos públicos y al permitir unos medios más rigurosos de control de los resultados físicos y financieros; el ejecutivo, por su parte, adquiere un mayor grado de libertad en el manejo de esos fondos y opera con la convicción de que va a ser juzgado por unos resultados que van a medirse y ponderarse con arreglo a unos criterios que mejoran sustancialmente el nivel de objetividad.

III.10.3.— El Presupuesto Base Cero.

Otra técnica presupuestaria de difícil aplicación, pero que ha dado óptimos resultados en países como Estados Unidos, es la conocida como Presupuesto Base Cero.

Las dificultades de su aplicación en la Comunidad Autónoma, en un momento como el presente, son evidentes, sobre todo si se tiene en cuenta que la propia Administración del Estado no ha podido plantearse aún su implantación; no obstante, una vez cerrado el proceso de transferencias y consolidada la organización administrativa definitiva de la Comunidad Autónoma, no debería desdeñarse la posibilidad de su paulatina introducción, ya que sus ventajas podrían compensar sobradamente las energías que con tal motivo se gasten.

Por ello, conviene reflexionar sobre las claves y virtualidades de esta técnica presupuestaria y sus diferencias en relación con el presupuesto tradicional.

El presupuesto administrativo tradicional es un presupuesto incremental, es decir, un presupuesto en el que los gastos de cada año se calculan, fundamentalmente, en base a aplicar unos determinados porcentajes de crecimiento a los créditos aprobados en el presupuesto anterior. De esta forma, al establecer las normas de elaboración del nuevo presupuesto se determinan, explícita o implícitamente, los porcentajes de incremento que han de aplicarse a gastos de personal, compra de bienes y servicios, inversiones, etc..., y el resultado de todo ello constituye el esqueleto del presupuesto en cuestión.

La adopción de esta técnica presupuestaria implica la aceptación de tres hipótesis de dudosa verosimilitud:

- En primer lugar, que esas actividades que se desarrollaron en el ejercicio presupuestario vencido continúan siendo necesarias y funcionales en el ejercicio presente.

- En segundo lugar, que estas actividades ejecutadas el año anterior se llevaron a cabo de forma óptima desde el punto de vista de eficacia.

- Y, finalmente, que también van a continuar realizándose con el mismo nivel de eficacia durante el año en curso.

Cuando, como ocurre normalmente, las hipótesis enunciadas no se cumplen, la aplicación de este modelo presupuestario conduce a un hinchado continuo y progresivo de las cifras presupuestarias. Ninguna unidad administrativa confiesa, si puede, la existencia de excedentes de crédito por temor a que al aplicar a la cifra reducida el porcentaje de incremento correspondiente quede corta en años sucesivos. Bajo este criterio es preferible malgastar que tener que reclamar y justificar un aumento en las previsiones de gasto.

En el presupuesto enfocado con carácter incrementalista se acepta, pues, como necesario todo lo que se está gastando ya y no se exige justificación más que de los incrementos de gasto que exceden de los asignados el año precedente, corregidos con el porcentaje autorizado. Sin embargo, es obvio que podrían conseguirse importantes ahorros si se obligase a que cada organismo justificará cada año la totalidad de los créditos solicitados para la consecución de sus objetivos, actuando como si el programa o programas a desarrollar fueran totalmente nuevos.

Con el fin de luchar contra estos inconvenientes inherentes a la presupuestación incrementalista se ha ideado el denominado Presupuesto Base Cero, al que su diseñador, Peter Pyhrr, define de la siguiente manera: "Proceso presupuestario que requiere que cada directivo justifique todas sus solicitudes de fondos. Cada uno debe demostrar que los gastos que propone son realmente necesarios. Para ello hay que identificar todas las actividades que se

realizan en la organización y evaluarlas en un análisis sistemático para ordenarlas de acuerdo con su importancia".

De esta definición pueden extraerse algunas conclusiones:

- Cada Director se ve en la obligación de justificar todas las solicitudes de fondos y demostrar que los gastos propuestos son realmente necesarios, lo que exige una definición previa de los objetivos que en cada Dirección General o Departamento se pretenden alcanzar.

- Igualmente, hay que identificar todas las actividades que se van a desarrollar para la consecución de los objetivos o programas propuestos, lo que va a permitir eliminar las que no sean funcionales con dichos objetivos y que se ejecuten por rutina o por constituir el contenido de unidades administrativas que se han incrustado en la organización para atender satisfacciones personales, sin relación directa o inmediata con las finalidades perseguidas.

- Por último, las actividades se ordenan de acuerdo con su importancia, con lo que se obtiene una distribución de recursos en la que se da prioridad a unos gastos sobre otros, atendiendo criterios objetivos.

Estas características del Presupuesto Base Cero lo configuran como una técnica presupuestaria que supera las deficiencias que surgen de la práctica incrementalista tradicional.

La adopción de este sistema de Presupuesto Base Cero supondría una mejora notable sobre los sistemas actuales, ya que exigiría un conocimiento permanente y pormenorizado de la totalidad de las actividades desarrolladas en la Administración autonómica así como el coste de cada una de ellas. Al mismo tiempo permitiría una distribución más eficaz de los recursos, un aumento en el nivel de información y una elevación del grado de motivación en el trabajo, derivado de la fijación de objetivos y resultados por centros de decisión. La principal limitación que presenta está centrada en las posibles dificultades de puesta en marcha, ya que, como se ha indicado, exige una revisión profunda de todas las actividades realizadas por la organización administrativa. No obstante, éstas se pueden obviar comenzando su aplicación paulatinamente por centros directivos aislados o por un solo Departamento.

III.11.— La introducción generalizada de la informática en el funcionamiento de la Administración Autónoma

Como ya se ha puesto anteriormente de manifiesto, el impacto de las nuevas tecnologías ha sorprendido desprevenidas a las administraciones públicas que deben efectuar un gran esfuerzo de adaptación en los próximos años, si no quieren verse descolgadas definitivamente en este aspecto en relación con el sector privado.

Basta considerar que en España, en el sector público, las adquisiciones de equipos se sitúan en torno a 4.400 millones, mientras que los Servicios Informáticos (software) se sitúan en 500 millones. Teniendo en cuenta que el mercado informático español es de alrededor de 125.000 millones (año 81), el sector público representa solamente el 4 %. Si lo comparamos con otros países podemos observar cómo, en EE.UU., el sector público representa el 40 % del mercado informático y en Francia el 34 %, siendo por ello nuestra situación de gran atraso, tanto en cifras globales como en distribución sub-sectorial y en el peso del sector público sobre el total.

Por ello, como se ha señalado, las Administraciones Públicas de nuestro Estado deben realizar un esfuerzo considerable para alinearse con las de los países más adelantados. El sector público debe acometer la tarea de dedicar alrededor del 1 % de su presupuesto en informática, ya que con esta cifra se acercaría a los porcentajes antes señalados; es decir, alrededor del 35 % del mercado informático.

Establecidas las coordenadas en que se inscribe el tema, debe procederse a analizar su planteamiento específico en la Diputación General de Aragón en lo que se refiere al personal que debe adscribirse a tareas informáticas, a la organización que se precisa, la formación de dicho personal y la función del Centro de Proceso de Datos y Plan Informático.

III.11.1.— Servicios Informáticos y estructura de personal.

En una empresa de servicios informáticos la estructura de personal es variable, aparentemente, porque en las distintas estadísticas disponibles la clasificación del personal puede atender a distintas nomenclaturas. Sin embargo, una clasificación como la que se muestra en el cuadro siguiente puede ser representativa:

— Analistas	20 %
— Programadores	35 %
— Operadores y Grabadores	35 %
— Dirección y Administración	10 %
Total	100 %

En el caso de la Diputación General, y considerando un presupuesto de 20.000 millones de pesetas, la plantilla de personal que habría de adscribirse (sobre la base del 1 % del presupuesto y 6 millones por persona), sería de 34 personas, con la siguiente distribución:

— Analistas	7
— Programadores	12
— Operadores y Grabadores	12
— Dirección y Administración	3
Total	34

Hay que señalar que estas previsiones se refieren, exclusivamente, al personal que debe adscribirse al Centro de Proceso de Datos, el cual quedará configurado como órgano centralizado al servicio de todos los Departamentos de la Diputación General de Aragón.

Parece obvio que de los distintos niveles de especialización que requieren las tareas informáticas, el Centro de Proceso de Datos cubrirá los más elevados. Por tanto, la formación de este personal resulta difícil si se contempla como única opción el reciclaje del personal existente. Las labores de mayor responsabilidad deben asignarse a personas experimentadas en trabajos informáticos, altamente capacitadas y que permitan afrontar con garantías el proceso renovador que debe asumir la Administración Pública.

La rápida evolución de la tecnología y metodología informática requieren una formación técnica continua, a la que habrá de dedicar la atención y recursos necesarios si no se quiere perder la agilidad y capacidad inicial. En este sentido hay que señalar que el personal técnico de empresas informáticas consume el 25 % de su tiempo en actividades de formación.

El hecho de configurar el Centro de Proceso de Datos con el personal técnicamente más cualificado no implica un planteamiento de Informática centralizada, sino que, por el contrario, la idea usualmente aceptada es la utilización de un doble proceso centralización-descentralización.

Las labores técnicas de planificación, desarrollo e implantación de aplicaciones para los distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón, las debe realizar personal del Centro de Proceso de Datos que opera de este modo como oficina de proyectos. La dirección, adaptación a las necesidades y explotación de las aplicaciones las realiza el personal del Departamento al que afecta la mecanización.

En resumen, la Diputación General de Aragón debe afrontar la tarea de programar los expresados recursos humanos en unos casos mediante reciclaje del personal y en otros mediante la incorporación de nuevo personal cualificado.

III.11.2.— La informática y la organización del trabajo.

La actividad de la Administración Pública está basada principalmente en un trabajo de oficina y por ello es preciso analizar cómo pueden incidir las nuevas tecnologías en la mejora de las tareas de gestión para que la Administración Pública alcance mayor rendimiento y eficacia.

La primera novedad a aportar es el tratamiento de textos, que origina un cambio sustancial en el modo de trabajar y rendimiento de una oficina. La secuencia habitual de sucesivo perfeccionamiento de un texto se produce con una rapidez inusitada y con la particularidad de poderlo almacenar y reproducir cuantas veces se quiera; se consiguen unas mejoras en tiempo del orden de 200 ó 300 % con respecto a los métodos tradicionales. La generación de textos mediante la composición por párra-

fos almacenados, o bien la incorporación al párrafo de frases nuevas proporciona unas expectativas (almacenado) muy notables.

Como complemento de lo anterior, la posibilidad de generar textos originales mediante impresoras proporciona altos rendimientos y productos de alta calidad.

Sobre el tratamiento de textos, se incorpora el correo electrónico, hoy en fase de introducción en el trabajo de oficina, que es la mejora de lo anterior mediante la aplicación de la tecnología de las comunicaciones.

Por último, hay que mencionar la actividad de archivo, tan propia del funcionamiento de las oficinas públicas. La minimización de los volúmenes a archivar y por tanto el costo de la operación, y la facilidad de la consulta, todo ello a través de las técnicas de micrografía o de las propias de los soportes magnéticos con ordenador, dan al trabajo de oficina unas posibilidades insospechadas.

Estas tecnologías, que en principio aparecieron por separado, están siendo interconectadas, resultando cada vez mayor el nivel de integración en una red que gestiona simultáneamente registros de datos, textos, imagen y voz. El concepto de red integrada emerge así como la tecnología fundamental para la oficina con futuro, proporcionando a cada usuario una variedad de servicios como:

- Un correo electrónico.
- Mensajes de voz.
- Sistemas de gestión de base de datos.
- Proceso de textos.
- Proceso de datos.
- Gráficos e imágenes.
- Micrografía.
- Teleconferencia.

Todas estas expectativas hacen pensar en que el trabajo de las oficinas públicas, al igual que el de la industria, experimentará a corto plazo una profunda reconversión que se debe observar bajo los puntos de vista de organización, inversión en equipamiento y formación del personal.

Un proceso correcto de automatización de oficinas públicas trasladaría a la tecnología aquellas actividades que hagan la oficina más productiva.

De lo dicho anteriormente, se prevé que la estructura organizativa de la oficina pública sufrirá un cambio considerable, debiendo aumentar notablemente la cualificación y preparación de los niveles inferiores, y exigiendo un reciclaje en los niveles superiores para adaptarse a las nuevas tecnologías.

III.11.3.— La formación del personal para la Informática.

Se ha podido observar cómo la introducción de la informática representa un cambio sustancial en la oficina pública. Anteriormente se ha efectuado una previsión del personal necesario para el servicio informático de la Diputación General de Aragón (Centro de Proceso de Datos), así como se ha expuesto la necesidad de que el personal en general de todas las oficinas públicas conozca y sea capaz de manejar las nuevas técnicas que la informática ofrece al trabajo de oficina.

Es preciso resaltar que la informática en el trabajo de oficina se puede desdoblar en dos grandes bloques. El primer gran bloque es el del proceso de datos (manipulación y almacenamiento de información): este campo es objeto de tratamiento especializado en la organización y se trata en la unidad denominada Centro de Proceso de Datos. El otro gran bloque es el de los elementos de Tratamiento de Textos y Telecomunicación, que son el gran reto para el aumento de productividad en el trabajo de oficina. Se hará referencia, en primer lugar, a la formación en relación con el primer gran bloque.

En meses pasados, la Diputación General de Aragón ha efectuado una experiencia del mayor interés en el reciclaje del funcionario a base de dotar al Centro de Proceso de Datos de nuevo personal mediante traslado desde otros servicios y previo curso de formación. Esta experiencia está en pleno desarrollo y no se puede adelantar una evaluación de la misma; caso de ser positiva abrirá una vía de gran interés de cara a dotar de efectivos adecuados al Centro de Proceso de Datos. No obstante, y en cualquier caso, es previsible que, independientemente del resultado, se deba proceder a la incorporación de personal cualificado (ni-

vel de analista y programador) en una proporción que sería deseable fuera, al menos, del 50 % en el nivel de programador y 80 % en el nivel de analista; el resto del personal debería de proceder del reciclado.

Por lo que hace referencia al segundo gran bloque es preciso señalar que la informatización de la oficina pública va a cambiar radicalmente los mecanismos de trabajo. Hasta el momento, la Administración Pública ha reclutado sus efectivos poniendo especial interés en garantizar una gran capacidad y formación del personal seleccionado, aunque posteriormente, tanto la inexistencia de reciclajes como la esterilidad de los trabajos, en gran parte sin iniciativa, produce una depauperación del capital humano que posee. Con la informatización se va a producir una traslación de tareas en sentido descendente, de tal modo que los niveles más bajos de la oficina pública van a poder desempeñar con eficacia tareas que en este momento están encomendadas a niveles más altos. Sin embargo, no hay que pensar que este fenómeno vaya a comportar un problema con graves efectos sobre el empleo o sobre el volumen de trabajo a desempeñar por los actuales funcionarios públicos. El efecto realmente deseable es el posible rescate de personal con una sólida formación para tareas más interesantes y de iniciativa, buscando una rentabilidad que en este momento no tiene.

En definitiva, el modelo que ha de proponerse se centra en el reciclaje de los escalafones inferiores de la oficina pública para la explotación del sistema informático de la Administración y el rescate del personal para otras tareas que en este momento no se están haciendo, aunque la sociedad las reclama y la Administración las podría realizar con sus actuales efectivos. Hay que darse cuenta del enorme volumen de titulados superiores que tiene la Administración, que la convierten en una empresa de servicios de muy alta cualificación.

Para acometer este proceso conviene que la Administración Autonómica cree una unidad especializada dentro de ella o bien se la encomiende al Centro de Proceso de Datos como órgano más directamente relacionado con la informática.

En orden a una economía de recursos, es obvio que la segunda opción es la idónea; sin embargo, dada la magnitud de la tarea (se puede estimar en 2.000 el número de funcionarios afectados) habría que encomendar al Centro de Proceso de Datos las tareas de dirección y convenir con instituciones especializadas los cursos específicos. Por economía de recursos, esta segunda opción permitiría adaptarse mejor a las posibilidades presupuestarias de cada momento. En este sentido, conviene tener en cuenta que el reciclaje de 2.000 funcionarios, a un promedio de costo de 80.000 pesetas por funcionario más otros gastos, supone un programa cuyo costo puede ser del orden de 200 millones de pesetas.

