

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA**



Trabajo Fin de Carrera

**ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LAS ACTUALES REFORMAS EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

AUTOR: Juan Enrique Tomás Biendicho

DIRECTOR: Javier Company Carretero

ÍNDICE

ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LAS ACTUALES REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

| | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | 1.INTRODUCCIÓN | 5 |
| | 1.1 Resumen | 5 |
| | 1.2 Objeto del TFC y justificación de las asignaturas relacionadas..... | 7 |
| | 1.3 Objetivos | 9 |
| | 1.4 Antecedentes | 10 |
| | 1.5 Metodología y resultados | 10 |
| | 1.6 Propuestas de actuación y/o conclusiones. | 11 |
| 2. | ANÁLISIS, EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 13 |
| | 2.1 Bases en que se fundamenta nuestro sistema de función pública | 13 |
| | 2.2 Evolución histórica de la función pública | 19 |
| | 2.3 El marco jurídico en la Administración Pública | 21 |
| | 2.4 Visión general de funcionamiento de toda la Organización | 22 |
| | 2.5 La toma de decisiones y los directivos públicos | 26 |
| 3. | MARCO JURÍDICO: LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. CONCEPTOS GENERALES | 28 |
| | 3.1 Concepto de funcionario público | 28 |
| | 3.2 Clases de funcionarios públicos | 30 |
| | 3.3 La selección de funcionarios tras la ley 30/1984 | 32 |
| | 3.3.1 Ámbito de aplicación | 32 |
| | 3.3.2 Sistemas de selección | 32 |
| | 3.3.3 El procedimiento de selección | 35 |
| | 3.3.4 Pérdida de la condición de funcionario | 46 |
| | 3.3.5 La selección de personal laboral y no permanente | 48 |
| | 3.3.5.1 El personal laboral | 48 |
| | 3.3.5.2 El personal laboral no permanente | 50 |
| | 3.4 La formación en la función pública | 52 |
| | 3.5 Desarrollo de carreras | 52 |
| 4. | DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ANTES DE LAS REFORMAS | 57 |
| | 4.1 Problemas actuales en la Administración Pública | 59 |
| | 4.2 Las Organizaciones Públicas y su entorno | 62 |
| | 4.3 La necesidad de un cambio de mentalidad y cultura | 65 |
| | 4.4 Superación de la crisis del modelo tradicional de la función pública | 67 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.5 La ausencia de una dirección pública | 68 |
| 4.6 La importancia de la negociación | 70 |
| 4.7 Establecer metas en la Administración | 71 |
| 5. ANÁLISIS DE LAS ACTUALES REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 73 |
| 6. PROCESOS ORGANIZACIONALES Y GRUPALES | 103 |
| 6.1 La nueva cultura en la Administración pública | 103 |
| 6.2 Los sistemas de control y cultura | 104 |
| 6.3 El proceso de socialización en las organizaciones públicas | 105 |
| 6.4 El clima en las Administraciones Públicas | 106 |
| 6.5 Formulación de un modelo de clima para las Organizaciones Públicas | 106 |
| 6.6 La gestión de la estructura y el flujo de trabajo en las Administraciones Públicas | 109 |
| 6.7 La comunicación en las Organizaciones Públicas | 109 |
| 6.7.1 Estrategias para mejorar la comunicación | 111 |
| 6.7.2 La Administración Pública como organización comunicante | 112 |
| 6.7.3 La comunicación interna en las Organizaciones Públicas | 112 |
| 6.8 El liderazgo en las Administraciones Públicas | 113 |
| 6.8.1 El modelo de liderazgo en las Organizaciones Públicas | 114 |
| 6.9 Habilidades gerenciales | 115 |
| 6.10 El conflicto y la negociación | 116 |
| 7. PRÁCTICAS PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO JURÍDICO ACTUAL | 120 |
| 7.1 Las claves de la reforma de la administración | 124 |
| 7.2 Responsabilizar a todos los empleados públicos de sus objetivos y de los resultados | 127 |
| 7.3 Adecuación de las estructuras organizativas a los fines que persiguen | 128 |
| 7.4 Mejorar la calidad de vida laboral | 129 |
| 7.5 Implantar una gestión previsional de los recursos humanos | 130 |
| 8. CONCLUSIONES | 131 |

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. *Procesos que son necesarios para optimizar la integración de los Recursos Humanos en los programas de cambio*

ABREVIATURAS

| | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AEAT | Agencia Tributaria. |
| AGE | Administración General del Estado. |
| AA.PP | Administraciones Públicas. |
| Art. | Artículo. |
| BOE | Boletín Oficial del Estado. |
| CC.AA | Comunidades Autónomas. |
| CE | Constitución Española. |
| Cio | Chief information officer. |
| CIS | Centro de Investigaciones Sociológicas. |
| CORA | Comisión Para la Reforma de las Admones. Públicas |
| EE.LL | Entidades Locales. |
| FADE | Facultad de Administración y Dirección de Empresas |
| FNMT | Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. |
| GAP | Diplomatura en Gestión de Administración Pública. |
| HCD | Historia Clínica Digital. |
| IGAE | Intervención General de la Administración del Estado. |
| INAP | Instituto Nacional de Administración Pública. |
| ISM | Instituto Social de la Marina. |
| INSS | Instituto Nacional de la Seguridad Social. |
| INTA | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. |
| INVIED | Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. |
| LRJAPPAC | Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. |
| MAGRAMA | Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. |
| MINECO | Ministerio de Economía y Competitividad. |
| MSSSI | Ministerio de Igualdad, Servicios Sociales e Igualdad. |
| NEJE | Nuevo Expediente Judicial Electrónico. |
| NIF | Número de Identidad Fiscal. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. |
| PAG | Punto de Acceso General. |
| PIB | Producto Interior Bruto. |
| PID | Plataforma de Intervención de Datos. |
| PGE | Presupuestos Generales del Estado. |

| | |
|-----------------|-------------------------------------------------|
| p.p | Puntos porcentuales |
| PYME | Pequeña y Mediana Empresa |
| SNS | Sistema Nacional de Salud |
| REA | Registro Electrónico de Apoderamiento |
| R.D | Real Decreto |
| SEPE | Servicio Público de Empleo Estatal |
| ST ^a | Sentencia |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| TFC | Trabajo Final de Carrera |
| TGSS | Tesorería General de la Seguridad Social |
| TIC | Tecnologías de la Información y la Comunicación |
| T.S | Tribunal Supremo |
| UE | Unión Europea |
| UPV | Universidad Politécnica de Valencia |

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo responde a la realización del Prácticum, asignatura del último curso de la Diplomatura de Gestión y Administración pública (GAP), que tiene como objeto la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos durante los tres años en que se desarrolla la misma.

Para poder llevar a cabo el desarrollo de este trabajo, han sido indispensables los conocimientos que me han aportado las diferentes asignaturas que componen el Plan de Estudios del Diplomado de Gestión y Administración pública.

El presente trabajo tiene como objetivo sintetizar las diversas actuaciones y reformas llevadas a cabo en la Administración Pública. Previamente se analizarán la estructura y organización de nuestras Administraciones Públicas, lo que permitirá entender la razón de cada una de las políticas o cambios que han tenido, tienen o tendrán lugar en las administraciones.

1.1 RESUMEN

La Administración pública española que hoy conocemos es el resultado de un dilatado proceso de desarrollo histórico cuyo punto de inicio puede ser incluso difícil de determinar. De todos modos, es a partir del siglo XIX cuando se hace extensa e intensa la presencia de la Administración pública en nuestra sociedad. En efecto, el desarrollo del Estado liberal confiere a la Administración pública un papel relevante en lo que viene a ser un diseño institucional y social moderno. Las administraciones públicas en esta época, a pesar de que se les confiere un papel limitado y subsidiario, alcanzan un impacto creciente y unos volúmenes organizativos considerables en aquellas funciones denominadas de soberanía, a saber: relaciones exteriores, defensa, orden público, justicia y hacienda, a las que debemos añadir la competencia sobre las obras públicas. Ya en nuestro siglo la Administración pública va abordando en las sociedades más modernas nuevas competencias, entre las que destacan por su impacto y extensión, la sanidad y la educación. Este proceso se acelera una vez acabada la segunda guerra mundial, que al calor de unos nuevos postulados económicos y de la presión de la clase obrera, se genera un nuevo modelo de estado (Estado del bienestar) y de su mano un espectacular crecimiento de la presencia de la Administración pública en nuestra sociedad. Las administraciones públicas españolas actuales son el resultado de varias décadas de crecimiento ininterrumpido suavizado actualmente por el impacto de los críticos desajustes de la economía mundial de hace unos años y de la influencia de los postulados neoliberales. A pesar de estas últimas circunstancias, que nos está obligando a replantear el papel del sector público en nuestra sociedad, las administraciones públicas tienen unas dimensiones espectaculares y unas competencias muy amplias y profundas.

Esto es así hasta tal punto que la Administración Pública se ha configurado en un actor que tiene una presencia muy densa en nuestras vidas. En efecto, si analizamos nuestros

quehaceres cotidianos percibimos de manera muy intensa su presencia. Casi todo lo que nos rodea sigue unas pautas previamente reguladas por la Administración Pública, pero además, ésta interacciona con nosotros de una manera directa: nos informamos por medios de comunicación públicos, utilizamos medios de transporte públicos que circulan por redes varias públicas, vigiladas por agentes públicos, nos educan y nos sanan en centros públicos o semipúblicos,... y, como contrapartida, trabajamos varios meses al año para que las Administraciones Públicas dispongan de los recursos necesarios. De hecho, es muy difícil concebir una sociedad moderna sin la existencia de un sector público fuerte que regule los distintos comportamientos sociales y atienda a muchas de las demandas de la sociedad. De esta manera la discusión no es si debe desaparecer o no esta gran maquinaria pública sino que el tema que preocupa a casi todo el mundo es en qué medida la Administración Pública contribuye a nuestro bienestar y, como contrapartida, qué esfuerzo debe hacer la sociedad para su mantenimiento.

El actual Gobierno ha puesto en marcha un ambicioso proyecto reformista encaminado a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento y crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles.