Para fijar un mínimo de exigencia en el programa de formación en informática es necesario señalar que, en función de los ritmos actuales de mecanización e inversión en equipos, al menos 100 funcionarios al año deben efectuar cursos de formación y por tanto habría que dedicar del orden de 10 millones de pesetas al año para este fin. No debe tratarse aquí, sin embargo, el porcentaje de inversión en equipos que está siendo objeto de estudio en estos momentos en el Plan Informático en redacción y sobre el que la Diputación General de Aragón se pronunciará en su momento. Los ritmos de formación se tendrán que adaptar lógicamente a las previsiones del Plan Informático.

En resumen, se podría especificar que la aplicación decidida de las técnicas informáticas supone una auténtica revolución de efectos insospechados dentro de la oficina pública, en donde el gran reto es organizar unos dispositivos de formación para funcionarios que sean la palanca del cambio. No se deben desdeñar los efectos que este planteamiento ha de causar sobre las propias estructuras organizativas, que se han de estudiar y prever, siendo quizás el de efecto menos atractivo para la Comunidad Autónoma la comúnmente aceptada idea de que la informatización produce una traslación en la decisión hacia escalones más altos y, en consecuencia, una concentración de poder o descentralización, lo que exigirá la introducción de los necesarios reajustes en las sucesivas aplicaciones que eviten que tal fenómeno se produzca.

III.11.4.— El papel del Centro de Proceso de Datos.

La aplicación básica de las técnicas informáticas se centra en

la manipulación y almacenamiento de la información y, en este sentido, en la Administración Pública como en todas las organizaciones, se crea la unidad especializada para gestionar este nuevo recurso (el Centro de Proceso de Datos). Dadas las dimensiones de la gestión pública de la Diputación General de Aragón se ha optado por un único Centro de Proceso de Datos con el carácter de servicio unificado, horizontal y general para toda la Administración de la Comunidad Autónoma. El Centro de Proceso de Datos, por tanto, debe estudiar la aplicación de las técnicas informáticas para ofrecerlas a la organización en su totalidad. A tal efecto se está redactando el Plan Informático, es decir, la programación permanente de las necesidades informáticas y su puesta en operación a través de las previsiones presupuestarias correspondientes. Las necesidades informáticas han de contemplarse en sus dos variantes, equipos y programas, de tal modo que el Centro de Proceso de Datos controle y programe la adquisición de los equipos necesarios para la Diputación General de Aragón, así como de los programas que los hagan operativos.

Conviene hacer especial hincapié en que, correlativamente con lo especificado a lo largo de este título, el suministro de programas, por su especial importancia, debe ser gestionado por el Centro de Proceso de Datos, tanto si se opta por su elaboración dentro de la Diputación General de Aragón, como por su encargo a otras instituciones especializadas.

Ya se ha especificado cómo la mecanización del trabajo de oficina y su aumento de productividad va ligada a la introducción de técnicas informáticas tales como el tratamiento de textos y otras. Por ello, el Centro de Proceso de Datos debe elaborar las líneas maestras que deben presidir la inversión en equipamiento de oficina en un sentido amplio y por ello todo cambio en la estructura organizativa de la Diputación General de Aragón debe llevar aparejado un estudio informático y de mecanización de oficina, de tal modo que todas las unidades administrativas en el momento de su creación tengan determinada su estructura de equipamiento y garantizada la viabilidad presupuestaria de su suministro. Es decir, que la inversión por puesto de trabajo en oficina sea tan fundamental como el coste de la plantilla, a la hora de determinar una estructura organizativa.

DIRECTRICES DE ACTUACION

(Capítulo III)

1.— La Comisión de Racionalización Administrativa, además de los análisis relativos a la organización de la Administración Autonómica antes mencionados, realizará durante el año 1985 un estudio que comporte un diagnóstico de los problemas de funcionamiento de los distintos servicios de la Diputación General de Aragón, elaborando un programa de racionalización en el que se contemple la propia aplicación de las soluciones a que se hace referencia en este capítulo.

2.— Todos los órganos de la Administración Autonómica de nivel equivalente a Servicio confeccionarán, a partir de 1985, un programa anual de trabajo, adaptado lógicamente a las previsiones del presupuesto por programas y de acuerdo con las directrices precisas que a tal efecto emanen de los órganos directivos de que dependan. El grado de ejecución será sometido a control periódico y a una evaluación general al final del ejercicio presupuestario.

3.— En el primer semestre de 1985 se elaborará un catálogo de las competencias cuya ejecución exige una actuación coordinada de diversos órganos, revisándose la idoneidad de las Comisiones de coordinación que actualmente existen, modificándolas, suprimiéndolas, o reforzándolas según los casos; y se establecerán los métodos adecuados para garantizar una actuación integrada de todas las unidades implicadas en el ejercicio de una misma competencia.

4.— A lo largo de los dos próximos años se procederá progresivamente a la introducción de métodos de valoración de la productividad de los diversos servicios administrativos, aplicándose en aquéllos en que sea posible las técnicas de análisis de coste-rendimiento.

5.— Se elaborará un programa de simplificación de trámites administrativos que habrá de afectar, en primer lugar, a aquellos expedientes con incidencia más directa sobre los administrados (autorizaciones administrativas, licencias y permisos, resolución de recursos, etc.).

6.— En las diversas normas reglamentarias de distribución de competencias se partirá del principio de que todas las decisiones que venían adoptándose a un determinado nivel territorial deben mantenerse a dicho nivel o inferior, procurándose, además, un mayor grado de desconcentración del preexistente, sobre todo de las funciones relacionadas con la gestión ordinaria de los servicios transferidos. Ello sin perjuicio de que los estudios sobre organización puedan aconsejar excepcionalmente, en aras de una optimización del gasto, la prestación de determinados servicios por órganos centralizados que operen sobre todo el territorio.

Asimismo, se evitará la concentración excesiva de competencias en los órganos superiores de la Administración. Ello se conseguirá a través de la aplicación del principio de desconcentración funcional en los diversos Decretos de distribución de competencias y mediante un ejercicio decidido de la delegación de funciones.

7.— Se garantizará la adecuación e idoneidad de las disposiciones normativas procedentes de los distintos órganos de la Administración Autonómica, cumpliéndose con rigor los controles existentes y estableciéndose aquellos otros que sean necesarios para evitar la falta de maduración o la improvisación.

8.— Durante el año 1985 se procederá a la implantación de la Inspección de Servicios, configurada con arreglo a criterios que superen su concepción tradicional. A tal efecto y dada la dimensión de la Administración Autonómica aragonesa, se configurará como una unidad centralizada dependiente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que, sin perjuicio de la inspección relativa a los servicios transferidos como consecuencia de la cesión de tributos (artículo 11 de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre) e inspirándose en los trabajos de la Comisión de Racionalización Administrativa, desarrollará su actividad con carácter horizontal y de manera uniforme en relación con todos los servicios de la Administración Autonómica; por otro lado, su labor se centrará, ante todo, en el análisis de los defectos de estructura y funcionamiento de la organización administrativa, debiendo proponer a los órganos competentes las reformas a que obligan las modernas técnicas de gestión y organización, y los métodos de aplicación de las nuevas tecnologías.

9.— Se procederá a elaborar un programa de racionalización de la localización de las oficinas públicas tendente a conseguir una mayor eficacia en la gestión y un mejor servicio al administrado. Para ello será preciso, en primer lugar, con carácter inmediato, impulsar el funcionamiento de los correspondientes órganos mixtos Administración del Estado-Comunidad Autónoma tendentes a conseguir una reordenación de locales con objeto de lograr la máxima concentración de los distintos servicios de ambas Administraciones. En segundo lugar, una vez determinados con carácter definitivo los edificios con que va a contar la Administración de la Comunidad Autónoma, se procederá a una ubicación racional de los servicios de cada provincia, teniendo en cuenta los principios de organización y funcionamiento puestos de manifiesto en este Informe. En el caso de la provincia de Zaragoza la posibilidad de concentrar en un solo lugar, el Hogar Pignatelli, la práctica totalidad de los servicios administrativos, tanto centrales como provinciales, obligará a realizar un diseño óptimo de lo que debe ser en la actualidad un edificio público.

10.— Durante el primer semestre de 1985, la Diputación General remitirá a las Cortes de Aragón el proyecto de Ley que regula la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, que fijará el marco normativo de la actuación económico-financiera, presupuestaria y contable de la Administración de la Comunidad Autónoma.

11.— El Gobierno de la Comunidad Autónoma aragonesa continuará manteniendo el criterio de austeridad con que viene enfocando su visión del gasto público. Por ello proseguirá el camino emprendido de instauración de unas técnicas cada vez más refinadas de presupuestación y control del gasto. En el primer aspecto constituye un objetivo ineludible, que asume la

Diputación General de Aragón, la profundización y mejoramiento del sistema de presupuesto por programas y realizaciones puesto en práctica recientemente. Con carácter experimental se introducirá en una Dirección General concreta el Presupuesto Base Cero, con objeto de clarificar y depurar el coste real de las actividades que se le han incorporado como fruto del proceso de transferencias.

12.— En materia de control del gasto se establecerán las medidas necesarias para que dicho control, además de afectar a los aspectos legales, financieros y contables que se derivan del proceso presupuestario, se extienda progresivamente al campo de su productividad. En este sentido y a partir del próximo ejercicio, se estructurarán las competencias del órgano encargado de la elaboración y seguimiento del presupuesto para que lleve a cabo, además, una función de evaluación y revisión continua de los costes en que incurren las diferentes unidades de administración. La comparación de los ratios inversión-gastos de personal, inversión-gastos de mantenimiento, compras de bienes y servicios-gastos de personal, gastos de oficina-gastos temporales permitirá obtener conclusiones muy valiosas con vista a una racionalización de la actividad administrativa.

13.— Otro campo en el que se concentrará el esfuerzo de superación es el de la actividad inversora de la Administración Autónoma. Aquí los perfeccionamientos exigidos se orientarán fundamentalmente en dos direcciones: mejorar los criterios de selección, preparación y ejecución de las inversiones, y elevar su nivel de coordinación. En el primer aspecto debe conseguirse, por un lado, que toda decisión de invertir vaya precedida de un estudio minucioso, pormenorizado y rigurosamente adaptado a las técnicas de análisis coste-beneficio del correspondiente proyecto de inversión, mostrando con toda claridad y precisión los costes y beneficios que van a derivarse de la inversión en cuestión, no sólo durante su fase de realización sino también a lo largo de su vida efectiva. Estos requisitos se exigirán con tal rigor que se denegarán los créditos presupuestarios a todos aquellos proyectos que no los satisfagan. Por otro lado, la ejecución se llevará a cabo en el mínimo período de tiempo requerido por los condicionantes técnicos. Las inversiones, en suma, se prepararán minuciosamente y sosegadamente, y se ejecutarán con la mayor rapidez posible.

En cuanto a la necesidad de coordinación de las inversiones públicas, es patente la exigencia de un mayor grado de conexión entre todos los órganos inversores, y fundamentalmente con los que radican en las restantes administraciones públicas que operan en el territorio aragonés. A este respecto, conviene resaltar el papel de la Comisión de Inversiones Públicas de la Diputación General de Aragón y tratar de dotarla, en este tema, de unos poderes de decisión más amplios. Entre estas facultades figurará la de proponer o no la admisión de los proyectos de inversión que deben incluirse en el proyecto de Presupuestos de la Diputación General de Aragón o en el Fondo de Compensación Interterritorial, atendiendo a la fundamentación de las mismas, a las necesidades de coordinación y al cumplimiento de los requisitos anteriormente expuestos.

14.— Las mejoras en materia de presupuestación, control del gasto y racionalización de las inversiones públicas llevarán aparejada una evolución de las técnicas contables y de gestión financiera que las haga aptas para responder a las nuevas exigencias en materia de información y control.

15.— La vertiente de los ingresos públicos se enfocará igualmente con criterios de racionalización que responderán a las siguientes directrices: mejora en la gestión de los recursos transferidos y de los tributos cedidos; neutralización de las posibilidades de formación de bolsas de fraude fiscal, tratando a su vez de limitar las ya existentes — si es que las hubiese — mediante una potenciación de la actividad inspectora; acercamiento de la Administración al contribuyente facilitando la recaudación e incrementando la información y el asesoramiento, y, finalmente, instrumentación de una política de actualización de las tasas fiscales que, sin necesidad de creación de nuevas figuras, establezca una mayor correlación entre el coste real de los servicios prestados y la contraprestación pecuniaria.

16.— A partir de 1985 se realizarán los trabajos necesarios para la consecución del "Inventario permanente de la riqueza inmobiliaria de la Comunidad Autónoma", promoviendo al

efecto los oportunos Convenios y relaciones coordinadas con las demás administraciones públicas y encomendando las acciones oportunas, tendentes a tal finalidad, cuyo objetivo primordial es el de concretar las situaciones reales, así como homologar las valoraciones necesarias para la ulterior gestión administrativa.

17.— Se realizarán las actuaciones oportunas — convenios, conciertos, etc. —, acordes con la legalidad vigente, con la finalidad de coordinar la gestión recaudatoria de los tributos y demás derechos económicos de las administraciones públicas en el ámbito territorial de la Comunidad, sin perjuicio de lo que al efecto establezca la legislación del Estado respecto a los tributos cedidos o aquellos otros en los que tuviera encomendadas facultades delegadas del Estado o Corporaciones Locales, pese a que el producto de dicha recaudación no sea de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón.

18.— Se continuará y profundizará en el camino iniciado por la Diputación General de Aragón de generalizar la introducción de la informática en el funcionamiento de los servicios administrativos. Para ello se culminará en el año 1985 la elaboración del Plan Informático de la Administración de la Comunidad Autónoma en el que se determinarán las áreas a informatizar, se fijarán las prioridades, se evaluarán los recursos personales y materiales necesarios y se establecerá una programación a largo, medio y corto plazo.

19.— Se procederá a reforzar progresivamente la plantilla de personal del Centro de Proceso de Datos para adecuarla a las necesidades que imponga en cada momento el desarrollo de los programas de informatización.

20.— El Centro de Proceso de Datos seguirá manteniendo su condición de unidad horizontal de planificación, desarrollo e implantación de aplicaciones para todos los Departamentos, debiendo corresponder a éstos la dirección, adaptación a la necesidad y explotación de dichas aplicaciones. El Centro de Proceso de Datos será también el órgano que planifique y controle la adquisición de los equipos necesarios, así como de los programas que los hagan operativos. Propondrá también los criterios que deben presidir las inversiones en material de oficina vinculado con las modernas técnicas de tratamiento de textos.

21.— Independientemente de adscribir el necesario personal cualificado vinculado directamente a tareas informáticas, se procederá al reciclaje del funcionariado de la Comunidad Autónoma de todos los niveles en el conocimiento de las posibilidades y técnicas de utilización de la informática. Para ello se programarán, durante los próximos años, los cursos de formación correspondientes.

22.— Paralelamente a la introducción de la informática en los distintos sectores, se procederá a una reorganización de los servicios informatizados efectuándose las necesarias asignaciones del personal: la informatización debe suponer un progresivo reajuste en las plantillas de personal, sustituyendo créditos destinados a financiar personal dedicado a tareas burocráticas por asignaciones para otro tipo de servicios (de carácter asistencial, sanitario, educativo, etc.).

23.— Se establecerá un sistema permanente de evaluación del grado de utilización de los recursos informáticos en la Administración de la Comunidad Autónoma, elaborándose a partir de 1985 una Memoria anual de las acciones emprendidas y de los resultados obtenidos.

24.— En los sucesivos ejercicios presupuestarios deberán habilitarse los créditos necesarios que exija la progresiva ejecución de las directrices contenidas en este capítulo.