La reforma laboral, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la reestructuración del sistema financiero junto a otras muchas medidas que están en vías de implantación, como la Ley de Emprendedores o la reforma de nuestro sistema educativo, por poner algunos ejemplos importantes, representan transformaciones sin precedentes en cada una de sus respectivas áreas de actuación.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) sigue esa ambiciosa senda reformista, para acometer la radiografía más minuciosa que se ha hecho de nuestro sector público en las últimas décadas.

El informe parte de la experiencia y conocimientos acumulados en la Administración y la Función Pública. En los últimos 35 años, han dado un salto de gigante a la excelencia, representando en muchas materias, un modelo a imitar para otros países. Desde la dificultad en que se encuentra nuestro país, se puede afirmar sin reservas que España tiene una buena administración.

Pero también existen ineficiencias y redundancias competenciales que deben corregirse. Una economía competitiva exige unas AA.PP. modernas, transparentes y ágiles. Necesita un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios. Volcado al servicio de ciudadanos y empresas, equiparable a los sistemas más eficaces de nuestro entorno.

1.2 OBJETO DEL TFC Y JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS.

Mediante la realización de este trabajo de final de carrera (TFC) se pretende tratar un tema real y actual de la Administración pública, tal y como se requiere en la normativa de realización del TFC.

Este TFC tiene como objeto general aplicar los conocimientos teórico-prácticos adquiridos a lo largo de la carrera desde el punto de vista de las diversas materias que se han impartido en la Diplomatura de Gestión y Administración pública.

El objeto concreto de este trabajo es analizar la estructura y organización de las Administraciones Públicas españolas, para posteriormente proponer la mejora las diversas actuaciones y reformas llevadas a cabo en la Administración Pública.

Para poder realizar el presente trabajo ha sido necesario poner en práctica los conocimientos adquiridos en las asignaturas de los tres cursos académicos que componen la Diplomatura de Gestión y Administración pública.

Se considera oportuno hacer referencia a las asignaturas que a continuación se detallan ya que han sido relevantes para la realización de este trabajo. Aunque también lo han sido el resto de asignaturas, ya que todas ellas, en mayor o menor medida, han contribuido a hacer posible este TFC. Todas las asignaturas de la Diplomatura de GAP han aportado una gran variedad de conocimientos que han sido aplicados en a lo largo de los capítulos de este

Así pues, las materias o asignaturas que principalmente han servido de soporte para realizar este TFC son:

- Información y Documentación Administrativa / informática Básica.
- Información y Documentación Administrativa I y II.
- Gestión Administrativa I, II y III.
- Derecho Administrativo I y II.
- Derecho Constitucional I y II.
- Derecho Autonómico y Local.
- Estructuras Políticas / Formas Políticas.
- Estructuras Políticas/ Administraciones Públicas.
- Marketing para las Administraciones Públicas.
- Gestión Financiera y Contabilidad I, II y III.

-Sistemas Económicos y Financieros I, II y III.

Información y Documentación Administrativa / informática Básica: gracias a esta asignatura hemos desarrollado las habilidades necesarias para conocer y utilizar correctamente las aplicaciones y herramientas informáticas, así como el software que hemos necesitado para elaborar documentos, tablas, figuras, etc.

Información y Documentación Administrativa I y II: para obtener información de las diferentes Administraciones Públicas y bases legislativas consultadas, han sido de gran ayuda los conocimientos que aportan estas dos asignaturas sobre criterios de búsqueda, conocimiento de diferentes sistemas o fuentes de información, así como los diferentes tipos de documentación administrativa existentes.

Por todo ello, estas asignaturas han sido esenciales ya que la mayor parte del TFC no se hubiera podido desarrollar sin dichos conocimientos.

Gestión Administrativa I, II y III: estas asignaturas han contribuido en mayor medida a la toma de decisiones estratégicas para la mejora propuesta en el TFC.

Las tres asignaturas han sido importantes para la realización del proyecto ya que en ellas hemos aprendido diferentes técnicas y estrategias de mejora que hemos aplicado en este proyecto.

Derecho Administrativo I y II: el marco normativo de la unidad objeto de estudio, el conocimiento general sobre el derecho, los sistemas jurídicos y los derechos de los ciudadanos han sido estudiados en estas asignaturas. Así como también, nos han ayudado a conocer los diferentes conceptos e instituciones básicas del Derecho Administrativo, potestades y la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

Derecho Autonómico y Local: esta materia nos da nociones básicas sobre el funcionamiento de las Instituciones Políticas de la Comunidad Valenciana, cosa muy esencial en nuestro TFC ya que la unidad objeto de estudio pertenece a dicho ámbito autonómico.

Estructuras Políticas / Formas Políticas y Estructuras Políticas: para describir las unidades y organismos objeto de este trabajo, así como su funcionamiento y objetivos, son muy aplicables los conocimientos adquiridos en estas asignaturas.

Marketing para las Administraciones Públicas: esta materia nos ha enseñado lo que se llama la "relación de intercambio" que mantiene la administración con sus administrados (los ciudadanos) cuando se presta un servicio público, por tanto, esta enseñanza es de vital importancia ya que es la base para poder saber prestar un servicio que en su fin satisfaga al ciudadano.

Gestión Financiera y Contabilidad I, II, III y Sistemas Económicos y Financieros I, II y III: todas estas asignaturas nos han servido para entender datos económicos de la Administración Pública.

Como podemos ver, gracias a las materias que se imparten en la titulación de

GAP, se adquieren conocimientos muy variados: administrativos, contables, jurídicos, económicos, marketing y gestión, entre otros; todos ellos aplicados en mayor o menor medida en este proyecto.

1.3 OBJETIVOS.

En este trabajo, como su propio título indica, y apoyándonos en las asignaturas cursadas en la carrera, los objetivos que se pretenden conseguir son:

- Conocer y analizar la estructura organizativa de las administraciones públicas.
- Conocer y analizar el funcionamiento de la administración pública
- Conceptos generales y marco jurídico de los empleados públicos.
- diagnóstico de la situación de la Administración Pública.
- Análisis de las actuales reformas.
- Descripción y análisis de posibles mejoras de las reformas de la Administración Pública.

La gama de temas y cuestiones relacionadas con los problemas que plantea la actual estructura de la Administración Pública es muy amplia. Tenemos las políticas de personal que se siguen en ella, las actuales formas de acceso y de promoción, los problemas derivados de la desmotivación y del bajo grado de implicación de una parte importante de los empleados públicos, la inadecuada preparación gerencial de los responsables de la Administración, los canales de comunicación, actitud negativa hacia el cambio e innovación, debilitamiento de la imagen corporativa de la Administración, etc.

Hace 50 años que intentamos reformar nuestras instituciones públicas en tres olas sucesivas (años 60, años 80 y años 90) que no han logrado sus objetivos. Las dos primeras olas de reforma y modernización representaron un fracaso absoluto en el sentido que no se implementaron la mayoría de las propuestas que se plantearon. La tercera ola de los años 90 es más compleja ya que si acredita avances significativos en la transformación de las administraciones públicas (privatización, externalización, agencialización, gerencialización, estrategias de reingeniería y de calidad, preocupación por la ética pública, participación ciudadana, una implantación difusa de la gobernanza, etc.) pero de forma muy asimétrica y heterodoxa. En este sentido, los problemas de los cambios más recientes que se han implementado residen más en “cómo” se han implementado (una puesta en práctica parcial, sectaria y poco ortodoxa que han generado, en muchas ocasiones, más externalidades negativas que beneficios) que en “qué” se ha implementado.

Debemos adaptar nuestras Administraciones Públicas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo. Asimismo debemos encontrar soluciones para responder a una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la

gobernanza, entendiéndola ésta como el modo de gestión característico de nuestra era; principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

1.4 ANTECEDENTES.

En cuantiosas ocasiones, por no decir siempre, a la Administración Pública, esa maquinaria que dispone el Estado para prestar los servicios que los ciudadanos requieren y necesitan, le acompaña una opinión claramente negativa. No les falta razón a los ciudadanos cuando se habla de ineficacia, derroche de los recursos públicos, falta de sensibilidad hacia el ciudadano, ineptitud y desidia en los trabajadores públicos. Esa percepción es común a todos nosotros, en la doble faceta de contribuyentes y usuarios de los servicios ofrecidos por la Administración.

A todo esto le tengo que añadir la acuciante crisis que ha afectado a todo nuestro sistema de la Administración pública, por lo que el Gobierno ha puesto en marcha un ambicioso proyecto reformista encaminado a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento y crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles.

1.5 METODOLOGÍA Y RESULTADOS.

Antes de elaborar y estudiar el plan de trabajo para realizar el TFC, hay que conocer y tener en cuenta la normativa y los criterios de elaboración que regulan la realización del Prácticum de la titulación de Gestión y Administración pública en la Facultad de Administración y Dirección de Empresas (FADE) de la

Universidad Politécnica de Valencia (UPV), que en todo caso deberán reunir las siguientes características:

- Estar basado en problemas reales.
- Ser fundamentalmente de aplicación práctica.
- Apoyarse en las asignaturas cursadas por el alumno y relacionadas con la naturaleza del trabajo.
- Estar relacionado con el trabajo profesional de un Diplomado en GAP.
- Tender un puente hacia el ejercicio profesional habitual.

En cuanto a la metodología, la normativa establece que cada alumno deberá realizar un TFC individualmente sobre un tema previamente aceptado por la Comisión Coordinadora de TFC, (en adelante CTFC).

Para desarrollar este TFC se han cumplido todos los requisitos, pero al no trabajar actualmente en una organización pública, ha conllevado un gran esfuerzo la búsqueda de

información a través de documentos públicos, Boletines Oficiales, documentos periodísticos y documentación en línea.

Para realizar el TFC hemos utilizado varias herramientas de gestión como son:

Organigramas y flujo-gramas, para el análisis de la unidad administrativa estudiada y sus procedimientos.

Consulta en libros, documentos públicos, Boletines Oficiales, documentos periodísticos y documentación en línea.

1.6 PROPUESTAS DE ACTUACIÓN Y/O CONCLUSIONES.

Los objetivos de la reforma son reforzar la disciplina presupuestaria y la transparencia públicas; racionalizar el sector público; mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración y cambiar la cultura administrativa por una cultura enfocada al ciudadano.

Respecto a la disciplina presupuestaria, todas las administraciones públicas han cumplido los objetivos de déficit: existe una cultura de la coordinación, cooperación y colaboración en aras del interés del conjunto del país.