IV.— LA FUNCION PUBLICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

IV.1.— Consideraciones previas

El reto de la organización y puesta en funcionamiento de la nueva Administración Autonómica encuentra uno de sus puntos

cruciales en la ordenación de la Función Pública que ha de servir, es decir, del factor humano decisivo para su viabilidad. La construcción del Estado de las Autonomías a partir de los preceptos constitucionales, con el proceso de las transferencias de los servicios y medios correspondientes a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y el traspaso de los efectivos personales procedentes de la Administración del Estado, se ha ido produciendo en medio de una situación confusa por la insuficiencia normativa en la regulación de los temas funcionariales. Vigente una legislación en buena parte obsoleta, y promulgada para otro esquema burocrático, hubo de recurrir a interpretaciones analógicas de algunos de sus preceptos, a la redacción urgente de disposiciones de ámbito parcial y a la aplicación del sentido común, hasta que los criterios se han ido sedimentando — con muchas vacilaciones y algunas incongruencias — y concretando, fundamentalmente, en los Estatutos de Autonomía, en los Reales Decretos de normas sobre transferencias de funciones y funcionamiento de la Comisión Mixta, en la Ley 12/1984, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y, más recientemente, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

A su vez, la Diputación General de Aragón ha debido dictar sus propias normas para ordenar sus incipientes recursos de personal, y lo ha hecho en todo momento con rigor técnico-jurídico y de conformidad con las disposiciones estatales, tratando de remediar su carácter fragmentario, pero sin desbordar el marco de las competencias propias en la materia. La contratación de personal para la realización de tareas administrativas se ha contenido en los límites de lo estrictamente indispensable para los primeros momentos, y su número total — sin incluir a los contratados transferidos — representa hoy un porcentaje insignificante sobre el total de efectivos; de manera que de ningún modo podría acusarse a la Diputación General de Aragón de haber propiciado ni contribuido a crear duplicidades burocráticas ni sobredimensionamientos de los gastos de personal. La durante bastante tiempo lenta y escasa recepción de funcionarios a través de las transferencias, debió ir complementándose con el requerimiento en "comisión de servicios" de otros — no muchos — para la atención de las nacientes unidades centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma. Hasta 1984 no ha tenido lugar lo que podríamos denominar masiva llegada de funcionarios, por la Resolución de la convocatoria de la Primera Oferta Pública de Empleo en aplicación del Real Decreto 1.778/83, de 22 de junio, y, sobre todo, por las relaciones de los Anexos de la docena y media de Reales Decretos de transferencias publicados en el año, que han prácticamente completado las previstas en principio por el Estatuto de Autonomía de Aragón, con todo lo cual el volumen de la Función Pública al servicio de la Comunidad Autónoma se ha cuadruplicado en pocos meses.

Tal aluvión de personal no ha encontrado, sin embargo, desprevista esta Administración. No sólo existían en ella las estructuras orgánicas capaces — aunque reformables — de encuadrar a todos en unidades centrales y periféricas, encargadas del normal funcionamiento de los servicios transferidos dentro de cada uno de los Departamentos, sino también las normas imprescindibles reguladoras de la actuación administrativa autonómica en política de personal, que han ido adaptándose con prontitud a los sucesivos condicionamientos, aunque manteniendo siempre una línea bien definida de principios informadores. Así, la distribución de competencias en materia de personal entre los diversos órganos fue ya establecida por Decreto 25/1982, de 29 de marzo, derogado y sustituido por el Decreto 75/1983, de 21 de julio, que a su vez dará paso muy pronto a una nueva disposición que, conservando el esquema fundamental, se adecúe a la ampliación de los efectivos y de las competencias que pueden ejercerse. Junto a ello, hay que tener en cuenta el Decreto 11/1984, de 9 de febrero, por el que se determinan las funciones de los Secretarios Generales de los Departamentos, a los que se asigna, entre otras atribuciones, la gestión ordinaria en el área de personal. En cuanto a la política de nombramientos para cargos de jefatura o de responsabilidad administrativa, el principio básico de la profesionalización (reserva a funcionarios de carrera, requisitos de índice de proporcionalidad o titulación, etc.) consagrado por el artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía de

Aragón, había sido anticipado ya en las Ordenes de la Comisión de Gobierno, de 22 de febrero y 22 de abril de 1982 (para los Jefes de Servicio y de Sección, respectivamente), y recogido luego en el Decreto 72/1982, de 18 de octubre, de Organización Jurídico-Administrativa y Financiera de la Diputación General de Aragón, para pasar en términos muy similares a la Ley de Cortes 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La fijación de niveles de complemento de destino se inició en las citadas Ordenes de 1982 de la Comisión de Gobierno, y siguió en los Decretos 18/1983, de 9 de febrero (Jefaturas de Negociado) y 31/1984, de 10 de mayo (unidades intermedias del organigrama provincial), Acuerdo de 10 de mayo de 1984 (Secretarías de Consejeros) y otros parciales; un Acuerdo de 9 de febrero de 1983 había establecido la obligatoriedad de la dedicación exclusiva para los Jefes de Servicio, y, en general, el contenido de éstas y otras normas (aplicación de retribuciones complementarias, incentivos, etc.) ha quedado recogido en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, se ha procedido a la creación de Comisiones de Personal, de Secretarios Generales y de Ayuda Familiar. Se han dictado las instrucciones precisas para la regulación de horarios y jornada de trabajo, vacaciones y permisos, trabajos fuera de la jornada ordinaria, contrataciones, e incompatibilidades. Se han normalizado los procedimientos de gestión en el ámbito de personal, se ha recopilado la documentación, diligenciado los títulos y puesto al día los expedientes personales. Se han institucionalizado las convocatorias públicas para la selección de personal a contratar, e introducido en ellas y en el desarrollo de las pruebas selectivas elementos de racionalidad, objetividad y garantía jurídica. Se han realizado estudios y cálculos para la determinación de "plantillas presupuestarias", que pueden servir de base para la confección de las "plantillas orgánicas". Se han mantenido contactos permanentes con la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de la Presidencia, con el fin de preservar la homogeneidad de puntos de vista y el respeto a la legislación básica del Estado. Se ha entrado en el proceso de informatización, comenzando por la nómina para proseguir con otros datos. Se han adoptado medidas para la clarificación de las relaciones jerárquicas y de los cauces de actuación, así como para la delimitación de las funciones correspondientes a cada puesto, al mismo tiempo que se han introducido usos para el mejoramiento del "clima" de las relaciones humanas (recepción personalizada de los funcionarios transferidos, realización — formal o informal — de coloquios, charlas informativas, entrevistas, etc.).

Con todo lo cual se ha ido formando un pequeño pero coherente "cuerpo" de criterios que, aunque insuficiente todavía, puede servir — sin vocación alguna de rigidez ni dogmatismo — como plataforma para el desarrollo de la política que en materia de Función Pública exige la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Avanzado sustancialmente el proceso de transferencias, incorporados los créditos para pago del personal al Presupuesto propio y promulgada la Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública (que será completada, sin duda en breve, por las de sindicación y huelga de los funcionarios y la de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas), parece que este conjunto de circunstancias configuran la ocasión de abordar decididamente aquella política, para cuya elaboración se proponen las siguientes consideraciones y puntos de actuación, que quedan agrupados en los tres apartados de Racionalización, Profesionalización y Dignificación de la Función Pública. El contenido de cada uno de esos tres apartados presenta la doble perspectiva institucional y personal, pero mientras las medidas de racionalización parecen mirar prioritariamente al interés de la Administración, las de dignificación van más directas en favor del funcionario, resultando de equilibrada y mutua conveniencia las que persiguen reforzar la profesionalización. Todas, sin embargo, repercuten de una forma u otra en el funcionamiento burocrático, y los tres apartados constituyen un conjunto coherente de propuestas complementarias de actuación para diseñar una política de personal que configure la Función Pública más eficiente al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

IV.2.— La Racionalización de la Función Pública

IV.2.1.— Racionalización jurídica.

Es preciso fijar con nitidez el ordenamiento jurídico estatutario de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, estableciendo un marco normativo bien definido, en desarrollo de la legislación básica del Estado.

Promulgada la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, una parte notable de cuyos preceptos tiene la condición de "bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y, en consecuencia, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas", se hace necesaria — en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la misma Ley —, para el mejor desarrollo de la nueva Administración Autonómica, la ordenación de la Función Pública propia mediante Ley de las Cortes de Aragón. En ella deberá fijarse claramente el status del personal al servicio de la Diputación General de Aragón, con precisión suficiente del conjunto de derechos y obligaciones — genéricos y específicos — que a cada uno atañen, de su posición en el esquema orgánico y su encuadramiento en la estructura burocrática, de su misión y atribuciones, así como de sus dependencias jerárquica y funcional.

En lo posible — y siempre dentro de los límites de la regulación básica —, las disposiciones de esta Ley habrán de tender a asimilar el régimen de los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma con los de las demás Administraciones Públicas y especialmente la del Estado (cuyas normas tendrán el carácter de supletorias), con el fin de construir, en beneficio del ciudadano y del propio funcionariado, un sistema general homogéneo, sin perjuicio de las peculiaridades aconsejables por las características de la Administración aragonesa en orden a su más eficaz funcionamiento.

Los mismos objetivos deben perseguir — como ya lo vienen haciendo — las disposiciones de carácter reglamentario que, a través de los Decretos, Ordenes y otras de inferior rango, desarrollen los preceptos legislativos en cada punto concreto, así como el conjunto de circulares e instrucciones emanadas del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y de otros órganos competentes para fijar las condiciones de trabajo y desempeño de funciones en la Administración de la Comunidad Autónoma.

Peró, además del régimen estatutario propio del personal funcionario, es indispensable racionalizar también el específico del personal contratado al amparo de la legislación laboral y afecto al servicio de la Administración Autonómica, cuya heterogénea procedencia — transferidos de distintos Ministerios u Organismos, y reclutados directamente por la Diputación General de Aragón — se traduce en una disfuncional disparidad de situaciones, condiciones de trabajo, categorías, tablas salariales, etc., incluso entre puestos similares en su contenido, por el sometimiento a un número excesivo de Convenios Colectivos, Ordenanzas y Reglamentaciones Laborales. Por otra parte, mientras algunos de tales Convenios son específicos del sector público, otros se refieren primordialmente a la empresa privada, sin que los representantes de la Administración participen normalmente en la negociación de estos últimos, lo que provoca frecuentes contradicciones entre los acuerdos obtenidos y las exigencias y limitaciones (presupuestarias, etc.) impuestas por la normativa propia de las Administraciones Públicas. Es, por tanto, deseable que sea la propia Administración de la Comunidad Autónoma quien negocie directamente con las representaciones legales de los trabajadores a su servicio, como titular de las relaciones laborales, sustituyendo progresivamente y con la necesaria prudencia por este procedimiento los Convenios externos. Sería preciso también lograr la máxima homogeneización de los colectivos de personal laboral, por medio de la concertación de un Acuerdo Marco general que — a semejanza del de la Administración del Estado — definiera un status básico uniforme con los derechos, deberes, condiciones y circunstancias homologables y que diera pie a la "negociación en cascada" de un número mínimo de Convenios sectoriales, con tendencia al Convenio único de la Diputación General de Aragón.

IV.2.2.— Racionalización orgánica.

La propia futura Ley de la Función Pública de Aragón deberá atribuir de manera definitiva a los diversos órganos de la Administración Autonómica las competencias que en materia de personal corresponden a la Comunidad Autónoma, al margen de las de rango legislativo que se reservan a las Cortes de Aragón y, por supuesto, aquellas en que se contiene la legislación básica del Estado.

Entre tanto, sigue en vigor el Decreto de distribución de competencias en materia de personal, que recoge criterios elaborados por la propia experiencia en las especiales circunstancias de la consolidación de la nueva Administración.

Ha de establecerse la relación de los órganos rectores de la Función Pública autonómica, dotados por lo tanto de competencias de orden administrativo en sus diversos niveles, y efectuar entre ellos la más idónea distribución de aquéllas.

La distribución de las competencias debe hacerse con arreglo a los principios de jerarquía y de unidad normativa y de gestión general (a la vez requerida y facilitada por la dimensión de la Función Pública regional), sin perjuicio de la desconcentración de funciones decisorias y ejecutivas en los Departamentos con respecto al personal adscrito a cada uno — para agilizar al máximo la gestión ordinaria —, quedando en todo caso a salvo la debida coordinación.

Con arreglo a tales criterios, parece que órganos superiores de la Función Pública serán el Presidente y la Diputación General. Al primero le corresponderán, en principio, las atribuciones derivadas del propio carácter presidencial de su cargo y más concretamente de las facultades relacionadas en el artículo 12 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, especialmente en sus apartados: a), c), d), g), j), l) y m). A la Diputación General, en virtud de lo previsto en el artículo 14 de la misma Ley, conviene atribuir expresamente aquellas competencias en materia de personal que puedan considerarse más importantes o de mayor trascendencia política, administrativa o económica.

Subsiguientemente, el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales es quien ha de tener asignadas las competencias genéricas sobre la Función Pública autonómica, coordinadas con las que deban corresponder al de Economía y Hacienda para ajustar la política de personal a las disponibilidades económicas y presupuestarias. En el ámbito de sus respectivos Departamentos, los Consejeros titulares de los mismos tendrán también competencias dentro de los criterios generales que se establezcan.

Lógicamente, la eficacia de la acción administrativa aconseja la atribución de competencias de gestión o ejecución a otros órganos de inferior rango, fundamentalmente los Delegados Territoriales, los Secretarios Generales y los Jefes de los Servicios Provinciales, desconcentrando en la medida de lo posible las funciones de administración de personal. Como también debe quedar autorizada la delegación del ejercicio de un amplio número de las competencias atribuidas a los Consejeros en órganos dependientes de ellos, singularmente en los Secretarios Generales de los Departamentos y también en los Jefes de los Servicios Provinciales, con objeto de agilizar la actuación de los asuntos referentes al personal.

IV.2.3.— Racionalización estructural.

Punto central de la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón será la determinación de su estructura. A tal efecto, deberá partirse de la premisa de la inclusión de todas las plazas o puestos de trabajo en uno de los grandes colectivos: personal funcionario y personal contratado laboral; un tercer colectivo coexistente con ellos, pero mucho menos numeroso, será el que agrupe al personal eventual y al personal varío que excepcionalmente puede estar al servicio de la Administración aragonesa.

Con respecto al funcionariado, es imprescindible proceder a la racionalización de su estructura corporativa. La caótica multiplicidad de Cuerpos, Escalas y Plazas no escalafonadas de procedencia de los funcionarios transferidos o trasladados a la Administración de la Comunidad Autónoma desde los Organismos centralizados y autónomos del Estado, adquiere, al proyectarse sobre la pantalla de la dimensión regional y del nuevo sistema de

Administración Pública, caracteres de disparate. La Disposición Adicional novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha dado la pauta para la corrección del sistema al integrar numerosos Cuerpos de la Administración Civil del Estado y Escalas procedentes de los Organismos Autónomos. En la Administración Autonómica se puede y se debe ir más allá: la ordenación de su Función Pública propia debería tender a la creación de un único Cuerpo o Escala para cada Grupo de titulación, agrupando en cada uno de éstos a los correspondientes funcionarios de los distintos Cuerpos o Escalas estatales transferidas a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su simultánea pertenencia a sus Cuerpos de origen. Con ello se simplificaría y flexibilizaría la estructura de la Función Pública, haciendo mucho más operativa la política de personal y superando los antiguos problemas corporativos de la Administración del Estado.

En cuanto al colectivo de contratados laborales, la racionalización de su estructura — también urgente — consistiría en la sustitución de los casi veinte Convenios Colectivos a que se acoge actualmente el personal de esta naturaleza al servicio de la Diputación General de Aragón por un número inferior de Convenios propios que, negociados al amparo del Acuerdo Marco general, agruparían todos los puestos de trabajo en grandes áreas sectoriales o funcionales.

El personal eventual forma un grupo reducido para ocupar puestos de confianza integrados en los Gabinetes u otros órganos "staff". Aún más escaso debe ser el colectivo de "personal varío", cuya propia tipología impide la previsión de una estructuración interna.

IV.2.4.— Racionalización funcional.

Junto a la estructuración de la Función Pública autonómica, debe procederse a una clara definición de las funciones a cumplir por la misma, en relación con los servicios públicos que ha de prestar como consecuencia del ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. En el catálogo de funciones resultante deberá especificarse cuáles son las tareas y responsabilidades que por su naturaleza corresponden a los funcionarios — a quienes como regla general han de reservarse — y cuáles otras son más propias del personal laboral, delimitando también con precisión las que puedan ser desempeñadas por el personal eventual.

Establecidos así los criterios de definición de las funciones a desarrollar por el personal al servicio de la Diputación General de Aragón, deberá abordarse la elaboración de las plantillas orgánicas de la misma, equilibradamente dimensionadas, de tal manera que a cada Departamento, Servicio, Unidad Administrativa o Programa se le asigne el equipo de trabajo más adecuado y eficiente, tanto por el número de plazas como por sus características y por la coherencia y complementariedad entre las mismas.

Ello requiere una minuciosa y ordenada clasificación de puestos de trabajo, en la que todos y cada uno de los que integran las plantillas estén perfectamente identificados en su denominación, contenido funcional, posicionamiento orgánico, dependencia jerárquica, requisitos para su desempeño, retribuciones complementarias — que tenga asignadas por nivel de responsabilidad (dentro de los intervalos que en cada escala general se reserven a cada Grupo de Titulación), exigencia de dedicación, incompatibilidad, especial dificultad técnica, peligrosidad o penosidad —, así como su localización geográfica y demás características, entre ellas su calificación para personal funcionario, laboral o de otra naturaleza.

Las plantillas deben, en todo caso, estar en función de la estructura orgánica vigente, y rectificarse cuando sea preciso al compás de las posibles modificaciones de ésta, para evitar desajustes y disfuncionalidades. Por otra parte, todas las situaciones personales han de conducirse — aunque sea gradualmente — a los puestos clasificados, con obligada adaptación a la composición de la plantilla orgánica correspondiente.

La confección rigurosa de las plantillas orgánicas, con el encaje en ellas de todos los puestos de trabajo de la Función Pública autonómica, será la única base fiable para el conocimiento de la relación entre las necesidades de personal y los efectivos disponibles y, en consecuencia, para la determinación cierta de las

plazas vacantes que hayan de construir la "oferta de empleo público" de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, para su publicación anual — de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de medidas de Reforma para la Función Pública — y su provisión por los métodos procedentes.

IV.2.5.— Racionalización económica.

La convocatoria para provisión de las plazas vacantes, exige, naturalmente, que éstas figuren en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma con la dotación de las retribuciones que a cada una correspondan. Ello supone que en dicho Presupuesto deben estar anualmente dotadas las plantillas orgánicas de personal aprobadas, de manera completa, porque en otro caso serían ficticias. O, dicho de otro modo, no deben confeccionarse plantillas orgánicas de dimensión superior a las posibilidades presupuestarias para su financiación, ni contener aquéllas en ningún caso más plazas que las efectivamente dotadas. Esto es lo que hará posible que los responsables de los Departamentos conozcan en todo momento con certeza sus disponibilidades de personal, la dotación concreta de puestos de trabajo de cada Programa de gasto y, en consecuencia, su capacidad en orden a la provisión de vacantes.

Va en ello implícita, además, la necesidad de fijación previa del coste de cada puesto de trabajo, es decir, de las remuneraciones que tiene atribuidas y, por tanto, la conveniencia de objetivar al máximo la distribución de los complementos por los conceptos a que alude el nuevo sistema retributivo derivado de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En todo caso, la aplicación de dicho sistema de retribuciones debe, en cuanto a las complementarias, conducir a una situación en la que la remuneración de cada puesto sea la que corresponde precisamente a su definición y valoración, y por lo tanto a su clasificación en la plantilla orgánica, mediante la asignación de los complementos — de destino y, en su caso, específicos y de productividad — que procedan.

La perfecta identificación entre "plantillas orgánicas" y "plantillas presupuestadas" facilitará la racionalización económica de la Función Pública aragonesa; al permitir un serio estudio de coste y rendimiento de los servicios, teniendo en cuenta la incidencia de los gastos de personal en los diversos Programas desarrollados por la Administración Pública. De ese estudio — que debería convertirse en evaluación permanente —, podrá deducirse el grado de adecuación de los efectivos personales a las necesidades reales del servicio en cada unidad administrativa y, por lo tanto, la política a seguir por la Diputación General de Aragón en cuanto al volumen global de su Función Pública y en cuanto a la distribución interna de la misma, ordenando siempre que sea oportuno la reasignación de recursos humanos que conduzca a su mejor aprovechamiento, para obtener, con criterios de austeridad y dentro de los límites de las posibilidades económicas y de las autorizaciones presupuestarias, la máxima rentabilidad y eficacia de la Función Pública regional aragonesa, dando así la efectividad a una de las razones de la construcción del Estado de las Autonomías.

IV.2.6.— Racionalización técnica.

Debe normalizarse la utilización de técnicas avanzadas, mediante una amplia mecanización de la gestión de personal. El empleo generalizado de ordenadores para el análisis y procesamiento de todos los datos de interés permitirá el más completo y rápido conocimiento de la realidad — en sus aspectos tanto globales como individuales —, el puntual seguimiento de las múltiples incidencias que diariamente se producen en este campo y la agilización de trámites y expedientes.

En tal sentido, han de someterse a la racionalización proporcionada por la informática no sólo los parámetros directamente relacionados con la confección de las nóminas, sino toda clase de informaciones que puedan ofrecer una visión integral de las características profesionales de cuantos componen el conjunto de la Función Pública de la Administración Autonómica.

Este conocimiento constituirá, además, la base técnica más idónea para una racional programación de las necesidades de

personal a medio plazo, a través de previsiones del aumento en número y dimensión de los servicios, de las bajas — por jubilaciones y otras causas — que vayan a producirse y de otros factores aleatorios que deban tenerse en cuenta.

Dentro de este proceso informatizador, es del máximo interés la creación del Registro de Personal, coordinado — a través del Registro Central de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de la Presidencia, y de acuerdo con las medidas homogeneizadoras que al respecto dicte el Gobierno — con los de las demás Administraciones Públicas (y que debería tal vez aspirar a incorporar también las referencias del personal de la Administración Local aragonesa), para la adecuada ordenación y la permanente evaluación de los recursos humanos al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

IV.3.— La profesionalización de la Función Pública

IV.3.1.— Profesionalidad, imparcialidad y cualificación profesional.

Un principio en el que coinciden los programas de los distintos partidos políticos en nuestros días, es la necesidad de profesionalizar al máximo la Función Pública de las diversas administraciones, convirtiéndola en un instrumento neutral, cualificado y estable al servicio leal y sin reservas del Gobierno democráticamente elegido en cada período.

Ya se ha puesto de manifiesto en este Informe que tanto nuestro Estatuto de Autonomía (art. 44.4) como, en su desarrollo, la Ley 3/1984, de 22 de junio (art. 36) llegan a las más altas cotas existentes en nuestro Estado en cuanto al grado de profesionalización de la Función Pública autonómica. Por otra parte, en los desarrollos reglamentarios y ejecución de dichos preceptos el Gobierno autónomo ha tenido un especial cuidado en respetar e incluso profundizar en dicho principio.

Pero, para que el principio de profesionalización dé los resultados apetecidos, será necesario a su vez que los profesionales de la Administración Autónoma sean capaces de responder adecuadamente al reto que el mismo plantea: la profesionalización es absolutamente incompatible con la rutinización de la labor burocrática, la apatía o el deseo de pasiva perpetuación en los puestos de trabajo. Ya se ha puesto de manifiesto la necesidad de articular una auténtica Función Pública directiva en la Comunidad Autónoma, altamente cualificada, que pueda afrontar con las debidas garantías de éxito las dificultades que entraña la creación y puesta en marcha de una nueva Administración Pública que es imprescindible que mejore los niveles de eficacia de la anterior.

Ello requerirá el establecimiento de un marco normativo que, al mismo tiempo que garantice la profesionalización, introduzca las medidas necesarias para conseguir una Función Pública permanentemente reciclada, sometida a los necesarios controles de evaluación de rendimiento y cuya estabilidad no sea confundida con la perpetuación injustificada en los distintos cargos.

IV.3.2.— Provisión de vacantes y política de nombramientos.

El procedimiento para cubrir las vacantes que existan dotadas en las plantillas debe ser, en todo caso, de convocatoria pública y con plena garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad; el mandato contenido en el artículo 19 de la Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública es inequívoco y de aplicación general. También debe darse publicidad oficial a las relaciones totales de vacantes, que constituirán las "ofertas de empleo público" anuales de la Comunidad Autónoma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de la citada Ley.

En principio, la existencia de las vacantes de plazas correspondientes a Cuerpos y Escalas estatales de funcionarios deberá comunicarse a la Administración del Estado, para que atienda a su provisión, según establece el artículo 25 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, a través del sistema de traslados en las diversas formas contempladas en la legislación vigente (Reales Decretos 1.778/1983, de 22 de junio, y 336/1984, de 8 de febrero, artículo 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, artículos 58 y 59 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado

en cuanto no se opongan a las prescripciones de la anterior, Decretos 1.106/66, de 28 de abril, y 1.411/68, de 27 de junio, en todo lo que no resulten derogados, etc.). Las convocatorias habrán de ser en todo caso de ámbito nacional.

Cuando se den las circunstancias previstas en el apartado d) del citado artículo 25 de la Ley del Proceso Autonómico, podrá procederse al nombramiento de funcionarios interinos, si bien es aconsejable hacer uso restringido de esta posibilidad, limitándola a los supuestos de reconocida y urgente necesidad, dados los problemas que en la práctica suelen derivarse de estos nombramientos. Siempre que, sin embargo, se resuelva efectuarlos — y a salvo las normas específicas de las interinidades en el campo sanitario — habrá de procederse a la selección mediante convocatoria pública, con exigencia de la misma titulación que a los funcionarios de carrera para ocupar la plaza, y con expresa manifestación de que el interino cesará en el momento en que uno de aquéllos acceda a la misma, circunstancia que la Diputación General de Aragón quedará obligada a procurar.

En cuanto a la provisión de vacantes de personal con contrato laboral, la selección debe hacerse también mediante convocatoria pública, como prescribe la citada Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En todos los casos, las convocatorias (a propuesta de la Diputación General de Aragón para los concursos de traslados de funcionarios, o propias de la misma para seleccionar interinos y contratados) han de expresar las condiciones y méritos valorables, que deben ser racionalmente adecuados a la naturaleza de las funciones de cada plaza cuya provisión se convoca, y que convendrá completar, según los casos, con la realización de pruebas prácticas demostrativas de la idoneidad y capacitación de los aspirantes a las mismas, diseñándose con todo ello el “perfil” profesional de quien haya de desempeñarlas.

En cuanto a la política de nombramientos para los distintos puestos de jefaturas en los diversos niveles jerárquicos, ha de tenderse, en cumplimiento de las prescripciones establecidas en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a que el concurso de méritos se convierta en el sistema general para el acceso a los cargos de responsabilidad administrativa, limitando el ámbito de la libre designación a aquellos niveles que deban contar con la lógica confianza del superior órgano político; y aun en esos niveles, tratándose de puestos calificados como profesionales, será preciso que tal confianza — y por tanto la libre designación de quienes la obtengan — se fundamente, sobre todo, en razones técnicas de preparación, capacidad y competencia profesional, conocidas y probadas siempre a través de convocatoria pública, como ordena el artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aunque en tales casos quepa la libre apreciación de méritos.

Así, como consecuencia de lo establecido en la citada Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en la Diputación General de Aragón habrá de procederse a realizar una clasificación de los puestos de trabajo, designando cuáles tienen el carácter de puestos de libre designación entre funcionarios y cuáles deben ser cubiertos necesariamente mediante concurso.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la generalización del sistema de concurso pasa por su previa y radical reforma: el sistema de concurso debe estar dirigido a situar en cada puesto de trabajo a aquellos funcionarios que, objetivamente, por sus conocimientos, trayectoria profesional y aptitudes personales sean los titulares idóneos de dichos puestos, debiendo romperse los sistemas tradicionales basados en discutibles baremos de méritos y puntuaciones de escasa fiabilidad.

Por otra parte, deben introducirse las medidas necesarias para que el sistema de concurso no derive en un sistema de adscripciones perpetuas e inmodificables a los distintos puestos de trabajo que pueden convertir a los funcionarios en una especie de “propietarios a perpetuidad”, con el consiguiente efecto de desincentivación que ello puede comportar.

IV.3.3.— Selección de funcionarios propios.

Una vez que, a tenor de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, y 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se hayan creado por Ley de las Cortes de Aragón los Cuerpos o Escalas propios de la Comunidad Autónoma, e inte-

grados en ellos todos los funcionarios al servicio de su Administración, la Diputación General de Aragón podrá proceder a la selección de funcionarios por ingreso directo en dichos Cuerpos o Escalas (es decir, no procedentes de los de otras Administraciones Públicas), para cubrir total o parcialmente las vacantes que existan dotadas en las plantillas resultantes, de acuerdo con la “oferta de empleo público” de cada año.

Las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a la Función Pública autonómica deberán adaptarse a la normativa básica general vigente y someterse a los términos de homogeneidad que el Estado dicte con vista a la homologación de los títulos administrativos que se otorguen y su validez ante todas las Administraciones Públicas de la Nación. Los sistemas idóneos para la obtención de la condición de funcionario de carrera serán la oposición, como regla general, y el concurso-oposición para los Cuerpos o Escalas que se determinen por razón de la especificidad de sus cometidos funcionales.

Pero, antes de convocar pruebas de este tipo, se impone una profunda reforma del actual sistema de oposiciones, que supere definitivamente las fórmulas tradicionales, en la línea esbozada ya por las convocatorias para algunos Cuerpos concretos de la Administración Civil del Estado. Han de adecuarse — también aquí — los ejercicios a superar por los candidatos con las tareas que habrán de desarrollar en el desempeño de su función, una vez integrados en la Administración. Para ello, deberían no suprimirse pero sí descargarse de su notable peso específico las pruebas fundamentalmente memorísticas, destinadas a la demostración de unos conocimientos que en principio deben suponerse a los poseedores de la titulación académica exigida para el ingreso en cada Cuerpo, sustituyéndolas por otras — que habrían de ser las decisivas — mediante las que pudieran evaluarse la auténtica asimilación de tales conocimientos y de su aplicabilidad a los supuestos de la vida administrativa, la aptitud crítica y de raciocinio, el espíritu de iniciativa y de decisión, el manejo de conceptos y técnicas, la habilidad negociadora, la capacidad gestora y de mando, la rapidez, amplitud y profundidad en la comprensión — detallada y global — de los problemas con sus implicaciones, la imaginación en la propuesta de soluciones alternativas...

Todo ello — sin abandonar, claro es, los aspectos de la formación cultural que a todo funcionario, de acuerdo con el nivel y categoría profesional de cada uno, debe exigirse por el decoro de la propia Función Pública —, tanto más cuanto más elevado sea el Grupo de titulación, con especialísima incidencia en el Grupo A, en el que han de reclutarse, naturalmente, los altos directivos de la Administración Pública; por lo que no sería ocioso valorar también para el ingreso en los Cuerpos de dicho Grupo el “currículum” de cada aspirante, con el fin de atraer a los mismos a profesionales valiosos y expertos de todas las ramas — y no solamente a estudiosos —, que podrían aportar un nuevo y más dinámico tono gestor — sin merma de la seguridad jurídica — a los procesos de decisión en la Administración de la Comunidad Autónoma aragonesa.

Dada la coincidencia de pareceres sobre la necesidad de esta reforma, la Diputación General de Aragón habría de colaborar — con sus propuestas y estudios —, a través del Consejo Superior de la Función Pública, la Comisión de Coordinación de la Función Pública y su Gabinete Técnico (previstos en los artículos 7 y 8 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto), a su introducción generalizada en todas las Administraciones Públicas, sin perjuicio de aplicarla en la medida posible, dentro de sus márgenes competenciales de actuación, a sus propias convocatorias de oposiciones.

IV.3.4.— Carrera administrativa.