Para racionalizar el sector público, hay que eliminar duplicidades entre administraciones. La Reforma plantea que las administraciones planifiquen juntas a través de las conferencias sectoriales, generalicen el uso de bases de datos para crear fuentes de información únicas, racionalicen observatorios, órganos y agencias que se solapan. Se trataría de hacer organismos que presten un servicio completo al sector público. Asimismo, el documento analiza cómo eliminar estructuras ministeriales y sugiere que se mejore el intercambio de información en materias como el servicio público de empleo o la plataforma de contratación del sector público.

En cuanto a la mejora de la eficacia de las administraciones, los empleados públicos sufrieron recortes salariales y se estableció la tasa de reposición cero. Ahora, la reforma permitirá que haya una movilidad de funcionarios para que puedan ocupar vacantes en unidades de la administración donde "sean muy necesarios" y tengan una mayor carrera profesional.

Con el objetivo de mejorar el servicio al ciudadano, una de las actuaciones más importantes de la reforma, se implantará una plataforma de intermediación de datos entre administraciones, ventanillas únicas, un tablón de edictos único, un portal único de empleo y servicios de citas previas en diversas materias.

Sin embargo las ideas presentadas dejan en el tintero algunas reformas imprescindibles. Como en todo lo que hace, el Gobierno ha sido poco ambicioso en esta reforma.

Una de las claves de esta reforma es la eliminación de duplicidades entre administraciones. Y tiene sentido, ya que pagar dos veces por hacer lo mismo no tiene ninguna

lógica. Sin embargo parece que la duplicidad en todo momento ha ido por el lado de eliminar organismos de las Comunidades Autónomas.

No hay que olvidar que el Estado ha cedido determinadas competencias a las Comunidades Autónomas, como Educación y Sanidad. Y sin embargo, sigue existiendo el Ministerio de Educación y el Ministerio de Sanidad. No digo que no deba haber un coordinador de las políticas públicas de las distintas Comunidades Autónomas, pero la estructura Ministerial no puede ser la misma que antes del traspaso de las competencias.

Una crítica que se oye mucho dentro de España es que nuestro número de funcionarios es muy alto. Pero el Gobierno ha puesto las cosas en su sitio: el 75% de los funcionarios son profesores, médicos o forman parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Sólo el 25% de los funcionarios son “burócratas”.

Otra cosa que pretende el Gobierno es que la publicidad institucional se contrate agrupando las administraciones, para obtener mejores precios. La idea tiene su lógica, aunque yo veo detrás una estrategia muy poderosa para dar dinero público a los medios afines y tradicionales en detrimento de las nuevas tecnologías.

Lo que deberíamos plantearnos es si realmente es necesaria la publicidad institucional tal y como la conocemos. Miremos por ejemplo la cuenta de twitter de la Policía, que ha llegado recientemente al medio millón de seguidores. ¿Con qué campaña ha logrado jamás la Policía tener tanta atención permanente de sus ciudadanos? ¿Y cuánto cuesta mantener la cuenta? Quizá la publicidad en medios debería limitarse a casos muy concretos y usar herramientas más baratas para explicar a los ciudadanos lo que deben saber.

Uno de los pilares que debería ser esta reforma de la administración apenas se ha tocado. La transparencia. Antes era muy difícil ejercer la transparencia de las administraciones. Sin embargo ahora es muy fácil. Todas las administraciones deberían volcar todos sus concursos y gastos a una base de datos única, y esta base de datos debería ser accesible por los ciudadanos. Además debería haber unos accesos para que cualquiera que lo desee pueda extraer datos. Esto permitiría un control sobre el gasto público brutal. No es la panacea, está claro, pero con tal cantidad de datos disponibles seguro que surgen grupos con ganas de investigar dónde hay corrupción.

Otro tema de la reforma es que apenas se toca la estructura del Estado. En España estamos siguiendo un camino contrario al de Europa. En lugar de reducir el número de ayuntamientos los estamos aumentando. Tenemos más de 8.000 ayuntamientos, una barbaridad. Otros países, como Suecia, Reino Unido o Dinamarca, redujeron el número de ayuntamientos en el pasado, y no superan el millar.

La solución de la reforma es dejar el número de ayuntamientos, quitarles competencias y dárselas a las diputaciones, cuyos miembros no se eligen en sufragio universal, sino de forma indirecta.

2. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los enfoques dominantes en el estudio de las Administraciones Públicas se han basado más en las relaciones de lo público con los ciudadanos, en su producto político o en las relaciones que establecen con los diversos grupos sociales. Estos tres enfoques son imprescindibles para conocer qué se hace, pero son incompletos para conocer la naturaleza y fines de la Administración.

En el campo organizativo se han estudiado los recursos humanos de las Administraciones. La denominación en sí misma trata de acortar distancias con el sector privado; sin embargo, las dificultades han sido siempre grandes. La distinta naturaleza de los regímenes jurídicos del personal público y del privado ha supuesto una barrera infranqueable. No obstante, en los últimos años se ha observado un incesante acercamiento entre las dos técnicas de organización al entenderse desde ambos frentes que las relaciones que encubren dichas técnicas son sustancialmente las mismas. A todo ello ha contribuido decisivamente la voluntad política de liberalizar la Administración Pública a partir de 1984. En los siguientes puntos se va a tratar de hacer una aproximación a la naturaleza de los recursos humanos en la Administración Pública, partiendo de la consideración de ésta como elemento esencial de los sistemas políticos contemporáneos.

2.1 BASES EN QUE SE FUNDAMENTA NUESTRO SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA

En la Constitución Española, aun aportando datos de sumo interés, no se define sino unos principios genéricos de ordenación situados en el Título preliminar, en los artículos 103 y los siguiente, los artículos 137 a 142 y 147, referidos a las Administraciones territoriales y, por último, en los artículos 148 y 149, referidos a las competencias de las entidades públicas, que permitirían diseñar, si no cualquier tipo de Administración, sí una amplia gama; Desde un tipo casi anglosajón de actuación a través de agencias especializadas, al modelo francés, de Administración directa y jerarquizada, o al modelo alemán, de federalismo de ejecución; sin embargo, nada de eso está definido por nuestra legislación, que se limita a copiar, a veces francamente mal, modelos ya establecidos y, lo que es peor, a confeccionar una conjugación de elementos procedentes de diversos modelos que sólo puede dar, como está sucediendo en algunos casos, malos resultados.

A) LOS SISTEMAS GENERALES ORGANIZATIVOS DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS MODERNAS

Se suelen distinguir dos sistemas de empleo público, que a su vez, se corresponden con un modelo de relación Estado-sociedad, de definición de la Administración Pública y del papel que ha de desempeñar ésta en las relaciones sociales. A saber:

-Sistema abierto de empleo (en opinión de Piquemal, dicho sistema se basa en normas de Derecho privado y en éste adquiere gran importancia la preocupación sobre la rentabilidad, coste y eficacia de los servicios y sus agentes).

Se basa en un inventario previo muy preciso de los puestos de trabajos, como se hace en las empresas privadas, limitándose a la Administración a seleccionar las personas adecuadas que, con cierta frecuencia, provienen del sector privado. Éste es, en sus aspectos básicos, el modelo teórico de los Estado Unidos, toda vez que estos carecen de tradición estatal, se estructuran sobre los principios democráticos no burocráticos y consideran que la gestión de la Administración Pública no debe ser muy diferente a la de las empresas privadas. Además, la existencia de grandes empresas facilita el intercambio laboral entre el sector público y el privado.

Así la Administración no tiene que ocuparse de la formación de los funcionarios, sistemas de ascensos, situaciones administrativas, etc. El personal que trabaja en la Administración es despedido cuando su puesto resulta innecesario o no es desempeñado con la competencia exigida. La relación es, generalmente de contrato laboral y los conflictos con resultados por la justicia ordinaria. La flexibilidad y la rentabilidad son las notas características de este modelo.

En resumidas cuentas, la idea clave de este sistema es la del puesto de trabajo, que puede ser definido como la unidad estructural básica integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona. Todo ello determina las siguientes características:

- La realización del reclutamiento para un puesto especial determina la exigencia de una experiencia previa en el desempeño de las funciones.
- Se da preferencia en la selección a pruebas de tipo práctico, entendiéndose por tales las que permitan determinar qué aspirante puede hacerse cargo con más competencia del puesto de trabajo por el que se compete.
- No existe la nota de permanencia, lo cual permite una gran flexibilidad al sistema, pudiendo adaptarse los efectivos de personal a las necesidades de los programas presupuestarios.
- Se hace innecesaria la regulación de una carrera administrativa, proceder a la formación de funcionarios, etc. Detrás de este sistema se asienta una Administración en línea con el sector privado, sometida al mismo ordenamiento que el resto de operadores jurídicos y que actúa muy descentralizadamente.

Desde la perspectiva de los sistemas constitucionales continentales, es preciso hacer algunas reflexiones respecto del mismo:

- 1.- La Administración Pública no es, ni debe, ni puede ser una empresa privada y la rentabilidad no es el único objetivo, ni el más importante, a perseguir. Bien es cierto que la Administración ha de aumentar su eficiencia e incorporar técnicas y habilidades que han resultado de utilidad en el sector privado, pero otra cosa bien distinta es olvidar que el fin último de nuestra Administración es el servicio objetivo a los intereses generales

(art. 103.1 CE). En la Administración, por tanto, el fin primordial es el interés general que debe primar sobre cualquier otra consideración. La eficacia de la Administración no es una eficacia a secas. Así lo ha señalado Nieto (1984), quien indica: “La integración de las modernas técnicas de gestión en la Administración Pública nunca podrá producirse en la misma manera que en las empresas privadas por cuanto la naturaleza pública de la institución, el que la razón política predomine sobre la racionalidad técnica, hace que muchos progresos técnicos, utilizados con éxito habitualmente en las empresas privadas, no pueden serlo en la Administración Pública, pues podrían distorsionar principios como el de igualdad, imparcialidad y legalidad, muy distintos al de la eficacia y el lucro que son los motores fundamentales que mueven el sector privado.”

2.- En este modelo falta la experiencia progresiva y la ausencia de un aprendizaje que permita el acceso a puestos de trabajo superiores.