Punto importantísimo para la profesionalización de la Función Pública es la creación de expectativas de carrera administrativa que supongan para el funcionario un horizonte razonable de futuro. En este sentido, deben hacerse fluídas las posibilidades de movilidad, tanto geográfica como horizontal y vertical. Esta última tiene un primer y más obvio aspecto de promoción profesional directa, mediante la estructuración de un sistema de niveles escalonados para puestos de distinta responsabilidad, por los que puedan ascender progresiva y gradualmente los funcio-

narios, dentro de los tramos o intervalos establecidos para cada Grupo de titulación y "grado personal" — con la posible permeabilidad entre los niveles limítrofes —, con arreglo a un baremo objetivado de méritos entre los que la mera antigüedad no tenga concedido un peso específico tan fuerte que pueda desincentivar otros valores como el estímulo, la formación o el espíritu de superación.

Es, por lo demás, decisivo que en esa carrera gradual no se produzcan retrocesos injustificados — salvo por causas legales de naturaleza disciplinaria y con la previa incoación de expediente sancionador —, cuya posibilidad discrecional introduzca en la perspectiva profesional del funcionario un factor de incertidumbre que podría redundar en perturbaciones del servicio o comprometer la imparcialidad de aquél. La garantía del nivel alcanzado debe ser, por consiguiente, un objetivo de la política de personal, articulando en medidas concretas los principios básicos que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece al efecto, con el fin de evitar que queden sin contenido práctico las previsiones al respecto de esta norma; si bien, como se ha indicado, la garantía del nivel no debe entenderse como inamovilidad absoluta en el puesto de trabajo concreto, lo que petrificaría inconvenientemente a la Administración por el mantenimiento inexorable en cargos de responsabilidad de quienes se han mostrado ineptos, venales o negligentes para desempeñarlo, sino como seguridad de empleo en un puesto que, dentro del nivel correspondiente al respectivo "grado de personal", sea más adecuado a las aptitudes de cada funcionario, en el contexto de la estructura orgánica en cada momento vigente.

Otro aspecto de la carrera administrativa hace referencia al fomento de la promoción interna que permita el ascenso de los funcionarios a los Cuerpos o Escalas del Grupo superior al de su pertenencia, si están en posesión de la titulación exigida, reservando para ellos un tanto por ciento de las plazas vacantes cuya provisión se convoque y mediante la superación de las pruebas que a tal efecto se fijen en cada caso, tal como previene el artículo 22 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Con objeto de promover esta movilidad vertical entre los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, la Diputación General de Aragón debería conceder a quienes pudieran mostrarse interesados las posibles facilidades para la realización de los estudios encaminados a la obtención de los títulos académicos que les permitan optar al ingreso en Cuerpos y Escalas de un Grupo superior.

En cuanto al personal laboral, sería conveniente que en el Acuerdo Marco — o en los Convenios — se fijara un sistema uniforme y regular para los ascensos a categorías profesionales superiores, con los requisitos de titulación y pruebas que sean procedentes, quedando en cambio como estrictamente excepcionales los expedientes de "reclasificación" por realización de trabajos no correspondientes a la categoría profesional del trabajador. Los contratados laborales han de encontrar, asimismo, condiciones favorables para los estudios y la consecución de los títulos necesarios para su promoción y, en su caso, para el ingreso en los Cuerpos o Escalas de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

También podría arbitrase un procedimiento para la movilidad horizontal que permitiera, con arreglo a criterios claros, la integración de los funcionarios que cumplieran las condiciones exigibles en otros Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación de la Función Pública autonómica, creándose, de esta manera, una cierta permeabilidad en favor de la racionalidad funcional.

Pero la verdadera profesionalización de la Función Pública requiere, además, que los funcionarios puedan y estén obligados a dedicar su entera capacidad laboral al servicio público en su puesto de trabajo y ello, junto con la implantación y control de un riguroso sistema de incompatibilidades, supone la progresiva extensión de la dedicación exclusiva, ampliando el ámbito de aplicación de la misma en cada nivel, en la medida en que las disponibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo, pero iniciando el proceso ya para continuarlo sin interrupción hasta completar un cuadro en el que la dedicación del funcionario en exclusiva a su función constituya la regla general y no la excepción.

IV.3.5.— Formación y perfeccionamiento.

Otro importante aspecto de la profesionalización es el de la actualización, readaptación y mejora profesional del funcionario para conseguir su permanente "puesta a punto" con respecto a las exigencias del trabajo en la Administración Autonómica en cada momento, en circunstancias cambiantes por la aceleración del ritmo histórico. Deben elaborarse y realizarse programas de formación y perfeccionamiento del personal, principalmente a base de la organización de una ancha gama de cursos de distinto grado que —enmarcados en la actividad ordinaria del Instituto Aragonés de Estudios Administrativos (que en su momento habrá de ponerse en funcionamiento) y mediante convenios de colaboración con el INAP y otras escuelas funcionariales—, puedan abarcar periódicamente, en una u otra medida, a la totalidad de los colectivos al servicio de la Diputación General de Aragón.

Estos cursos han de programarse con especial incidencia en la capacitación para las modernas técnicas de gestión, dirección, ejecución y organización, sobre todo en cuanto se refiere al empleo de ordenadores y al conocimiento de los sistemas de análisis y procesamiento de datos, y de las virtualidades crecientes de la informática y otras tecnologías. En el Grupo A de titulación debe irse a un programa permanente de formación de "directivos" con el fin de constituir un conjunto cualificado y suficiente, continuamente reforzado, de funcionarios de alta preparación y eficacia para impulsar la renovación y mejora de la actuación de la Administración Autonómica.

Asimismo, es preciso adecuar la formación del personal a las características del inmediato futuro y con vista a las nuevas funciones de las Administraciones Públicas tras la integración de España en la Comunidad Económica Europea, que requerirá un especial esfuerzo de mentalización y de adaptación a los esquemas de funcionamiento de todos los órganos administrativos y, por ende, de los funcionarios y contratados que desempeñan los oficios públicos.

Por otra parte, la participación en los programas de formación y perfeccionamiento debiera ser no opcional sino obligatoria para los funcionarios —mediante una adecuada planificación de los cursos a impartir a los diversos colectivos—, para convertir lo que ha venido siendo en la Administración Central una mera forma de acumulación de diplomas por algunos —generalmente asistemática y a veces en detrimento del propio trabajo— en un sistema de verdadero periódico mejoramiento y puesta al día en la preparación profesional, que a su vez se traduciría en un procedimiento de evaluación permanente del funcionariado.

Y no debería olvidarse, finalmente, entre los planes y programas de la Administración Autonómica, la organización de las actividades formativas dirigidas al personal dependiente de las Corporaciones de la Administración Local del territorio aragonés, en busca de un acercamiento de técnicas y procedimientos, una homogeneización de criterios y una profundización conjunta en el significado administrativo de la autonomía.

IV.4.— Dignificación de la Función Pública

IV.4.1.— Adecuada distribución de tareas y responsabilidades

Importante tarea a realizar es la de dignificar la figura del empleado público, para situarla en una posición acorde con la importancia de su misión, lo que redundará en beneficio del cumplimiento de ésta. Se trata de evidenciar el intrínseco valor de un trabajo al servicio del interés público de los ciudadanos aragoneses y del bien de la Comunidad.

Una de las vías de avance en este sentido es la atribución al funcionario de tareas y responsabilidades propias de su grado y nivel, de tal manera que pueda actuar en cada momento, en el ejercicio de su cargo o función, dentro de un marco claro de competencias, correspondiente a su posicionamiento en la escala jerárquica de la Administración y homogéneo, por lo tanto, con respecto a los de la misma categoría y rango en otras áreas o Departamentos.

A ello puede contribuir en no despreciable medida la creación de las condiciones que favorezcan la movilidad interna del personal —sin mencionar el derecho de traslado a otras Administraciones Públicas— no sólo en los sentidos vertical y horizon-

tal —ya señalados al hablar de la promoción profesional— sino también en el sentido geográfico, de tal manera que quienes están al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma puedan optar, dentro de ella, sin dificultad, a ocupar puestos de trabajo apropiados y a que aspiren, sea cual sea su ubicación funcional, orgánica o territorial, evitando la sensación, especialmente acusada en algunos colectivos y sectores, de vinculación permanente con respecto al puesto o plaza concretos, al Departamento de adscripción, localidad de destino, etc. Con lo que además se combatiría la tendencia natural de las organizaciones administrativas a la “petrificación” y a la perpetuación —y anquilosamiento— de personas en las tareas, y se dotaría a la Administración aragonesa de un saludable grado de flexibilidad y renovación.

IV.4.2.— Moralización administrativa

La dignificación del funcionariado tiene como premisa ineludible la moralización de la Administración Pública.

Pero no es justa la actitud que desconfió a priori del funcionario y presupone que su actuación está habitualmente viciada de inmoralidad, de ineptitud y de bajo rendimiento; tales efectos no pueden ser predicados de una gran mayoría de funcionarios públicos y, por tanto, éstos no deben considerarse estigmatizados por el hecho de serlo. Pero, con ello, no pretende decirse que haya que ignorar que aquellas situaciones puedan producirse en determinados casos; por el contrario, la Administración tiene la obligación ineludible de investigarlas y de combatir sus causas, corrigiendo sus propios defectos organizativos, haciendo inviables esas situaciones, extirpando radicalmente toda corruptela y exigiendo rigurosamente, siempre que proceda, las responsabilidades individuales por comportamientos probadamente irregulares, pero sin globalizar su imputación a los colectivos de funcionarios.

Es decir, que desde la presunción general de conducta ética y eficaz de los servidores públicos, debe abordarse una seria y continuada acción de inspección y erradicación de los concretos focos y causas de ineficacia o irregularidades que pudieran detectarse, para salvar y garantizar con ello la honorabilidad institucional de la Administración y de la Función Pública autonómica.

El momento de transformación de la tradicional Administración centralista y centralizadora en el nuevo sistema erigido constitucionalmente por la creación del Estado de las Autonomías, ha de ser la coyuntura histórica para la eliminación de viejos usos viciados y la consiguiente institucionalización de hábitos nuevos, basados en los principios de efectiva responsabilidad por actuaciones culposas, publicidad y transparencia en la actuación administrativa, productividad y eficacia, economía de medios, cumplimiento fiel de las normas —frente a “ordenacismos” que pueden burlar el espíritu e incluso la letra de aquéllas—, dedicación al servicio, y seriedad y orden en el desempeño de las tareas, guarda del secreto profesional, diligencia y cortesía en la atención al administrado y, en general, respeto al ciudadano y a sus derechos constitucionales.

IV.4.3.— Imagen

Desde la plataforma de la moralización y de una actividad administrativa cada vez más eficaz y transparente, puede y debe emprenderse una campaña de imagen y prestigio del funcionario público ante la opinión, para rehabilitar su figura frente a la tradicional “mala prensa” que, justificada o injustificadamente, le acosa. La ocasión de su transformación en funcionario de la nueva Administración autonómica es la oportunidad para que éste lleve a cabo, en favor de su credibilidad, una reivindicación genérica —mediante campañas planificadas, a través de los medios de comunicación social, de charlas y mesas redondas, publicaciones divulgativas, etc.—, que se reflejaría a la vez, sin duda, en una también necesaria potenciación sociológica de las instituciones aragonesas.

IV.4.4.— Prestaciones extrasalariales.

Otra faceta de gran interés en el tema de la dignificación del funcionario está relacionada con la mejora de su calidad de vida. La Administración debería facilitar a todos los que para ella trabajan ciertas prestaciones de carácter económico-social, cultural, etc. A este respecto, la Administración de la Comunidad Autó-

noma podría tender a mejorar, en cuanto esté a su alcance, las condiciones de vida de su personal, proporcionándole —directa o indirectamente— toda una serie de servicios a modo de “componentes sociales del salario”, complementarios de las casi siempre insuficientes cuantías retributivas —inferiores en la mayoría de los niveles a las del sector privado— y que constituirían un ofrecimiento permanente y un estímulo adicional.

Desde este punto de vista, podrían estudiarse planes de actuación en áreas como desarrollo cultural y promoción artística, actividades deportivas, viajes y vacaciones, vivienda (Patronato, cooperativas, líneas de crédito, etc.), economatos, guarderías infantiles, becas de estudios y otras.

IV.4.5.— Participación.

La dignidad profesional y personal del funcionario y del contratado laboral al servicio de la Administración se potencia también en la medida en que participa en la vida administrativa. No se trata ya de la realización ordinaria de las tareas encomendadas a su puesto de trabajo, dentro de la unidad concreta o programa a que está afectado, sino más bien de su presencia —directa o por representación— en los órganos colegiados, y especialmente en los llamados “de participación”. Pendiente de regulación por Ley de las Cortes Generales españolas del ejercicio de los derechos de sindicación y huelga de los funcionarios públicos, no es posible, hasta que se conozcan su contenido y sus principios, articular los cauces de representatividad definitivos, pudiéndose, de momento, encontrar sólo fórmulas provisionales para la incorporación de representantes a la Comisión de Personal ya creada por las normas propias de la Diputación General de Aragón, pero cuyo funcionamiento normalizado queda condicionado a su definitiva configuración una vez aprobadas las leyes citadas.

IV.4.6.— Identificación, satisfacción, humanización.

En definitiva, es conveniente adoptar una serie de medidas y, en general, de actitudes que favorezcan la integración del personal en la organización administrativa, su identificación con los fines de la Administración Autonómica a la que presta sus servicios profesionales, asumiendo conscientemente sus funciones, que serán así desempeñadas con mayor interés personal en orden a la consecución de los objetivos conocidos y compartidos. Esa identificación sólo puede lograrse si el funcionario se ve tratado con dignidad en su trabajo, porque se le informa adecuadamente de las características de éste, se le asignan en lo posible los cometidos más acordes con su formación y sus preferencias, se le invita al diálogo sobre cuestiones metodológicas, se admiten sus sugerencias e incluso sus críticas razonadas, se valora su esfuerzo y dedicación, se le mantiene en una consideración equitativa respecto de sus compañeros, se le estimula al trabajo en equipo, se confía en su sentido de la responsabilidad, se le hace partícipe, en alguna medida, del proceso de toma de decisiones, etc. En resumen, es preciso que en cada una de las unidades y escalones de la estructura orgánica se constituyan por los respectivos titulares entre sus subordinados las condiciones para que ninguno pueda acusar la despersonalización en sus concretas tareas y, por el contrario, todos pueden llegar a sentir algún grado de satisfacción por su servicio a la Comunidad Autónoma. El propósito de profundizar en la humanización de las relaciones debe servir para que cada uno se considere indeclinablemente comprometido a cooperar con toda su capacidad profesional en la tarea de contribuir a la nueva Administración Autonómica y se sienta orgulloso de su condición de funcionario público al servicio de Aragón.

DIRECTRICES DE ACTUACION

(Capítulo IV)

1.— Debe procederse a fijar el marco normativo legal y reglamentario que, en desarrollo de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establezca, con carácter definitivo, la regulación de la Función Pública propia de la Comunidad Autónoma de Aragón. A tal efecto, durante el año 1985 se remitirá a las Cortes de Aragón el correspondiente Proyecto de Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

2.— Se culminarán, durante el primer semestre de 1985, los estudios que actualmente se desarrollan con objeto de racionalizar la estructura de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

3.— En relación con el personal laboral se desarrollará, desde 1985, una política dirigida a la progresiva reducción del número de convenios existentes en la actualidad como consecuencia de la diversa procedencia del personal transferido, pudiendo negociarse, en su caso, un Acuerdo Marco para todos ellos. Esta política, que podría tender en el futuro al convenio único, estará condicionada lógicamente en su aplicación por las necesarias habilitaciones presupuestarias que una operación de homogeneización progresiva de esta naturaleza comporta.

4.— Se mantendrá el principio de unidad de acción en la política de personal a través de los órganos correspondientes del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, compatible con la necesaria desconcentración en los distintos Departamentos de la gestión ordinaria en dicha materia.

5.— A partir de enero de 1985 se desarrollarán los estudios de definición de funciones y clasificación de puestos de trabajo con su valoración y asignación de retribuciones, que permita la elaboración de las plantillas de personal más adecuadas, en función de las estructuras orgánicas y de los programas presupuestarios de actuación de cada Departamento. La clasificación de puestos de trabajo establecerá también el carácter de libre designación o concurso reglado a efectos de su provisión.

6.— En los futuros ejercicios presupuestarios deberá existir una plena coincidencia entre plantilla orgánica y plantilla presupuestaria, con objeto de evitar imprecisiones en la gestión de personal y facilitar el análisis de coste-rendimiento de los servicios.

7.— Durante 1985 y 1986 se desarrollará una segunda fase de mecanización informática de los datos de personal no estrictamente económicos, hasta la completa informatización de la gestión de personal y programación de efectivos, organizándose con carácter definitivo el Registro de Personal.

8.— Se realizarán durante 1985 los estudios que garanticen una correcta aplicación en el futuro del sistema de grados personales a que hace referencia el artículo 21 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Para ello se establecerán los intervalos que en la escala de niveles de complemento de destino de los puestos de trabajo clasificados se asignen a cada Grupo de titulación; los niveles comprendidos en cada intervalo se corresponderán con los grados personales.

9.— Se continuará la rigurosa aplicación del sistema objetivo de todos los procesos de selección de personal, con observancia estricta del principio de convocatoria pública para la provisión de vacantes por traslado de funcionarios y selección de candidatos a la contratación laboral, así como para los nombramientos de cargos de jefatura y responsabilidad administrativa, incluso los calificados como de libre designación.

10.— Se establecerán las bases para la futura selección de funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, realizándose, durante el primer semestre de 1985, los estudios previos para definir, tras una revisión crítica de los sistemas tradicionales de las Administraciones Públicas, el método de selección dirigido a la incorporación del personal idóneo para la Administración Autónoma. Será posible proceder directamente a la selección directa de funcionarios propios desde la entrada en vigor de la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

11.— Se programarán y desarrollarán, durante los próximos años, cursos y otras actividades de formación y perfeccionamiento del personal, incluso de participación obligatoria, dirigidos fundamentalmente a estos objetivos:

- Conseguir el necesario grado de cualificación y preparación en las modernas técnicas de gestión y dirección en los diversos niveles directivos de la Función Pública Autónoma.

- Reciclaje y actualización permanente de todo el personal.
- Adaptación a nuevas necesidades: Se iniciará a partir de 1985 un Programa de Cursos de Formación sobre Comunidades Europeas.

12.— Cuando el volumen de las actividades de formación y perfeccionamiento del personal lo aconseje y se haya iniciado la selección del funcionariado propio directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, se pondrá en funciona-

miento el Instituto Aragonés de Estudios Administrativos, como centro dedicado a la selección, formación y perfeccionamiento del personal, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública, pudiendo también desarrollar este tipo de funciones en relación con el personal de las entidades locales de Aragón, previo convenio con el Instituto de Estudios de Administración Local.

13.— Se fomentará la promoción interna, regulándose la movilidad vertical de los funcionarios y contratados laborales que posean la adecuada titulación; asimismo, se posibilitará la movilidad horizontal entre cuerpos, grupos o escalas del mismo Cuerpo. Los criterios a este respecto se coordinarán con los que adopte la Administración del Estado.

14.— A medida que las disponibilidades presupuestarias lo permitan, se ampliará progresivamente en todos los niveles el número de puestos de trabajo dotados con complementos retributivos que hagan exigible la dedicación exclusiva a aquéllos por parte de quienes los desempeñen, como instrumento de una política de plena profesionalización de la Función Pública en la Administración Autónoma.

15.— Se profundizará en la línea de habilitación de cauces para una creciente participación del personal en la vida administrativa, no sólo por su representación en los órganos idóneos —cuando quede regulada por la anunciada Ley de Sindicación y huelga de los funcionarios— sino por la adopción de todas las medidas que fomenten, a través de procedimientos menos formales de relación interna, su identificación con los fines de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

V.— LA ADMINISTRACION AUTONOMICA Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

V.1.— Consideraciones Generales

Los sistemas democráticos occidentales están asistiendo en las últimas décadas a un progresivo auge de la idea de participación como complemento lógico de los sistemas tradicionales de representación en unos Estados con unas administraciones cada vez más presentes en la vida de los ciudadanos.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto cómo, junto a la dicotomía clásica interés privado-interés público, ha emergido dentro de la sociedad la conciencia de unos intereses difusos o colectivos que, por la dificultad de su individualización, han sido, quizás injustamente, marginados e insuficientemente protegidos por la democracia representativa y los mecanismos del Estado liberal de derecho.

Un reconocido autor ha observado certeramente cómo estamos asistiendo en nuestros días a un afianzamiento de la concepción social de la democracia como superación de la concepción liberal.

En esta línea, la Constitución Española de 1978, en su artículo 9.2, establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan y dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Como puede observarse, este precepto viene a establecer que la libertad y la igualdad son situaciones individuales y sociales, a la vez, de los individuos y de los grupos.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la Constitución Española recoge ya concretamente los derechos de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos al disponer que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Los mencionados preceptos constitucionales obligan a todas las administraciones públicas del Estado y, por ello, es necesario que se establezcan las correspondientes normas de participación ciudadana y se creen los necesarios cauces de participación.

Este principio de participación directa tiene, quizás, una mayor virtualidad y posibilidades de introducción en las adminis-

traciones públicas más cercanas a los administrados, en especial en la Administración Local.

No obstante, también en otras administraciones públicas y, concretamente, en las Comunidades Autónomas, la aplicación de la idea de participación puede tener un extenso campo, estando obligadas sus administraciones a hacer un esfuerzo político y jurídico para acercarse progresivamente al objetivo constitucional de la participación directa del ciudadano en los asuntos públicos.

Por su parte, en el Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge el principio general de participación, al establecer en su artículo 6.2 que "corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

a) Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida económica, cultural y social".

En cumplimiento de lo establecido en este precepto, los poderes públicos aragoneses en general y la Administración de la Comunidad Autónoma en particular deberán profundizar en los cauces tradicionales de participación directa y establecer, en su caso, aquellas otras que sean necesarias para hacer efectivo el principio de participación expresado en nuestra Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

V.2.— La participación en el procedimiento administrativo

Un primer cauce de participación ya recogido en algunos aspectos por la legislación vigente, pero del que no se ha hecho uso con la debida extensión e intensidad, consiste en la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las decisiones administrativas que van a afectarle. No se trata, como es lógico, de una participación en la toma de decisión, ya que ésta sólo puede ser adoptada por aquellos órganos a los que el ordenamiento jurídico tiene atribuidas competencias, pero sí de su intervención en el procedimiento, es decir, en el conjunto de actuaciones que se realizan hasta llegar a la decisión administrativa definitiva.

En este sentido, es obligado hacer referencia, en primer lugar, a la importancia de la participación de los ciudadanos en el proceso de producción normativa que, en relación con las normas con rango de ley, se concreta en la posibilidad de la llamada iniciativa legislativa popular y, con respecto a las disposiciones generales de la Administración, el trámite previsto es el de información pública a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, desarrollado en este punto por la Ley 3/1984, de 22 de junio, que en su artículo 57 establece: "1.— El Presidente, a propuesta de los Consejeros correspondientes, podrá someter los proyectos de normas reglamentarias a información pública, siempre que la índole de la norma lo aconseje y no existan razones para su urgente tramitación.

2.— El plazo de información pública no será inferior a veinte días.

3.— Podrán acceder a ella y presentar las alegaciones y escritos oportunos los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas públicas y privadas".

Como puede observarse, este trámite consiste en la publicación de un proyecto de disposición con carácter previo a su aprobación definitiva para que, a través de las alegaciones y observaciones, los sectores sociales y los ciudadanos individuales puedan sugerir la corrección de determinados aspectos del proyecto inicial. También permite comprobar el grado de aceptación o rechazo que una decisión puede tener en el cuerpo social.

Parece conveniente que la Administración de la Comunidad Autónoma haga uso de este trámite de información pública en aquellos casos en que sus disposiciones reglamentarias afecten a sectores e intereses sociales cuya presencia en el procedimiento sea aconsejable a efectos de conseguir el mayor grado de aceptación social de la disposición.

Junto al trámite de información pública en el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias, es preciso también utilizar, con mayor frecuencia de la habitual, el trámite de informe en las decisiones de carácter singular. Es decir, se trata de que cuando la Administración Autonómica adopte determinada resolución administrativa, con una especial proyección en la vida ciudadana, detecte el estado de opinión de los afectados solicitando los informes a que hace referencia la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, y en este tipo de procedimientos, conviene también profundizar y obtener el máximo provecho participativo del trámite de audiencia de los interesados que, con frecuencia, se convierte en una fase rutinaria del procedimiento por su defectuosa instrumentación en la práctica de los distintos órganos administrativos.

Hemos hecho referencia hasta el momento a las posibles técnicas de participación formal del administrado en procedimientos administrativos previos a la adopción de decisiones que puedan afectarle. Junto a estas técnicas de participación formal, puede ser conveniente también la utilización de mecanismos informales, como la consulta directa a organizaciones, asociaciones y sectores a los que pueda afectar una disposición, o la realización de encuestas públicas sobre el contenido de la misma, que pueden ser un excelente instrumento de medida del estado de opinión sobre la cuestión.

V.3.— La participación ciudadana y los órganos consultivos

La creación de órganos consultivos en los que estén presentes los intereses colectivos o difusos a los que se ha hecho referencia anteriormente, puede ser también una de las fórmulas de participación más efectiva.

Frente a los mecanismos de participación de carácter puntual previstos en el epígrafe anterior, estos órganos suponen una participación permanente, organizada e institucionalizada. Lógicamente, estos órganos no van a tener como misión adoptar decisiones, ni sus informes van a ser vinculantes para la Administración: su finalidad será la de introducir en el proceso de formación de las decisiones los intereses secundarios, habiéndose de tener en cuenta, por otra parte, que, aunque sus informes no tengan carácter vinculante para la Administración, son un medio importante para limitar su discrecionalidad. Piénsese, por ejemplo, en el hecho de que la Administración debe motivar, de conformidad con lo establecido en el artículo 43, apartado 1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, su separación del dictamen emitido por el órgano consultivo. Para que los órganos consultivos de carácter sectorial que puedan crearse tengan auténtica operatividad, será necesario que la Administración Autonómica les proporcione información completa sobre los diversos temas en relación con los que deberán expresar su opinión, además de establecer los mecanismos necesarios para garantizar que los miembros que los constituyan sean la auténtica expresión de esos intereses colectivos que han de canalizar. Estos consejos deben servir para exigir información, presentar alternativas, exigencias y sugerencias, y, en su caso, ejercer la crítica.

Dos posibles desviaciones deben evitarse en la creación y funcionamiento de estos consejos:

— La primera de ellas, que sean una manifestación no de auténticos intereses sociales sectoriales sino de espúreos intereses corporativos en busca de la obtención de privilegios para un determinado cuerpo social.

— La segunda, que en ningún caso su constitución debe hacer perder de vista que la representación de los ciudadanos aragoneses la tienen los Diputados de las Cortes de Aragón. Estos órganos son un simple medio de conocer y detectar la opinión de concretos sectores sociales sobre la actuación administrativa.

Las áreas habituales en las que se está procediendo por las distintas administraciones públicas a la creación de órganos consultivos son los siguientes: salud, tercera edad, juventud, urbanismo, ecología y medio ambiente, cultura, enseñanza, consumo, etc. La Diputación General de Aragón ha creado ya

un número considerable de órganos de participación de esta naturaleza y la línea de actuación de cara al futuro debe ser, junto a la creación de nuevos órganos en aquellos sectores que sea necesario, en conseguir su operatividad, su correcto funcionamiento, para que sean un instrumento idóneo al servicio de la participación ciudadana y no una mera idea plasmada en el Boletín Oficial.

V.4.— La participación ciudadana y la información

Condición sine qua non para que exista una auténtica participación ciudadana es la información. La realidad pone de manifiesto que el primer obstáculo con el que se encuentra el ciudadano para el ejercicio de sus derechos es la falta de información sobre los mismos y el desconocimiento de los mecanismos para ejercerlos. Por otra parte, la complejidad cada vez mayor de la vida administrativa hace necesario que la Administración ofrezca al administrado una permanente asistencia y apoyo que facilite sus relaciones con las oficinas públicas.

Una labor que puede colaborar decisivamente a ofrecer una nueva imagen de la Administración de la Comunidad Autónoma es la dirigida a garantizar una información fluida y precisa de los derechos de los administrados, de los trámites procedimentales, de sus medios de defensa contra las propias decisiones administrativas, de las reclamaciones y quejas que puedan interponer contra la actuación de los órganos de la Administración, etc.

Por ello, uno de los trabajos que actualmente elaboran los correspondientes servicios de la Diputación General de Aragón es la confección de un programa sobre el funcionamiento de las "Oficinas de Información, Sugerencias y Reclamaciones" creadas por Decreto 16/1983, de 14 de enero, pero sin la necesaria planificación y reflexión previa sobre sus objetivos y con una escasísima dotación de medios personales y materiales que ha obligado a un replanteamiento en profundidad de su actividad.

Así, sin necesidad de modificar el contenido normativo del Decreto de creación, hace falta que tales Oficinas sean realmente operativas y eficaces de cara al objetivo que pretenden.

En este sentido, parece conveniente conservar el esquema orgánico de una oficina central en los servicios centrales de Zaragoza y oficinas provinciales situadas en las Delegaciones Territoriales de Huesca y Teruel, sin perjuicio de que en cada oficina pública de la Diputación General de Aragón con una entidad suficiente existan funcionarios dedicados a la tarea de información al administrado.

Estas oficinas, cuyas funciones básicas son, como es conocido, la centralización de la información detallada al ciudadano sobre cualquier género o asunto en relación con la Administración Autónoma, la canalización de las sugerencias e iniciativas, la información sobre el ejercicio del derecho de petición o sobre el derecho de queja, garantizando su atención, deben buscar nuevas fórmulas y criterios cada vez más operativos y flexibles en su labor de información, utilizando la informática, haciendo un uso mayor de la consulta telefónica y, sobre todo, realizando un esfuerzo para que el administrado conozca su existencia y las posibilidades y ventajas que pueden ofrecer.

Ello, naturalmente, exige un reforzamiento de las actuales dotaciones, hoy simbólicas, de estas Oficinas, tanto en personal plenamente capacitado como en los medios materiales citados, imprescindibles para poder realizar una auténtica labor de información al ciudadano.

Para garantizar su correcto funcionamiento hace falta, por otra parte, establecer unos mecanismos útiles de recepción de la información de los distintos servicios, que, absorbidos por un trabajo diario, tienden a considerar marginal la importantísima tarea de información. Las relaciones entre las Oficinas de Información y los distintos órganos administrativos deben establecerse desde la sensibilidad general de la trascendencia pública de su misión y sobre la base de que el incumplimiento de sus peticiones de información, control de la resolución de las quejas, etc., deben ser seguidos de una inmediata reacción de la organización contra el servicio responsable.

Hay un elemento que contribuye de forma decisiva a un co-

recto funcionamiento de los sistemas de información: la concentración de los servicios en el número mínimo de locales. En el momento actual, la enorme dispersión que se sufre es una condición limitativa para conseguir una optimización de estos servicios. No obstante, teniendo en cuenta la política de concentración de oficinas públicas que la Diputación General de Aragón desarrolla, se elaboran en la actualidad proyectos para conseguir en los futuros edificios públicos unos servicios de información al ciudadano que puedan incorporar todas las modernas técnicas existentes en la materia y que constituyan un auténtico modelo de lo que en el campo de la información y asistencia al ciudadano puede realizarse.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que junto a las oficinas de información de carácter general puede haber oficinas de información especializadas (consumo, información especializada en la industria, etc.) que exigen un grado de conocimientos de temas sectoriales que no puede exigírsele al personal de la oficina general. La cuestión es conseguir una perfecta coordinación entre una y otras para que no se produzcan disfunciones ni duplicidades.