3.- Para terminar, no pueden olvidarse que este sistema exige, como indica Gazier: La existencia en el país de un régimen de enseñanza que proporcione personal altamente cualificado y especializado y un sector privado desarrollado que permita el necesario intercambio de personal.

- **Sistema cerrado o de carrera** (se asienta sobre normas de Derecho público y los factores de coste y rendimiento están subordinados a las necesidades de interés general).

En éste, las personas que ingresan en la Administración Pública, después de superar las diferentes pruebas de ingreso, entran en un cuerpo general o especial, normalmente jerarquizado, en el que pueden ascender desde los últimos niveles hasta las demás categorías. El ascenso se posibilita a través de la antigüedad, méritos o capacidad y la relación de empleo es, en principio, permanente.

El elemento fundamental de este sistema es, en primer lugar, la posibilidad de contar con personal más cualificado. Con una experiencia superior adquirida desde la iniciación al servicio, un perfeccionamiento adecuado a las funciones públicas y una continuidad asegurada en el desempeño de la función pública dada la permanencia en el empleo.

El modelo es más rígido, pues cuando una clase o número de servicios resultan innecesarios no se puede prescindir de sus titulares, sino que deben readaptar a otros. Existe también el peligro de la burocratización excesiva, la rutina en el desarrollo del trabajo y una menor rentabilidad.

Sus características principales son así, dado el principio de estabilidad en el empleo que impera y el carácter cerrado del mismo, las siguientes:

- 1.- El comienzo en el servicio se produce en edades muy jóvenes, con exclusión de reglas excepcionales o de personas que, por méritos excepcionales, ingresan en la Administración Pública de una experiencia profesional muy válida.
- 2.- Existe un sistema de requisitos individuales y de exámenes que en algunos países se completa con la realización de un curso en Escuelas y con un periodo de prácticas.

3.- Se articula una carrera administrativa basada en una promoción por grados que descansa sobre el mérito comparativo, la antigüedad y una valoración de los servicios prestados. La efectividad de la promoción está en función de factores muy diversos, a los que hay que añadir el grado de politización del aparato burocrático. Por regla general, los sistemas de promoción afectan, en forma negativa, a los poseedores de un cierto espíritu de empresa a favor de las personas capaces de trabajar en equipo y de manifestar un práctico espíritu de compromiso.

4.- La rigidez del sistema de carrera obliga a la necesidad de establecer programas concretos de formación y adiestramiento, ya que la Administración debe utilizar sus medios personales, adaptándolos tanto a las meras actividades y servicios que presta como a las innovaciones tecnológicas que permiten la mejora en el desempeño de las funciones públicas tradicionales.

En este sistema, la Administración actúa de forma prevalente y dotada de privilegios que exigen la existencia de un derecho especial para regular el empleo de técnicas de autoridad justificadas en el tipo o volumen de la actividad a ejercer. Ahora bien, entre ambos sistemas existen sistemas mixtos. Éste es el caso español que partiendo de un sistema cerrado, inspirado en las regulaciones de influencia francesa del siglo XIX y buena parte del siglo XX, se comienza a orientar hacia un sistema abierto, con la reforma 1963-1965 y, posteriormente, con la Ley de Medidas par a la Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984.

En la sociedad actual el esquema ha cambiado: no son dos fenómenos contrapuestos el Estado y la sociedad, ni parece requerirse el mismo grado de discrecionalidad para la Administración y, por tanto, tampoco son de forma absoluta, dos fenómenos contrapuestos el Derecho privado y el público. Con todo ello, la organización, la estructura, la regulación de la función pública y los sistemas de acceso al empleo público también han procedido a acercarse.

Es ineludible en cualquier país y para cualquier organización territorial plantearse, al diseñar su función pública, a qué sistema quiere orientarse, teniendo en cuenta que la elección de uno u otro depende básicamente del papel que desempeñe el Estado en la vida nacional, papel que, en el sistema de carrera, atribuye al empleado unas especiales características de poder público que lo distinguen de cualquier profesional que desempeña las mismas actividades en el sector privado.

En esta misma línea, hay que tomar posiciones en una serie de problemas, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- La formación de los funcionarios ¿debe hacerse en escuelas propias de la Administración o basta con la instrucción del sistema educativo? ¿Debe primar la especialización sobre los conocimientos generales o viceversa?
- La función pública ¿ha de gestionarse a través de órganos centrales o departamentales, colegiados o unipersonales?
- Los funcionarios ¿deben integrarse en cuerpos o carreras jerarquizadas, o basta con la vinculación a un determinado puesto de trabajo?
- Sobre qué postulados deben organizarse las relaciones del funcionario con la política: El cambio político ¿determina la destitución de unos funcionarios por otros

(*Spoil system*), o no afecta a las relaciones de empleo? El funcionario ¿debe adoptar una actitud de neutralidad política o puede participar en ella, afiliándose a un partido y aceptando nombramientos políticos?

Planteadas así las cosas, estas reflexiones ponen de relieve, aún más si cabe, las contradicciones del sistema español de empleo público, pues detrás del mismo, no hay definido ningún modelo claro de Administración Pública; y obviamente, no es posible establecer un modelo funcional si no está definido el propio modelo organizativo. Treinta años después de promulgada nuestra Constitución, el legislador y los sucesivos gobiernos no han sabido, o no han podido, articular un sistema acabado de organización administrativa. Sin esta base previa se entiende que no se haya definido la función pública que se requiere y sin esto, ¿qué política de personal es posible articular?

Mirando a un pasado no muy lejano, a un tipo de Administración, la marcada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Régimen Local de 1955, corresponde un sistema de selección de acceso a cuerpos y de realización de carrera dentro del mismo. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública introduce un sistema pseudomixto de función pública: sistema de acceso propio de un sistema cerrado, carrera administrativa basada en los puestos de trabajo e inspirada en el estatuto laboral privado de consolidación por tiempo de categorías –el famoso grado–, negociación colectiva recogida del ordenamiento italiano.

Como se puede observar son demasiadas cosas con un fundamento diferente, poca armonización y excesiva improvisación sólo podían dar un resultado: el más estrepitoso fracaso del modelo de función pública española del que lo mejor puede decirse es que existe ni tiene un modelo administrativo que lo sustente. El eterno galimatías y la sucesión de normas sin un proyecto planificado y concreto de Administración y de burocracia provocan que las cosas se compliquen profundamente.

La situación provoca procesos de huida de los mejores profesionales, falta de motivación de los existentes, mala distribución de los recursos humanos, etc. La carencia de una visión integral de la actividad selectiva que sea completada con el necesario atractivo de carrera y de retribución que haga, especialmente en los grupos directivos, atrayente la carrera funcionarial ha tenido el nocivo efecto de una creciente dispersión en la estructuración de la función pública que se ve abocada a facilitar prebendas a cuerpos y escalas funcionariales de forma similar a los peores tiempos de la historia de nuestra burocracia. Sin embargo, la solución no debe venir dada –nunca es solución a medio y largo plazo– por establecer privilegios de *los singulares* a aquellos sectores con fuerte atracción del sector privado.

B) LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA Y DE AUTORIDAD Y SU INFLUENCIA EN LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS

Nuestro Estado, y más en concreto nuestra Administración, surge a partir del modelo napoleónico, como observa García de Enterría (1995). Nuestra burocracia surgen con una debilidad *ab initio*, al nacer en un momento, segundo tercio del siglo XIX, nada propicio. García de Enterría expone, cómo nuestra Administración ha venido cumpliendo la Ley de

Gresham de las organizaciones, que consistiría en que “la rutina diaria desplaza al planeamiento *innovativo*”; los agentes se limitan únicamente a cumplir con la tarea rutinaria, con la tarea diaria, con la labor claramente programada según fines precisos, en tanto que la tarea de reflexión sobre la propia organización, la tarea de perfeccionamiento de la organización, la tarea de planeamiento a la una escala, cuyo programa está por esencia indeterminado, es sistemáticamente dejada de lado. Nuestra Administración, partiendo de las débiles bases iniciales que hemos visto, se ha limitado a vivir orgánicamente sobre ellas, cumpliendo mejor o peor las tareas materiales que el Estado le asigna, y siguiendo ciega y fatalmente esa sombría ley de comportamiento en cuanto al aparato estructural general.

Nuestra administración tradicional ha venido sustentada en dos principios básicos: el de jerarquía y el de centralización, pero ¿conservan estos principios la vigencia y el poder estructurador que tuvieron en la creación de la Administración moderna?

Santamaría Pastor resume la consideración actual de estos principios como dinámicos y estructuradores de nuestra administración: “El principio de jerarquía deviene, así, la regla fundamental de estructuración interna de las organizaciones. Esta visión tradicional responde, además, a unos presupuestos políticos bien claros: el poder reside en los representantes del pueblo; la Administración es un puro aparato servicial de ese poder, al que debe servir como un instrumento dócil y unitario. La democracia se detiene a las puertas de la Administración: Los representantes del pueblo colocan al frente de los Departamentos administrativos a comisionados suyos; los agentes de la Administración carecen de libertad, limitándose a obedecer a dichos comisionados. Sólo así se consigue la subordinación del poder burocrático al poder político y la ejecución eficaz de los mandatos emanados del Parlamento”.

La técnica de la jerarquía ya no es aplicable a las relaciones de la administración con los ciudadanos, ni a las relaciones de la Administración Estatal con los restantes entes territoriales; tampoco en las relaciones intergubernamentales, para explicar la posición de los órganos de asesoramiento, ni de aquellos que desempeñan funciones puramente técnicas. Este modelo de estructura piramidal y nexos jerárquicos resulta compatible con la Administración has bien entrado en el siglo XIX, pero no en la actualidad.

Junto a este principio de jerarquía, el de autoridad, también inspira el actual sistema de función pública. Una organización jerarquizada se basa en la autoridad. Cabe distinguir también entre los conceptos de poder, autoridad y disciplina. Así se entiende que poder significar la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que fuese el fundamento de esa probabilidad. Sobre el concepto de autoridad, debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas. En cuanto a la disciplina, consiste en la probabilidad de encontrar obediencias para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática.

Es evidente que hay una serie de disfunciones de la burocracia, entre las que destacaremos, cómo la burocracia procura fomentar sentimientos de disciplina, aun a costa de que esta presión puede convertirse en perjudicial y pueda producirse el desplazamiento de objetivos, la rigidez, la incapacidad de adaptación a situaciones nuevas y el ritualismo en las formas y en los procedimientos.