Asimismo, debe existir una perfecta coordinación entre todas las Oficinas de Información al ciudadano existentes en las administraciones públicas con servicios en el territorio de Aragón, porque las oficinas deben conocer tanto los asuntos propios de su Administración como la Administración a la que competen los restantes y qué órganos dentro de la misma deben resolverlos. A tal efecto deberán realizarse las oportunas reuniones de coordinación entre los responsables de las distintas oficinas de información ciudadana existentes en el territorio de Aragón.

DIRECTRICES DE ACTUACION

(Capítulo V)

1.— Deberá utilizarse, en todos aquellos casos que su trascendencia social lo aconseje el trámite de información pública de las disposiciones reglamentarias establecido en el artículo 5 de la Ley 3/1984, de 22 de junio. Por otra parte, se desarrollará durante 1985 un programa dirigido a que los distintos órganos administrativos con competencias externas obtengan el máximo provecho de los trámites de informe y audiencia del interesado en el procedimiento administrativo frente a su escasa utilización, rutinización o inoperancia práctica anual en las distintas Administraciones Públicas.

2.— Se continuará la política de participación ciudadana a través de los órganos colegiados consultivos sectoriales a los que especialmente deberá imprimírseles una auténtica operatividad, suministrando permanentemente a sus miembros información sobre los temas de su competencia, cumpliendo rigurosamente el calendario de sesiones y efectuando una Memoria anual de evaluación de sus actividades.

3.— Durante el primer semestre de 1985 se elaborará y pondrá en práctica un programa de mejora de los sistemas de información al administrado a través de un replanteamiento profundo de las Oficinas de Información, Sugerencias y Reclamaciones, dotándolas de personal cualificado y de los medios materiales necesarios, y proponiendo los sistemas de coordinación adecuados en relación con las oficinas de las restantes Administraciones Públicas.

VI.— LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: SU PROYECCION SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA

VI.1.— Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con el Estado y con otras Comunidades Autónomas

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la configuración del Estado Autonómico supone un proceso de transforma-

ción radical de la estructura y organización de un sistema territorial basado, durante cerca de tres siglos, en la más rígida centralización del poder político y administrativo: esa centralización, que alcanzó sus mayores cotas durante la dictadura, supuso en la práctica una institucionalización de un sistema de relaciones jerárquicas entre las diversas administraciones públicas.

Por un lado, la Administración estatal vio crecer progresivamente sus competencias en merma de las propias de las Administraciones Locales. Por otro lado, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, aunque gozaban de su propia personalidad jurídica, eran mediatizadas por la acción de los Gobernadores Civiles que las convertían, de hecho, en unas Administraciones jerárquicamente subordinadas en todo a la Administración del Estado.

La aprobación de la Constitución de 1978 y el advenimiento del sistema democrático a nuestro país, rompe ese esquema preexistente, tanto en favor de una auténtica autonomía local, como por el hecho histórico de la aparición de las Comunidades Autónomas, cuya incorporación al sistema constitucional introduce un cambio de la mayor trascendencia en la organización política de nuestro Estado y, por tanto, en el viejo modelo administrativo lastrado por el centralismo y la falta de capacidad de decisión propia de las regiones y de los municipios.

De un Estado jerarquizado y centralista hemos pasado, de este modo, a un Estado de las Autonomías, en el que se reconoce plena capacidad política y administrativa a las diversas Comunidades Autónomas que se han constituido, produciéndose así, de una parte, una descentralización del poder legislativo en la medida que los Parlamentos regionales pueden dictar leyes propias, y una prácticamente total descentralización administrativa en la medida en que las Comunidades Autónomas están llamadas a ser los órganos ejecutores, tanto de su legislación propia, como, en buena parte, de la legislación del Estado.

Este nuevo marco territorial que nos ofrece la Constitución impone un nuevo sistema de relaciones entre las distintas administraciones públicas, que debe estar basado no tanto en criterios de jerarquía como en fórmulas que propicien la cooperación, coordinación y colaboración entre los distintos entes públicos.

No obstante, quizá las grandes dificultades políticas y técnicas que conlleva el proceso autonómico, inscrito a su vez en la transformación democrática del sistema político, han podido suponer que, en el momento actual, nos encontramos con un Estado jurídicamente autonómico y que, sin embargo, no se hayan aún adaptado las actitudes políticas y sociales al nuevo modelo, ni se haya aún profundizado en las diversas técnicas que pueden instrumentar un sistema auténtico de cooperación y coordinación de administraciones que tenga como objetivo la unidad y coordinación general de actuación en todo el sistema administrativo del Estado.

Es preciso, así, en primer lugar, un profundo cambio de mentalidad en los responsables políticos de las diversas administraciones, basado en la conciencia de que el funcionamiento del nuevo Estado exige una permanente actitud de diálogo y un constante espíritu de cooperación entre las distintas administraciones que lo conforman.

Ello es más necesario si se tiene en cuenta que la evolución general de todos los Estados federales y regionales tiene un signo de progresiva participación de las diversas administraciones en las distintas áreas competenciales. La idea de la separación neta de esferas competenciales, manejada en los albores históricos del federalismo, ha sido superada por la Historia en los diversos Estados descentralizados políticamente, creciendo el catálogo de las llamadas competencias compartidas para cuyo correcto y eficaz ejercicio es precisa la cooperación y la coordinación entre las diversas administraciones públicas.

Naturalmente, este fenómeno de coparticipación o concurrencia, en buena parte, de las decisiones administrativas, no debe ser en ningún modo utilizado por los poderes centrales como un instrumento de recorte de las competencias de las administraciones autonómicas. Del equilibrio entre la idea generosa de cooperación y la de máximo respeto a la autonomía regional surgirá el camino adecuado para encontrar el nuevo estilo de relaciones entre los distintos poderes territoriales.

Junto al cambio de mentalidad en el sistema de relaciones entre poderes, debe existir también una articulación técnica de aquellas fórmulas que posibiliten el desarrollo de esos principios de cooperación y coordinación entre administraciones.

A este respecto, es preciso afirmar, en primer lugar, que el mencionado cambio de actitudes en el sistema de relaciones sólo puede decirse que acaba de iniciar su andadura. La institucionalización de relaciones habituales, tanto formales como informales, la articulación de canales de relación entre altas autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, no se ha desarrollado todavía con la intensidad que requiere un Estado cooperativo.

La mayor parte de las energías coordinadoras se ha derrochado en la negociación de las transferencias de competencias. Las Comisiones Mixtas han sido uno de los primeros órganos de encuentro institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las tensiones que algunas veces se han generado en su seno y la propia dinámica de la negociación ha impedido que estas Comisiones fueran el germen de la futura fórmula de encuentro y relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las conferencias sectoriales del Ministro estatal y Consejeros del mismo ramo de las distintas Comunidades Autónomas, previstas en la Ley del Proceso Autonómico, han tenido una utilización insuficiente, cuando parecen un elemento importante para una correcta articulación de administraciones. Sólo el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que reúne al Ministro de Economía y Hacienda, y a los distintos Consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas, ha tenido un alto nivel de operatividad.

Por otra parte, en el importante campo de las relaciones no institucionalizadas, de los mecanismos informales de relación, aunque se han realizado en el último año importantes avances, no existe aún la suficiente fluidez entre autoridades del Estado y altos cargos de las Comunidades Autónomas. Un elemento que distorsiona de modo grave este sistema de relaciones es la pervivencia de una Administración Periférica del Estado que no ha sido suficientemente reducida en sus dimensiones, a pesar de haberse producido ya la mayor parte de las transferencias de competencias; y ello pese a que debe afirmarse claramente, de acuerdo con la doctrina científica generalmente aceptada, que sólo en aquellas materias directamente asignadas por la Constitución como de competencia ejecutiva del Estado es justificable el establecimiento de una Administración estatal directa, es decir, de una Administración Periférica con infraestructura propia en el ámbito territorial autonómico.

Así, la tendencia de los departamentos ministeriales afectados por las transferencias a mantener estructuras administrativas en los territorios autónomos, ha supuesto una tendencia paralela a articular la relación habitual con la periferia a través de los responsables de dichas estructuras, en perjuicio de las que deben mantenerse con quienes, en este momento, son ya titulares de las competencias transferidas, es decir, con las Administraciones autonómicas.

En este punto hay que asumir que el cambio de modelo de Estado implica la ruptura del tradicional esquema de relaciones autoridades centrales del Estado — autoridades periféricas del Estado, debiendo ser sustituido en buena parte por el de autoridades del Estado — autoridades autonómicas, sin perjuicio de que aquéllos utilicen, habitualmente, los órganos periféricos de coordinación previstos en la Constitución y en las Leyes que la desarrollan y, fundamentalmente, el Delegado del Gobierno.

En relación con todo lo dicho, el Presidente del Gobierno de la Nación ponía de manifiesto, en el último debate sobre "el estado de la Nación", la necesidad de que, culminada la difícil etapa de las transferencias, comenzara la etapa de la cooperación.

Es preciso, por tanto, profundizar en los instrumentos orgánicos y funcionales de la cooperación, fundamentalmente entre Estado y Comunidades Autónomas (coordinación vertical) y también entre las propias Comunidades Autónomas, especialmente las afectadas por problemas comunes (cooperación horizontal).

Parece conveniente analizar a continuación algunas de las fórmulas más importantes de la denominada cooperación vertical. La actitud receptiva de los distintos órganos de la Administración Autonómica hacia estas técnicas, cuya existencia y utilidad debe siempre estar presente a la hora de programar sus actividades, será una garantía para que la imprescindible coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma sea un objetivo alcanzable.

VI.1.1.— La cooperación vertical:

a) Las conferencias del Ministro estatal y Consejeros autonómicos.

La puesta en funcionamiento de las conferencias de Ministro y Consejeros parece indispensable para sentar las bases del modelo de coordinación entre instituciones públicas en el Estado Autonómico.

Se ha puesto de manifiesto cómo es precisamente en este campo de las acciones gubernamentales y administrativas donde, a partir de los años 60, se ha producido con especial intensidad el fenómeno cooperativo que actualmente preside el funcionamiento de los Estados federales y regionales. Así, por ejemplo, en Alemania Federal desde 1980 funcionan 13 conferencias sectoriales que integran al Ministro del ramo y a los Ministros responsables en la misma materia en cada uno de los Länder, y parecidas instituciones han surgido también en Austria, Suiza o Italia.

El objetivo fundamental que deben perseguir las conferencias sectoriales de carácter vertical es la coordinación de las políticas regionales en aras de la consecución de los objetivos comunes del Estado.

Es preciso afirmar que las conferencias sectoriales, aunque sean órganos de carácter institucional, no tienen atribuidas, como es lógico, facultades decisorias de carácter propio. Las conferencias tienen el objetivo de alcanzar acuerdos generales en su seno que, posteriormente, las distintas administraciones autonómicas se comprometen a aplicar como decisiones propias en el ámbito de su territorio regional.

Por otra parte, en la mayor parte de los países las conferencias son frecuentemente apoyadas por reuniones de funcionarios o Directores de Servicios de inferior nivel que operan como infraestructura técnica de negociación previa que garantiza la eficacia de los futuros acuerdos políticos. Los diversos Departamentos de la Comunidad Autónoma deberán tener presente la necesidad de canalizar, a través de estas Conferencias, los problemas de coordinación con la Administración estatal, para lo que será preciso solicitar la progresiva puesta en funcionamiento de las mismas.

b) Elaboración de planes y programas de actuación conjunta.

La Diputación General de Aragón se ha esforzado desde el principio en utilizar, en la medida de lo posible, esta fórmula cooperativa que se muestra como una de las más eficaces y que consiste en la formación en común de planes y programas de actuación de financiación conjunta por el Estado y la Comunidad Autónoma, que deberán ser ejecutados habitualmente por ésta. La profundización en esta fórmula de cooperación cuya utilización está prevista, por otra parte, en numerosos Decretos de transferencia, deberá ser uno de los objetivos de actuación de los diversos órganos de la Administración Autonómica.

c) Coordinación normativa.

Indispensable para la correcta articulación de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico es instrumentar las fórmulas precisas para que exista la adecuada coordinación entre el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado por las Comunidades Autónomas y también del ejercicio de la potestad reglamentaria en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas tengan atribuida únicamente la ejecución de la legislación estatal.

d) Convenios de cooperación.

La utilidad del convenio como técnica instrumental para resolver los problemas de relación entre Estado y Comunidades Autónomas es manifiesta y ha sido utilizada con frecuencia por la Administración de nuestra Comunidad Autónoma.

Cierto es que hay que destacar que nuestra Constitución sólo ha regulado la concertación entre las propias Comunidades

Autónomas en su artículo 145.2 y no entre éstas y el Estado, pero parece evidente la capacidad de éste para obligarse y, por tanto, para firmar convenios de esta naturaleza.

Debe evitarse, sin embargo, el recurso permanente al convenio como fórmula habitual de actuación compartida, ya que la proliferación que de éstos se observa en nuestro país en los últimos años puede ser el síntoma de una peligrosa deformación de la institución por falta de la imaginación suficiente para buscar las fórmulas de actuación conjunta que mejor se adapten en cada caso a los diversos problemas.

e) Intercambio de información.

El continuo intercambio de información entre Estado y Comunidad Autónoma es imprescindible para una correcta articulación de sus políticas sectoriales.

Las conferencias sectoriales antes citadas pueden ser lugar idóneo para el intercambio puntual de la información necesaria, para que Ministros y Consejeros conozcan perfectamente los planteamientos de cada una de las políticas nacional y regional, y la realidad sobre la que todas ellas operan. Tiene una gran importancia que el Gobierno del Estado, en aquellos aspectos en que goza de competencias que afectan a las diversas políticas regionales (por ejemplo, los criterios de ordenación general de la economía), defina su posición claramente para que los responsables autonómicos puedan ceñir su actividad a los planteamientos estatales.

Los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma deberán tener presente esa necesidad de suministrar al Estado la información correspondiente sobre las diversas actuaciones de la Comunidad Autónoma, estableciendo, asimismo, los canales de comunicación necesarios para recibir de éste la información que la Comunidad Autónoma precise.

f) Intensificación de las relaciones informales.

En cualquier caso, como ya se ha puesto de manifiesto, es preciso intensificar a todos los niveles las relaciones habituales entre autoridades estatales y autonómicas.

Los diversos órganos de la Comunidad Autónoma deben realizar un esfuerzo en la parte que les corresponde para conseguir ese importante objetivo.

La relación habitual entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos Autonómicos no puede diseñarse a golpe de recurso de inconstitucionalidad, que debe convertirse en un instrumento excepcional, siendo obligado establecer los canales de negociación y de entendimiento previos y necesarios para que puedan solucionarse una buena parte de dichos conflictos antes de llegar a la vía del recurso, cuya proliferación congestiona al Tribunal y deteriora la imagen del sistema autonómico. Esta ha sido, por otra parte, una política permanente en la Comunidad Autónoma de Aragón, como demuestra el hecho de no haber comparecido aún como demandante ni como demandada ante el Tribunal Constitucional.

VI.1.2.— La cooperación horizontal.

a) Conferencias de Consejeros Autonómicos.

Junto a las conferencias que reúnen a Ministro estatal y Consejeros autonómicos, pueden producirse también reuniones de carácter horizontal entre los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas o de alguna de ellas afectadas por un problema común, pero sin la presencia de autoridades estatales.

Estas conferencias, como norma general en casi todos los países de estructura federal o regional, no suelen tener carácter institucional, aunque en la realidad se produzcan con cierta frecuencia. Puede ponerse como ejemplo más llamativo de éstas, la conferencia que en la República Federal Alemana se denomina "Minister Presidenten Konferenz", que reúne a los Ministros Presidentes de cada uno de los Länder. En Alemania esta conferencia suele utilizarse para que los Gobernadores de los Länder lleguen a acuerdos de cooperación en determinados temas suprarregionales sobre los que éstos tienen competencia exclusiva. Por otra parte, suele utilizarse también para fijar la posición de los Länder cuando se plantean con carácter general problemas competenciales entre la Administración Federal y éstos últimos.

En España, estas conferencias se han venido produciendo con carácter informal, fundamentalmente con el objeto de fijar los procesos de negociación de las transferencias de competencias. Ciertamente es que en determinadas ocasiones se han utilizado para

realizar planteamientos de coordinación de las políticas regionales en alguna cuestión concreta, pero su vocación habitual ha sido, como hemos dicho, la fijación de posiciones frente al Gobierno del Estado en los procesos de negociación.

Sin perjuicio de que en determinadas ocasiones puedan ser justificables actuaciones en este sentido, la Administración de nuestra Comunidad Autónoma debe tener presente que no debe correrse el riesgo de que el único objetivo de reunión de los Consejeros esté dirigido precisamente a la coordinación y reivindicaciones territoriales frente al Gobierno de la Nación. Ello supondría alejarse del modelo cooperativo que se debe buscar y podría fomentar unas relaciones de tensión que deben estar ausentes del sistema político autonómico, si se desea que funcione con eficacia.

Así, el principio inspirador de la actuación de la Comunidad Autónoma al respecto debe apoyarse en la idea de que las conferencias de Consejeros estén dirigidas, sobre todo, a la acción común en asuntos de alcance suprarregional, especialmente en aquellos casos en los que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva y no es precisa la actuación del Estado.

Así, parece preciso poner en marcha, ante todo, las conferencias de carácter vertical que tienen un especialísimo interés en el momento actual de configuración del Estado autonómico, utilizando las conferencias horizontales en aquellos casos concretos en que sea preciso dar respuesta específica a cuestiones de carácter suprarregional.

b) Otras formas de cooperación horizontal.

Buena parte de las formulas de cooperación vertical examinadas anteriormente pueden ser utilizadas en las relaciones entre Comunidades Autónomas.

Así, la posibilidad constitucional y estatutariamente recogida de llegar a acuerdos sobre convenios de cooperación: Los convenios de esta naturaleza en que pueda participar la Comunidad Autónoma deben estar dirigidos, sobre todo, a la colaboración con Comunidades Autónomas limítrofes en temas que afectan comúnmente a todos. A este respecto, es preciso que se analicen cuáles son las cuestiones fundamentales sobre los que la Comunidad Autónoma ejerce competencias que exigen una ordenación coordinada con otras Comunidades Autónomas y se estudien las posibles soluciones para instrumentar técnicamente la coordinación y que pueden inscribirse en un convenio de cooperación.

Junto a estas fórmulas de cooperación parece preciso que los órganos de la Comunidad Autónoma tengan presente otras como el intercambio de información, coordinación normativa, intensificación de las relaciones informales, etc...

VI.2.— Problemas de funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma desde la perspectiva de sus relaciones con las Entidades Locales de su territorio.

No hace falta insistir en la trascendental importancia de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de su territorio.

El estudio de éstos y en especial los que afectan a articulación con las Diputaciones Provinciales es un tema de una enorme envergadura que excede, como es lógico, a los niveles de profundización de este Informe, centrado, ante todo, en el diagnóstico general de los problemas del funcionamiento interno de la Administración de la Comunidad Autónoma y en la propuesta de las líneas directrices de actuación para abordar su solución: Únicamente a estos aspectos haremos referencia en este momento.

Ya se ha puesto de manifiesto anteriormente la necesidad de que los programas de inversiones de la Diputación General de Aragón y las Diputaciones Provinciales estén convenientemente coordinados y respondan a un Programa económico de desarrollo regional común, como única fórmula idónea para conseguir una optimización en la utilización de los recursos públicos que, de lo contrario, corren el riesgo de diluirse en acciones puntuales de escasa rentabilidad: éste es uno de los objetivos del Plan Económico Aragones.

Pero no sólo en los supuestos ingresos es necesaria la coordinación Comunidad Autónoma-Diputaciones Provinciales: hay otros muchos campos de la actuación administrativa de una y otras cuya directa conexión con el criterio regional exige una

unidad de acción garantizada, según los casos, por las Cortes de Aragón o la Diputación General.

Ya se ha hecho referencia también en este Informe a cómo el impacto de la aparición de las Comunidades Autónomas en el sistema político exige una redefinición del papel de las Diputaciones Provinciales en el nuevo contexto. El Proyecto de Ley Básica de Régimen Local no ha sido insensible a este hecho, estableciendo los pasos para una definición de las funciones de las Corporaciones coherente con los principios del sistema autonómico. Las Diputaciones Provinciales están llamadas a desarrollar en el futuro toda su potencialidad en aquel campo que siempre les ha sido propio, en cuanto Entes Locales determinados por una agrupación de municipios y, por ello, sometidos a una elección de carácter indirecto: la asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios de su provincia, haciendo realidad su naturaleza de Ayuntamiento de Ayuntamientos.

Sobre esta base, los estudios desarrollados al respecto por los correspondientes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma han estado dirigidos no sólo a determinar qué funciones de entre las desarrolladas por las Diputaciones Provinciales deben considerarse de interés general para la Comunidad Autónoma, sino, ante todo, qué técnicas y mecanismos serán necesarios para que esa coordinación tenga una traducción práctica y operativa. La dificultad de la puesta en funcionamiento del principio de coordinación recogido en el artículo 45.2 del Estatuto de Autonomía no reside tanto en la elaboración y aprobación de la correspondiente Ley de Coordinación, sino en la instrumentación de las medidas concretas que habrán de garantizar el cumplimiento del objetivo de la Ley. Es conveniente, por ello, dada la complejidad del tema, no ofrecer una solución precipitada sino avalada por el conjunto de estudios que en la actualidad se desarrollan. En cualquier caso, parece evidente, como ya se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, esperar, antes de adoptar una iniciativa legislativa, a la aprobación de la Ley Básica de Régimen Local cuyo contenido va a afectar necesariamente a la solución definitiva que se adopte.

De todos modos, desde la óptica en que se sitúa el presente Informe, es preciso que en los trabajos de organización y análisis del funcionamiento de los órganos administrativos de la Diputación General de Aragón que vayan a realizarse, se tenga en cuenta el esfuerzo técnico que deberán desarrollar, en su caso, aquellas unidades a las que corresponda elaborar los programas de coordinación y, si procede, efectuar el seguimiento de los resultados de la misma. Si la función coordinadora desde el punto de vista interno plantea las dificultades que se reseñaron en su momento, la coordinación externa con otras administraciones públicas supone un desafío aún mayor, dada la tendencia de los entes públicos con personalidad propia a aceptar con recelo las directrices de coordinación de otra Administración. Sin embargo, el nuevo sistema de autonomías territoriales exige romper con esas viejas inercias y avanzar decididamente en la progresiva implantación de las técnicas de coordinación entre administraciones públicas.

Junto a esa necesidad de coordinación entre Comunidad Autónoma y Diputaciones aragonesas, que habrá de encontrar su presentación legal a través de la Ley a que se ha hecho referencia, es también imprescindible que exista la debida cooperación de la Diputación General de Aragón con los municipios de su territorio en aquellas materias que exigen una actuación coordinadora (sanidad, servicios sociales, urbanismo y vivienda, etc.). Este ha sido el principio que ha inspirado recientes actuaciones de la Administración Autonómica en este sentido. De todas formas, el momento adecuado para elaborar un programa de coordinación de carácter general es el actual, ya que ha sido en el último período cuando la Comunidad Autónoma ha accedido a un amplio número de competencias directamente conectadas con los criterios municipales.

Es preciso, por ello, que los diversos órganos de la Administración Autonómica efectúen un análisis detallado de las competencias que ejercen que afectan directamente a los Municipios y los problemas que plantean, para después proceder a formular un programa de carácter general de cooperación con los municipios en el que se detallen, además, las diversas formas de colaboración voluntaria como convenios, programas de financiación con-

junta, etc. Referencia específica merece a este respecto las especiales relaciones que en este marco se pueden desarrollar con las mancomunidades voluntarias de municipios creadas o que se puedan crear en el futuro, cuya constitución la Diputación General de Aragón debe fomentar como paso previo adecuado en la dirección hacia una futura comarcalización. Efectivamente, la dimensión personal y municipal de estas Mancomunidades las convierte en especialmente idóneas para la prestación de determinados servicios conectados con competencias de la Comunidad Autónoma que, a nivel municipal, resultan a veces muy difíciles de articular.

Todo ello exige un reforzamiento de los órganos de la Diputación General de Aragón con competencias en materia de Administración Local, tanto en personal cualificado como en medios materiales, para enfrentarse a tan importante labor.

Es éste el momento adecuado para que la Dirección General de Administración Local se convierta en el órgano de dinamización en relaciones con municipios aragoneses, pudiendo ofrecerles ya algo tangible en función de las competencias que se ejercen: un amplio programa de cooperación con los más importantes ámbitos de su actividad administrativa.

La Dirección General de Administración Local debe tener también presente su carácter de órgano de coordinación interna de todos los órganos administrativos que ejercen competencias relacionadas con la vida municipal: conseguir la adecuada unidad de actuación en su ejercicio que favorezca la gestión municipal deberá ser un objetivo básico de la Administración de la Comunidad Autónoma.

DIRECTRICES DE ACTUACION

(Capítulo VI)

1.— Debe hacerse un esfuerzo dirigido a la sensibilización general de los órganos de la Diputación General de Aragón para que, a la hora de adoptar los métodos de trabajo y de efectuar la programación y ejecución de sus actividades, tengan siempre presente la necesidad de una correcta articulación y coordinación de las distintas actuaciones de la Administración Autonómica con las de la Administración del Estado.

2.— En las áreas competenciales calificadas por los Decretos de transferencia como de actuación compartida, se definirán con precisión, mejorarán e intensificarán las técnicas de cooperación, profundizándose especialmente en la formación en común de planes y programas de financiación conjunta por la Administra-

ción del Estado y la de la Comunidad Autónoma que habrán de ser ejecutados habitualmente por ésta. Los Convenios entre Administración del Estado y Administración Autonómica se utilizarán en aquellos casos específicos en que sea ésta la fórmula adecuada para instrumentar la colaboración entre ambos. En cualquier caso, se procederá con urgencia a la firma de los Convenios de cooperación previstos expresamente en los Decretos de transferencias.

3.— Los distintos órganos de la Administración Autonómica deberán intensificar sus relaciones habituales con los de la Administración del Estado, estableciéndose los criterios para el intercambio permanente de información y la coordinación de sus disposiciones normativas.

4.— La cooperación horizontal se desarrollará, ante todo, en relación con las Comunidades Autónomas limítrofes en aquellos casos en que sea preciso dar una respuesta específica a cuestiones de carácter suprarregional, utilizándose las diversas técnicas de cooperación que mejor se adapten al objetivo que se pretenda.

5.— En el primer semestre de 1985 se culminarán los estudios que los órganos correspondientes de la Administración Autonómica desarrollan en la actualidad sobre coordinación por la Comunidad Autónoma de las funciones de las Diputaciones Provinciales aragonesas. Estos están dirigidos no sólo a determinar cuáles de aquéllos deben considerarse de interés general para la Comunidad, sino especialmente a definir con precisión las técnicas y mecanismos necesarios para que, una vez determinadas legalmente dichas funciones, la coordinación tenga una traducción práctica y operativa instrumentándose jurídicamente de la forma más adecuada, constituyendo este segundo paso el problema más complejo en el proceso de coordinación. A este respecto los órganos de la Administración Autonómica que puedan estar directamente implicados en dicho proceso realizarán, con carácter inmediato, el estudio sobre problemas de organización y programación que la función coordinadora necesariamente conlleva. Culminados los citados estudios, y dentro del primer semestre de 1985, la Diputación General remitirá a las Cortes de Aragón el proyecto de Ley de Coordinación.

6.— Se elaborará durante 1985 un plan general de cooperación de la Diputación General de Aragón con los municipios aragoneses a la vista del catálogo de competencias transferidas a la Comunidad Autónoma cuyo ejercicio afecta directa o indirectamente a los mismos. A este respecto, se reforzarán los medios personales de la Dirección General de Administración Local, debiendo habilitarse los créditos necesarios para que pueda convertirse en el órgano horizontal dinamizador de las relaciones con los municipios.

5.4. Resoluciones interpretativas

Resolución del Presidente de las Cortes de Aragón sobre tramitación del Informe de la Diputación General de Aragón a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Ha tenido entrada a las Cortes de Aragón el Informe de la Diputación General de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la

Comunidad Autónoma. Pareciendo inadecuada a sus características, tanto la tramitación prevista en el artículo 151 como en el 153 del Reglamento de las Cortes de Aragón, es necesario imaginar un procedimiento distinto que permita dedicar al texto la importancia que merece y posibilite con la máxima amplitud la formulación de propuestas de resolución. Por todo lo cual y previo parecer favorable de la Mesa y Junta de Portavoces expresado en sus reuniones de 25 de febrero de 1985.

DISPONGO

Primero.— Una vez publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón el Informe de la Diputación General de Aragón a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad

Autónoma, se incluirá en el orden del día de un Pleno de las Cortes para un debate general. Deberán transcurrir, al menos, siete días desde su publicación hasta la celebración del Pleno.

Segundo.— El debate general se iniciará con la intervención de un representante de la Diputación General de Aragón, tras lo cual podrán hacer uso de la palabra y por un tiempo máximo de 20 minutos los representantes de cada Grupo Parlamentario.

Tercero.— Cabrá la apertura de un turno de réplicas y dúPLICAS con plazos máXIMOS de diez minutos por intervención. Si la Diputación General de Aragón opta por responder conjuntamente a todos los Grupos Parlamentarios se adecuarán los tiempos de intervención de los Grupos al utilizado por la Diputación General de Aragón.

Cuarto.— Concluido el Pleno y durante un plazo máximo de siete días, la Diputación General de Aragón y los Grupos Parlamentarios podrán formular propuestas de resolución. Estas serán calificadas por la Mesa y publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Quinto.— Las propuestas presentadas serán debatidas y votadas en el seno de la Comisión Institucional. Se aplicarán a este debate los tiempos establecidos en el punto sexto. Las propuestas que queden aprobadas en Comisión se elevarán al Pleno para su ratificación. Igualmente podrán ser defendidas ante el Pleno las propuestas rechazadas en Comisión y mantenidas por los Grupos Parlamentarios o por la Diputación General de Aragón.

Sexto.— Los Grupos Parlamentarios y la Diputación General de Aragón — en su caso — dispondrán de un tiempo máximo de 20 minutos para la defensa de sus propuestas de resolución respectivas. Tras la defensa se interrumpirá la sesión durante otros 20 minutos.

Séptimo.— Posteriormente tendrán lugar las votaciones, comenzando por la ratificación de lo aprobado en Comisión y siguiendo por las propuestas de resolución de los Grupos Parlamentarios.

Octavo.— Caso de presentación de una propuesta de resolución que implique el rechazo global del Informe y de sus directrices o que ofrezca un texto alternativo, se votará en primer lugar.

Noveno.— Tras las votaciones se abrirá un turno de explicación de voto de 15 minutos por Grupo Parlamentario. El mismo tiempo corresponderá, en su caso, a la Diputación General de Aragón.

Décimo.— El Servicio de Asesoría Jurídica procederá, posteriormente, a la ordenación de las directrices y resoluciones aprobadas, presentándose las mismas a la siguiente reunión de la Junta de Portavoces. Tras la ratificación por este órgano, se procederá a la publicación correspondiente.

En Zaragoza, a 25 de febrero de 1985.

El Presidente de las Cortes
ANTONIO EMBID IRUJO

INDICE DEL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.3. Mociones
 - 1.4. Resoluciones del Pleno
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.4. Mociones
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Solicitudes de comparecencia de miembros de la D.G.A.
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Régimen interior
 - 5.6. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Actas
 - 6.1.1. De Pleno
 - 6.1.2. De Diputación Permanente
 - 6.1.3. De Comisión
 - 6.2. Composición de los órganos de la Cámara
 - 6.3. Documentos que han tenido entrada en las Cortes

**BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON**

Precio del ejemplar ... 95 ptas. Precio de la suscripción anual ... 3.800 ptas.

Para suscribirse, dirigirse al Servicio de Prensa y Publicaciones de las Cortes, C/. San Jorge, 10, 50.071-Zaragoza

El pago de la suscripción se realizará mediante talón a nombre de las Cortes de Aragón.