En definitiva la regulación jurídica de nuestra función pública es claramente tributaria de estos conceptos y a éstos sirve, si no exclusivamente, sí de forma preferente, sobre todo si nos acercamos a observar la realidad cotidiana de nuestra administración. Parece preciso que la evolución de las organizaciones públicas se oriente, si el objeto final es situar éstas en un marco de mayor eficiencia y productividad, hacia una mayor flexibilización de estos principios que han de suavizarse y ser atemperados con otras, como la participación, el establecimiento de objetivos y la existencia de una adecuada comunicación.

2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Si nos adentramos en el siglo XIX, podemos apreciar que desde el más importante intento de estructuración de nuestra burocracia en el Siglo XIX con el Decreto de 1918 de Bravo Murillo hasta 1918, nos vamos a encontrar sumidos en una sucesión de normas relativas a la función pública, de reformas, de contrarreformas, etc., que no reflejan sino la misma incoherencia en que se mueve el Estado. Durante la Restauración, aumentará la dispersión del funcionamiento y se consolidarán los cuerpos especiales, los sistemas especiales de selección, etc. En definitiva, se entró en una fase de reconocimiento de privilegios a aquellos cuerpos con capacidad de influencia en los hombres que regían el país que provocó, una mal equilibrada balanza respecto del resto de la función pública que, poco a poco, iba aumentando su desprestigio, desorganización y desmoralización.

Nieto (op. Cit., p. 27): “He aquí, pues, que la burocracia española ha estado siempre condenada a la dispersión, en tiempos de Fernando VII por la superposición de dos estructuras inarmónicas, cronológicamente separadas; en tiempos de Isabel II por las oscilaciones de la política de los partidos, y a partir de la Restauración por la fuerza disgregadora de los cuerpos especiales (...).

Con el siglo XX se abre un nuevo periodo. En los primeros avatares del siglo dos acontecimientos legislativos enmarcan el mismo: La Ley de 1904 y, posteriormente, la reforma de 1918, de escaso cumplimiento al igual que el Estatuto de Bravo Murillo, y que consagrará la inamovilidad de los funcionarios públicos, introducirá la formación como complemento del sistema selectivo, regulará un sistema de excedencias y consolidará el sistema de oposiciones que llegará prácticamente, no exento de crítica, como el sistema menos nocivo hasta la actualidad.

No obstante, los grandes cambios de concepción sobre la burocracia pública se van a producir en la década de los sesenta. El impacto de la ciencia de la Administración y, más concretamente, de la teoría de la Organización, la apertura del país a la realidad de otros países occidentales y la propia adaptación de la Administración Pública a la sociedad cambiante que se gestaba en dichos momentos, provocarán las oportunas reflexiones para la reforma de la función pública que culminaron con la Ley de Bases de 20 de julio de 1963. Con esta regulación se procede un cambio decisivo de orientación, en la estructuración de nuestra función pública.

Desde 1964, y con mayor claridad e intensidad desde la reforma realizada en 1984, el sistema de organización de nuestra Función Pública se asienta en la relación de puestos de trabajo, institución típica de un sistema abierto de función pública que, sin embargo, va a subsistir con elementos típicos de un sistema cerrado como el sistema selectivo.

Dicha regulación plantea, quizás la conjunción de elementos un tanto inarmónicos, numerosos problemas: convivencia de plantilla orgánica y relación de puestos de trabajo, sistema selectivo, régimen disciplinario, estructuración de una carrera administrativa y flexibilidad, sistema de negociación colectiva, etc., son sin duda, puntos todavía no satisfactoriamente resueltos por un sistema que podría calificarse de mixto, pero que no acierta a responder a los retos que la Administración pública plantea.

Algunos informes sobre la Administración Pública española han puesto de manifiesto diversos problemas en la estructuración de la misma entre los que destacan:

- En cuanto a selección de personal: Competencia con el sector privado, falta de correspondencia entre el contenido de las pruebas y el trabajo posterior, inadecuación de las pruebas para elegir los candidatos idóneos y escasa conexión Universidad-Administración.
- Respecto de la formación de los funcionarios públicos: Cursos desvinculados de las necesidades de la organización, no aportan nuevas técnicas de organización y dirección, hay un exclusivo beneficio del participante, subsiste una falta de programación de las necesidades de recursos humanos y se detecta una falta de competencia de los Centros Gestores en materia de formación.

Señala también, la existencia de la falta de motivación del personal como uno de los problemas más importantes que se destacan, la ineficacia del sistema retributivo, se apunta la inexistencia de mecanismos incentivadores, la necesidad de establecer sistemas de evaluación de resultados, etc.

Un nuevo punto de inflexión, en esta tendencia a la flexibilización del empleo público, lo viene a constituir la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo. Su propio preámbulo declara que: "En el marco de la función pública resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública sometiendo su planificación y gestión de procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal". Esta Ley da entrada en nuestro sistema de función pública a una serie de medidas que flexibilizan la relación de empleo público: Planes de empleo, reasignación de efectivos, situación administrativa de expectativa de destino, las nuevas modalidades de excedencias forzosas y voluntarias, etc.

2.3 EL MARCO JURÍDICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el caso Español, al igual que en el caso alemán, puede afirmarse la existencia de “garantía institucional” en materia de Función Pública. Al respecto, la STC de 11 de junio de 1987 afirma que existe una opción genérica de la constitución por un régimen estatuario de los servidores públicos, añadiendo la sentencia referida que “las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean puestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario”.

El contenido de este Estatuto comprende, según el Tribunal Constitucional, las siguientes cuestiones: a la adquisición o pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas.

El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatuaría quede congelada en los términos en que se halla regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando.

Dicho Estatuto viene definido por unos principios que los singularizan e identifican y que son los que vienen plasmados en los artículos 23 y 103.3 de la Constitución. Supone dicha consideración que hay unos elementos que hacen reconocible el régimen funcional, entre los que podemos citar: igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público, la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones, la dedicación al servicio público mediante el establecimiento de un sistema de incompatibilidades y la regulación de un derecho de sindicación que, sin embargo, estará sometido a las particularidades propias del empleo público.

No cabe aludir como motivo de discriminación para los funcionarios el régimen de los trabajadores laborales ya que, el personal que presta sus servicios en el sector público, es objeto de una consideración especial en la Constitución española, es decir, son objeto de un Estatuto especial que fijará el contenido y alcance de la relación funcional.

El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que implica una doble competencia estatal:

- Primera competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatuario.

- Segunda competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, pues la expresión “régimen jurídico” no se refiere, exclusivamente, al procedimiento y al régimen de recursos y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas.

2.4 VISIÓN GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DE TODA LA ORGANIZACIÓN

A) LOS RECURSOS HUMANOS Y LA ORGANIZACIÓN

Lo que caracteriza a los recursos humanos de las Administraciones Públicas frente a las organizaciones privadas es su cualificada proyección y conexión con la sociedad. Los recursos humanos hay que estudiarlos tomando como referencia su inclusión en el conjunto de factores propios de las Administraciones Públicas. Junto al factor de los recursos humanos hay que enumerar el diseño orgánico, los medios financieros, incluido el presupuestario, el procedimiento de gestión, y la información. Estos factores deben ser tenidos en cuenta al estudiar cada una de las funciones administrativas: la de apoyo a la toma de decisiones, la de mantenimiento, que los suministra al resto de las funciones. Todos los factores se encuentran interrelacionados y se producen en cada una de las fases de las políticas públicas (Baena, 1992).

No se pueden entender los recursos humanos en el seno de las Administraciones Públicas, si no es en relación con el resto de los factores y sin tener en cuenta el papel esencial que desempeñan en el desarrollo de las funciones administrativas y en la decisión, implementación y ejecución de las políticas públicas. De ahí la necesidad de estudiar lo que sucede en el interior de la caja negra de la organización administrativa con el fin de diseñar políticas públicas verosímiles.

El papel del factor humano en la Administración es muy diferente si atendemos a las zonas en la que ésta se divide o a las actividades que realiza. En la zona decisional los recursos humanos se caracterizan por ser el factor esencial. De ahí que cuestiones como el reclutamiento, la politización o la interconexión entre la carrera política y la administración sean de gran interés político y social. En la zona operativa el papel del factor que se trata es muy variado. No es lo mismo hablar de organizaciones administrativas encaminadas a realizar una función ejecutiva, que de regulación y control. En este caso se trata de realizar reglamentos y actos administrativos por lo que los efectivos de personal serán más escasos y de alta cualificación. En las funciones ejecutivas, normalmente de prestación, de lo que se trata es de prestar servicios, normalmente de forma masiva.

Tanto la zona operativa como la decisional se pueden encontrar en una misma administración, dándose normalmente en cada una de las administraciones también todas las funciones administrativas. Pero las posibles combinaciones entre zonas y funciones y entre éstas entre sí nos hablan de las profundas diferencias del significado de la administración de

personal en cada una de ellas. Se puede plantear que esas segmentaciones teóricas implican formas de gestión diferenciadas y en cada una de ellas la relación del factor de los recursos humanos con el resto de los factores presenta características muy variadas. Más adelante intentaremos entrar en la posibilidad de que no haya una zona decisional, o ésta no sea exclusiva, en cada Administración. De ser esto cierto, esta cuestión modularía sustancialmente la gestión de los recursos humanos en cada Administración.

B) LOS RECURSOS HUMANOS Y EL RESTO DE LOS FACTORES ADMINISTRATIVOS

Al estudiar la relación de los recursos humanos con los otros factores administrativos es posible descubrir la naturaleza del elemento humano en la administración pública.

a) El diseño orgánico

La relación entre los recursos humanos y el diseño orgánico presenta en la Administración características distintas a la empresa privada. En ésta sólo es posible realizar las previsiones en materia de personal cuando la empresa ha diseñado su organización, ello es debido al conocimiento previo de los objetivos y fines a cumplir. En cambio, en la Administración lo propio es que se disponga de recursos diversos y poco definidos para tareas diversas y poco definidas. Lo que sucede es que, dada la variabilidad de las funciones públicas a realizar, en ocasiones lo que existen son recursos humanos y no un diseño orgánico definido o una decisión política y unos recursos humanos dispersos que deben organizarse. A ello hay que añadir el efecto de la obsolescencia de las organizaciones y de sus fines que, sin embargo, la rigidez del mercado laboral público impide reajustar las nuevas necesidades.

A esto hay que añadir la adscripción de zonas orgánicas a determinados colectivos profesionales de la Administración que, apoyándose en los grupos sociales a los que prestan servicios, logran una comunidad de intereses susceptible de ser no coincidentes con el interés general. Esto es una manifestación de la desviación de los fines de la organización hacia el interés particular de determinados colectivos. Todo esto da lugar a profundas disfuncionalidades y algunas de ellas se manifiestan en el mantenimiento de organizaciones que han dejado de prestar la finalidad para la que se crearon, pero que el sistema dispuesto impide la redistribución de efectivos al resto de la organización.

Como vemos, organización y recursos humanos se confunden, ya que aquellos son realmente la Administración, al menos en su proyección externa. No es de extrañar que la redistribución de efectivos sea uno de los instrumentos principales a utilizar en la modernización de la Administración Pública.

En la elaboración de una política pública y, especialmente en su implementación, debe reflexionarse sobre el tipo de diseño orgánico que se requiere para su ejecución. Esto implica varias soluciones: la ejecución por un aparato administrativo propio ya existente, la utilización de otra Administración, la concesión o contratación privada del servicio, la regulación y control mediante reglamentos de una actividad o el abandono al mercado de una determinada actividad. En cada solución el papel de los recursos humanos es distinto, llegando a no existir en algunos casos, a ser muy reducido en otros o a situarse sólo en la zona decisional. La opción organizativa tiene que ver con muchos factores pero puede ser una combinación, al menos de:

la ideología del poder político, la cultura imperante en la organización y la configuración del sistema político. A esto hay que añadir la propia posición de los directivos de la Administración que pueden ser proclives a desprenderse de las zonas molestas de la organización que desvían los fines de la organización.

b) El factor presupuestario

Es evidente que la suficiencia presupuestaria es una condición previa a la incorporación de efectivos o a las diversas políticas retributivas y de clasificación de puestos de trabajo. Esto nos puede llevar a ponderar en exceso la importancia del factor presupuestario. Es claro que el personal tiene una mensurabilidad económica, pero esto no implica una dependencia lineal del factor presupuestario. También habría que distinguir entre la expresión contable del presupuesto y su significado como factor administrativo. Hay que referirse también a las diversas teorías incrementalistas que ponen de manifiesto la relación entre el poder de los grupos burocráticos y la tendencia a engrosar tanto sus dotaciones de personal como presupuestarias (Niskanen, 1971). En estas teorías lo que precisamente es la subordinación del factor presupuestario al de los recursos humanos. Un argumento quizás de más peso es el que apunta que tanto el factor presupuestario como el de los recursos humanos son una resultante de la interacción de los grupos de poder, burocráticos o no, desde dentro o desde fuera de la Administración. La tradicional lucha entre el órgano encargado de gestionar la función pública y el órgano responsable del presupuesto lo que nos evidencia es la soterrada contenida entre los diversos grupos que integran el factor humano de la organización pública. Es en este sentido donde el estudio de esa lucha y su relación con los grupos sociales adquiere un interés que nos conduce al entendimiento político de las organizaciones. Podemos concluir que se debe producir un equilibrio entre la función presupuestaria y la de personal. Se podría decir que en la batalla por los recursos humanos se ponen de manifiesto armas de poder de la organización y de los subgrupos burocráticos, y al menos puede alcanzar tanto significado político como la batalla presupuestaria.

c) El procedimiento de gestión

Este factor presenta una normativa muy alta que puede dar la impresión de que su objetividad le sitúa por encima de las batallas de poder en las organizaciones. Las reglas procedimentales están estrechamente conectadas con el concepto de cultura organizativa. Por ello es legítima la visión del procedimiento como línea defensiva de la Administración frente a la sociedad. Pero también lo es entenderlo como un puente de comunicación con la misma. El procedimiento nos está señalando los cauces formales de conformación de algunas actuaciones públicas y en sí mismo supone el respaldo formal de algunas relaciones del elemento humano de las Administraciones con los grupos sociales. Lo que sucede es que ese puente es incapaz de soportar el tráfico intenso y permanente de relaciones reales entre ambos extremos. De ahí la trascendencia de las relaciones informales. Esto conduce a entender el procedimiento de nuevo como límite y otorga a los grupos burocráticos un amplio margen de maniobra en sus relaciones externas, debido a la escasa capacidad que el procedimiento tiene para soportar el flujo de relaciones con la sociedad.

Quizá sea este factor, junto con el de producción y circulación de la información, el que más ponga de manifiesto el hecho de que el poder a través de la Administración transmite

valores a la sociedad con el fin de que ésta se vertebre. El riesgo radica en que sea incapaz de soportar el flujo de relaciones reales entre los diversos grupos burocráticos. Por eso es imprescindible el estudio de los procedimientos informales. Éstos no deben ser entendidos en su significado negativo al separarse de lo dispuesto. Lo que ocurre frecuentemente es que las normas no contemplan todas las posibilidades y que la realidad es más rica que las previsiones regladas. A esto reañade que los recursos humanos no son algo estático y que la permanente recolocación de los grupos hace que el procedimiento se convierta en un referente. Ahora bien, la importancia del referente es que un alejamiento significativo del mismo deslegitima la actuación pública. Esto genera una tensión permanente y fructífera entre la necesidad de satisfacer los objetivos políticos y de que éstos se atengan a las reglas del Estado de Derecho.

El procedimiento, se ha dicho (Merton, 1940), implica en la Administración la interiorización de sus normas, el desplazamiento de sus objetivos y el aislamiento de la organización. Si bien esto es cierto a veces, también se puede mantener que la influencia del entorno social, a través de las relaciones entre los grupos burocráticos y los sociales, modifica la cultura organizativa y, por tanto, los productos organizativos.

Cabe referirse a un aspecto condicionante del factor procedimiento de gestión sobre los recursos humanos. Hay que partir de aquel factor para determinar si una política pública va a desarrollarse a través de la función operativa de la Administración o se va a regular un sector de la sociedad a través de reglamentos. En el primer caso conllevará hacer un análisis sobre la previsión de necesidades para ejecutar la política pública con la evidente incidencia sobre el factor humano. En el segundo caso, la Administración no va a precisar de gran número de efectivos por lo que, con independencia de que siga siendo necesaria la citada previsión, la incidencia sobre los recursos humanos es menor.

d) La producción y la circulación de información

Este factor suele ser el menos tratado como tal al estudiar las organizaciones administrativas. En su relación con los recursos humanos da lugar a la comunicación organizativa. En su vertiente externa la información proporciona el grado de apertura de la organización a la sociedad. El carácter biunívoco de la información hace que se utilice como instrumento de poder y que en el caso de las Administraciones presente un claro reequilibrio entre las entradas y las salidas, a favor del conocimiento que la Administración tiene entre las entradas y las salidas, a favor del conocimiento que la administración posee de su entorno. Este equilibrio dificulta los fenómenos de cambio en las organizaciones al vincularse la información a los mecanismos de poder. Esto es debido a que la sociedad dispone de escasa información sobre las cuestiones organizativas públicas. La necesidad de contar con información relativa a la realidad económica y social sobre la que incidirá una política pública vuelve a situar en primer plano las relaciones de los grupos burocráticos con los sociales. El elemento humano de la Administración, y en especial el directivo consigue recibir los instrumentos necesarios para apoyar la toma de decisiones y para retroalimentar de una forma constante el sistema. No obstante, no toda la información circula por los cauces formales, lo que obliga, en especial al gestor de recursos humanos, a utilizar los cauces informales para recibir y enviar los mensajes que muestran el día a día de la organización. El

grado de separación entre lo formal y lo informal nos mostrará la cohesión organizativa y la capacidad de cumplir los objetivos políticos que la Administración tenga asignados.

2.5 LA TOMA DE DECISIONES Y LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

La función de apoyo a la toma de decisiones es el punto en el que confluyen los diversos cortes que tratan de diferenciar la gestión de los recursos humanos en el sector público y en el privado. En esta función se elabora y se prepara la decisión política y para ello se establecen una serie de elementos de juicio que determinan la viabilidad de la decisión; se recolecta y se procesa la información necesaria; se estudian las repercusiones económicas y sociales; se hacen previsiones sobre la ejecución u sobre la ejecución a alto nivel o implementación. Es una función previa al resto de las otras funciones administrativas en la que se deben prever todos los factores administrativos, entre ellos el de los recursos humanos. De su correcto planeamiento y desarrollo depende la viabilidad de una política pública. Esta función es la típica de la zona decisional, del núcleo duro de la Administración.

Entenderemos por directivos públicos, a los funcionarios profesionales situados en el ápice de las organizaciones públicas que mantienen contactos con la política. No se incluirán en ellos, por arriba, ni a los titulares de los órganos de gobierno ni al personal seleccionado políticamente. Por abajo se diferencian de los funcionarios no directivos y del resto de personal. Sus funciones serán de administración general, por lo que en el caso español, excluye a los funcionarios pertenecientes a los cuerpos especiales que desarrollan tareas vinculadas a una profesión, lo que no contradice lo apuntado por otros estudios. Dichas funciones se concretan en las siguientes (Morey, 1992):

- La planificación general, entendida como la confección de los programas que afectan a toda la organización (políticos, económicos y administrativos). Para lograr esto es necesario conocer las líneas generales de las actividades específicas de cada departamento.
- La coordinación o interrelación departamental al objeto del desarrollo de la actividad de asistencia material y administrativa o función de mantenimiento.
- El asesoramiento general jurídico-administrativo, principalmente en el orden de producción o proyección normativa, y el organizativo-administrativo, como puede ser el de diseño de estructuras, racionalización, etc.
- La dirección superior en materia de personal

Como vemos, las funciones atribuidas a los directivos se corresponden materialmente con la función de apoyo a la toma de decisiones, ya que en la misma se deben prever todos esos aspectos que condicionarán el desarrollo del resto de funciones. Debido a las tareas que deben desarrollarse se puede afirmar que el reclutamiento de los directivos públicos debe realizarse de entre los altos funcionarios que no sólo poseen unos conocimientos técnicos específicos, que incluyen los de orden político y jurídico, sino que estos se adquieren teniendo en cuenta una fuerte experiencia anterior de gestión.

La precariedad en los recursos económicos disponibles en estos tiempos de recortes administrativos, nos obliga a implementar recortes, a suprimir servicios, etc. y no nos queda otra opción. En un principio buena parte de estas decisiones pueden ser razonables a corto plazo y a nivel coyuntural. Pero también es posible que estas decisiones, hoy razonables, sean muy perniciosas para el futuro próximo de nuestra institución. Las decisiones tomadas de forma rápida y bajo mucha presión pueden generar una desinstitucionalización originada por una lógica caótica de marchas atrás y hacia delante que van a desubicarnos y nos pueden abocar hacia, incluso, la pérdida de la identidad de la organización. La forma de superar este problema es definir un proceso decisional bifronte: por una parte analizar lo que es más razonable para la organización a corto plazo y, por otra parte, estudiar los impactos de estas decisiones a medio plazo. Sólo con esta mirada estrábica que fija un ojo sobre el presente y otro ojo sobre el futuro se puede lograr un proceso de toma de decisiones razonable y beneficioso, o al menos no perjudicial, para nuestra institución.

Los directivos públicos, tengan una dimensión política o profesional, deben asumir en primera persona estos retos. Es el momento de los directivos públicos y de demostrar su capacidad para tomar decisiones y para diseñar e implementar los cambios. Durante los últimos años se ha producido, en algunas administraciones públicas, un cierto proceso de “infantilización” de los directivos que se manifiestan en su renuncia a tomar sus propias decisiones y a elevar sus incertidumbres a sus superiores que atesoran todo el poder pero que carecen de la capacidad para decidir con tiempo y conocimiento sobre los aspectos más variados, estos políticos de alto nivel se configuran en “cuellos de botella” institucionales. Una administración como, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya posee mucha musculatura directiva pero, en términos generales, bastante desaprovechada. Por ejemplo la mayoría de los subdirectores generales suelen adoptar un rol más gregario que proactivo. Se limitan a la gestión y renuncian, muchos de ellos, a presentar propuestas innovadoras. Su precaria situación laboral como puestos de libre designación lo transforma en gestores y directivos temerosos. Por otra parte una parte importante de los directores generales y secretarios sectoriales tampoco asumen toda su posible responsabilidad y elevan sus dudas a las secretarías generales de los departamentos que en la práctica deben tomar todo tipo de decisiones. Hay que recuperar los roles directivos y que cada uno de ellos asuma las responsabilidades que formalmente y materialmente les corresponde. Si no es así se produce una situación de bloqueo institucional que es incapaz de afrontar la crisis en sus múltiples y complejas dimensiones.

Otro problema de la cultura dominante es la falta de valentía de los políticos que lideran las administraciones públicas. Dirigir un organismo público requiere capacidad, fuerza y tenacidad para tomar decisiones. En un contexto de crisis económica como la actual esta necesidad es todavía más evidente: hay que cerrar oficinas, hay que recortar presupuestos, hay que eliminar determinadas bolsas con excedentes de empleados públicos... en definitiva, hay que priorizar ámbitos y políticas. Para poder ejecutar con ciertas garantías esta necesidad se requieren líderes políticos valientes. Pero hay instalada en nuestra clase política mucha cobardía con un cierto aroma de infantilismo. La gran mayoría de nuestros políticos son profesionales de la política y no acreditan una trayectoria profesional o empresarial previa o en paralelo. Esto quiere decir que son políticos que viven literalmente de la política y esto hace

que su objetivo más prioritario, cuando ocupan un cargo, sea mantenerse el máximo tiempo en el mismo. Su bienestar y el de su familia dependen de ello y esto los hace de forma natural muy poco valientes. La mayoría de los muy numerosos cargos políticos que colonizan las administraciones públicas rehúyen tomar decisiones. En este contexto tomar una decisión es arriesgado ya que puede no gustar a los superiores y la espada de Damocles del cese está muy presente. Por este motivo la mayor parte de los líderes políticos renuncian a la toma de decisiones y la elevan a sus superiores y así sucesivamente hasta inundar los despachos de presidentes, alcaldes, ministros y consejeros. Y éstos se ven abocados a decidir sobre todo y en todo momento tomando, muchas veces, decisiones erróneas y con una excesiva demora en el tiempo. En la cultura política y administrativa de este país, a diferencia de la cultura empresarial, no suele castigarse al que se pone de perfil ante los problemas y se inhibe. Este, en sentido contrario, es el mejor método para sobrevivir en el puesto en los momentos turbulentos como el actual. No se trata tanto de llevar a cabo un proyecto político sino de ejecutar un proyecto personal que consiste en mantener el cargo por encima de cualquier otra consideración.

3. MARCO JURÍDICO: LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. CONCEPTOS GENERALES.

3.1 CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO

Antes de analizar en concreto el nuevo marco del régimen de selección de los funcionarios públicos parece oportuno comenzar por definir y delimitar el concepto de funcionario público.

A este respecto debemos convenir con *Entrena Cuesta* en que se trata de uno de los conceptos más imprecisos de los que se manejan por la doctrina jurídico-administrativa en razón, por un lado, a la discrepancia entre los sentidos vulgar y técnico y, por otro, a la diversidad de criterios con que se efectúan las definiciones en el Derecho positivo.

Desde esta consideración el Derecho positivo ofrece definiciones diversas tales como las que se derivan de las normas jurídico-administrativas, las procedentes de las normas penales, procesales, etc. Aun dentro de las primeras debe encontrarse una frontera delimitada entre quienes desarrollan funciones públicas en virtud de un nombramiento, pero sin carácter permanente como sucede con los denominados altos cargos o el personal de confianza, de aquellos otros que profesionalmente y de forma permanente prestan sus servicios para la Administración.

Planteada así la cuestión cabe indicar que la definición de funcionario público, desde una perspectiva jurídico-administrativa que es la que aquí nos interesa, se encuentra en el artículo 1º de la Ley de Funcionario Civiles del Estado de 1964 según el cual “los funcionarios

de la Administración Pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo”.

En base a esta definición establece *Entrena Cuesta* las características que definen lo que en su planteamiento constituye el concepto amplio de funcionario público. Estas notas pueden sintetizarse en las siguientes:

1º) Incorporación. Excluye, por tanto, a quienes ocasionalmente presten sus servicios a la Administración.

2º) Profesionalidad. Esta característica excluye a quienes están en la Administración en el ejercicio de su actividad política y no en el ejercicio de su auténtica profesión.

3º) Retribución. Excluye a quienes ejercen funciones públicas en virtud de otro tipo de obligaciones, como por ejemplo, los que cumplen con actividades de carácter civil, sustitutorias del servicio militar.

4º) Sometimiento al Derecho Administrativo. Excluye a quienes presentan sus servicios a la Administración Pública en virtud de un contrato laboral.

Estas notas características, que se deducen del artículo 1º de la Ley de 1964, no permiten, sin embargo, identificar el auténtico concepto de funcionario. Para establecer tal concepto hay que indicar que la Ley de 1964 diferencia, como más tarde se verá, el funcionario de carrera del de empleo. El primero se caracteriza por la permanencia en su función, que es precisamente la nota que no se da en los funcionarios de empleo. Desde esta consideración el concepto estricto de funcionario de entenderse referido al funcionario de carrera.

La definición de qué debe entenderse por funcionario de carrera se realiza en el artículo 4 de la Ley de 1964 en la siguiente forma:

“Son funcionarios de carrera los que, en virtud de nombramiento legal desempeñen servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado...”

Siguiendo una vez más, el esquema propuesto por *Entrena Cuesta* las características esenciales de esta definición son las siguientes:

1º. *La legalidad del nombramiento*. El hecho de que se trate de un nombramiento legal, es decir, efectuado conforme a las normas legales que rigen el mismo, permite diferenciarlo de aquellas personas que pudieran desempeñar funciones públicas sin título jurídico o con un título jurídico inválido. Nos estamos refiriendo al funcionario de hecho.

2º. *Permanencia en sus servicios*. Esta nota se representa, a su vez, en el carácter inamovible de los funcionarios de carrera y en que la misma se materializa mediante su inclusión en la plantilla del Cuero o Escala al que se pertenece. Ninguna de estas notas se da en los eventuales o interinos.

3º. *Inclusión en la plantilla del Cuerpo o escala de Ingreso.* Este dato permite diferenciar claramente el funcionario de carrera del personal laboral. Sin embargo, hoy, el dato nos es tan revelador ya que en la actualidad existen plantillas de personal laboral. Por tanto, la característica debe referirse a la diferenciación entre plantillas de funcionarios y plantillas de personal laboral. El funcionario es, por tanto, el que figura en la plantilla de un cuerpo o Escala de funcionarios.

Resaltar sobre este punto que en la mayoría de las Administraciones existe una única plantilla de Personal de Administración y Servicios. La diferenciación de si un puesto de trabajo debe/puede estar ocupado por personal funcionario de carrera, por personal laboral o indistintamente, será de un aspecto/dato más sobre los que ofrece información una relación de Puestos de Trabajo.

4º. *Retribución con cargo a los Puestos Generales del Estado.* Este dato excluye a aquellos funcionarios que reciben sus retribuciones mediante arancel. La exclusión está expresamente prevista en el artículo 2.2 de la Ley de 1964 (parcialmente derogado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

Estas cuatro características son las que definen la figura del funcionario de carrera que es la prototípica entre diversas clases de funcionarios, que pasamos a analizar.

3.2 CLASES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Las clasificaciones que pueden hacerse de los funcionarios son diversas según cuál es el elemento determinante de la diferenciación que pretende establecerse.

Así si ponemos énfasis en el ámbito geográfico nos encontramos con funcionarios que prestan sus servicios para la Administración General (entendiendo por tal la Administración Central y Periférica, los Organismos Autónomos e, incluso, en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o en los distintos civiles de la Administración Militar), de funcionarios al servicios e las Comunidades Autónomas y de funcionarios al servicio de las Corporaciones Locales.

Pero, con independencia de la importancia de las clasificaciones que puedan realizarse, lo cierto es que la más relevante, a los efectos de lo que aquí se analiza, es la que se deduce de la propia Ley de 1964. Según el artículo 3º de la citada Ley “los funcionarios que se rigen por la presente ley pueden ser de carrera o de empleo”. La delimitación del concepto de funcionario de carrera se ha analizado ya, por lo que centraremos nuestro análisis en los denominados funcionarios de empleo, cuya característica esencial es la negativa de carecer de las notas básicas de inamovilidad y permanencia.

El art. 3.3 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado establece que “los funcionarios de empleo pueden ser eventuales o interinos”.

Los funcionarios de empleo o eventuales venían definidos en el artículo 5.1 de la Ley de 1964 como “aquellos que desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o de asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera”. Dicho artículo fue expresamente derogado por la Ley 30/84 de 2 de agosto, que da una nueva regulación a los funcionarios de empleo eventuales en el artículo 20 de la misma.

La nueva regulación puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- El personal eventual sólo puede ejercer funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial.
Su nombramiento y cese, que es libre, corresponde a los Ministros y Secretarios del Estado, en el ámbito de las Administración del Estado, y, en su caso, a los Consejos de las Comunidades Autónomas o Presidentes de las Corporaciones Locales en el ámbito de sus respectivas competencias.
- El número, características y retribuciones de los puestos de trabajo reservados al personal eventual deben determinarse por el Gobierno, los Consejos de las Comunidades Autónomas y por los Plenos de las Corporaciones Locales dentro de los créditos presupuestarios consignados al aspecto.
- El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que pertenece su función de confianza o asesoramiento.
- El desempeño a un puesto de trabajo de personal eventual no puede, en ningún caso, considerarse un mérito para acceso a la función o la promoción interna.

Los funcionarios de empleo interinos son, según el artículo 5.2 de la Ley de 1964, “los que, por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera”.

A estas categorías debe añadirse la de los contratados en régimen de Derecho Administrativo y en Régimen de Derecho Laboral.

Por lo que hace referencia a los contratados en régimen de Derecho Administrativo, su regulación se efectuaba en el artículo 6 de la Ley de 1964, afectada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/84 que prohíbe, con carácter general la celebración de contratos administrativos de colaboración temporal. Dicha disposición Adicional admite sin embargo, la celebración excepcional de contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales que se someten a la legislación general de Contratos del Estado. En desarrollo de esta Disposición Adicional se dictó el Real Decreto 1465/85, de 17 de julio sobre contratación para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.

Por su parte las contrataciones sometidas al Derecho Laboral se rigen por las normas propias de éste, pudiendo, en consecuencia ser indefinidas o, de duración determinada o sometida a cualquiera de las modalidades específicas de aquellas normas.

3.3 LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS TRAS LA LEY 30/1984

Uno de los puntos en los que la Ley 30/1984 ha sido objeto de críticas es, precisamente, el tema de la selección respecto del cual se ha dicho que no afronta los auténticos problemas de fondo que la selección de funcionarios plantea.

Esta regulación fragmentaria se plasma en un único artículo, el 19 de la Ley 3/1984, de 2 de agosto, desarrollado por el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal de Servicio de la Administración del Estado (BOE de 21 de diciembre de 1984).

3.3.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN

El procedimiento de selección de personal al servicio de la función pública al que nos referimos implica, también, la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación que, por lo demás, es consustancial a la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública.

En consecuencia, resulta de aplicación directa en la selección del personal al servicio de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos y al personal de funcionarios de la Administración de la Seguridad Social que, anteriormente, se regían por regulaciones específicas.

Asimismo, los principios establecidos en el artículo 19 de la Ley de 30/1984 en el Real Decreto 2223/1984 se aplican con carácter supletorio para cualquier sistema de selección personal que ingrese a prestar sus servicios para el Estado o cualquier Administración Pública.

Por último, el artículo 1.2 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, establece una exclusión de su aplicación ya que se declara inaplicable a los sistemas de promoción interna, que se regulan por sus normas específicas.

En estos procedimientos de promoción interna, los preceptos del Reglamento General de Ingreso al Servicio de la Administración del Estado no serán de aplicación directa ni subsidiaria.

3.3.2 SISTEMAS DE SELECCIÓN

El artículo 19.1 de la Ley 30/1984 establece que “Las Administraciones Públicas seleccionan su personal ya sea funcionario, o laboral de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o

concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad...”.

La oferta de empleo público es un instrumento de gestión de recursos humanos que conforme al artículo 18 de la Ley 30/84 tiene por objeto establecer públicamente la existencia de vacantes dotadas presupuestariamente y susceptibles de ser provistas por los procedimientos reglamentarios.

Su carácter instrumental hace que no pueda ser considerada como un reglamento ejecutivo, sino como un acto que por disposición expresa de la Ley se atribuye al Gobierno su aprobación. Por esta circunstancia se aprueba sin someterlo al dictamen del Consejo de Estado.

Esta premisa permite llamar a la atención sobre el proceso de desnaturalización de la oferta de empleo público que lleva camino de convertirse “mutatis mutandi” en una ley de presupuestos anual en la que se incluye cualquier medida que se considere oportuna para la gestión pública de los recursos humanos.

La prueba de lo que aquí se señala puede encontrarse en el R.D. 995/90, de 27 de julio, que aprueba la oferta de empleo público y en la que aparecen prescripciones sobre el procedimiento para la elección de personal laboral (art. 8º), como las referidas a los requisitos de participación en las pruebas selectivas (art.20) o la exclusión de determinados grupos de personas que ejercen funciones públicas en la composición de las Comisiones de Selección o Tribunales de pruebas selectivas (art. 14).

Se entiende que tales cuestiones afectan directamente al Reglamento de Ingreso a la función pública y su modificación debe hacerse por una norma reglamentaria de igual naturaleza que la que modifica y que además se elabore por el procedimiento especial establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con dictamen del Consejo de Estado. El haber prescindido de estos trámites hace de dudosa legalidad estos preceptos.

Fuera de este terreno y centrándonos en el procedimiento de selección debemos comenzar por reseñar que la Ley no da una definición de qué debe entenderse por cada uno de los tres términos enunciados, cosa que sí hace el artículo 3º del Reglamento General para el Ingreso en la Administración Pública, de 19 de diciembre de 1984, que establece:

“La oposición consistió en la celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección; el concurso consiste exclusivamente la calificación de los méritos de los aspirantes y la prelación de los mismos en la selección; el concurso-oposición como parte del procedimiento de selección de los dos sistemas anteriores”.

En segundo lugar, cabe señalar que la Ley tampoco establece los supuestos en los que resulta aplicable uno u otro sistema de selección. Esta determinación la realiza el artículo 4º del Reglamento que, textualmente dice:

“El acceso a los cuerpos o escalas de funcionarios de la Administración del Estado será a través del sistema de oposición salvo cuando, por naturaleza de la funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición y, excepcionalmente, el de concurso”.

Como puede observarse, la nueva regulación se establece como mucho más flexible que la legislación anterior en la que la utilización de un sistema que no fuese la oposición exigía una norma con rango de ley. Es claro, por tanto, que la posible elusión de la posición sin necesidad de la ley autorizase y teniendo en cuenta únicamente la naturaleza de la función a desarrollar, merece una valoración negativa ya que en el fondo supone una “puerta abierta” para un acceso teóricamente más fácil a la función pública.

La desnaturalización de los sistemas de selección se ha producido con una sobrevalorización de méritos como el tiempo de servicios previos en la Administración convocante o en la Administración general, hasta el punto de ser éste el único mérito evaluable⁹.

La cuestión que había sido ya aprobada por la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa, en determinadas sentencias del Tribunal Supremo (Sala 5ª), más tarde fue objeto de otra sentencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 67/89 de 18 de abril) que juzga la compatibilidad entre el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 de la Constitución) y una convocatoria de un concurso-oposición para acceso a la Constitución) y una convocatoria de un concurso-oposición para acceso a la función pública autonómica en la que el único mérito evaluable en la fase de concurso era el haber prestado servicios de carácter no permanente a dicha Comunidad Autónoma.

La doctrina del Tribunal Constitucional, que proviene de la Sentencia 42/86, de 22 de diciembre y se reitera entre otras, en las Sentencias 30/86, 137/86 y 148/86, puede resumirse en el sentido de indicar que tan sólo hay discriminaciones cuando los méritos exigidos constituyen una auténtica referencia individualizada y concreta. El Tribunal Constitucional entiende, asimismo, en la Sentencia 67/89 que la mención exclusiva al mérito de haber prestado servicios no pertenecen la Comunidad Autónoma convocante es una medida racional con el fin perseguido y acorde con un interés público legítimo. Sin embargo esta misma sentencia otorga al amparo al recurrente al entender que sí resulta contrario al principio de igualdad el que en una convocatoria se admita aplicar los puntos de la fase de concurso a completar los necesarios para aprobar en fase de oposición.

En esta misma línea el Tribunal Supremo (Sentencias de 9 de octubre de 1989 y de 2 de noviembre de 1989) viene entendiendo que la inclusión de una prueba voluntaria de idioma, en el seno de las Comunidades Autónomas, tampoco constituye una determinación contraria a la Constitución.

Estas correcciones del Tribunal Constitucional, como en general las que ya desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1971 venía estableciendo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tratan de devolver el concurso-oposición a su verdadera esencia, de forma que el objeto no es reclutar muchos funcionarios, sino reclutar exclusivamente aquellos que pueden resultar válidos para la función a desarrollar.

Desde una perspectiva general, introducir el factor de la interpretación discrecional en la elección del sistema de selección, sin más parámetro que el enjuiciamiento de la función que es, de por sí, un criterio bastante inconcreto y subjetivo, parece un sistema técnicamente más deficiente que el existente anteriormente.

3.3.3 EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

A) Iniciación

La iniciación del procedimiento de selección se realiza por el Departamento al que figuren adscritos los correspondientes cuerpos y escalas. Dicha adscripción se realizó por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 1984.

La propuesta debe contener la indicación del sistema selectivo, las pruebas en que consiste, el programa, la forma de calificación y la composición de los órganos de selección.

En cuanto al número de plazas la propuesta está vinculada por el número de las mismas existentes en la oferta pública de empleo, si bien al Departamento puede ampliar esta oferta en un 10 por cien más de las existentes en aquella.

Hay que suponer que este cuerpo adicional trata de corregir y, en suma, de cubrir las vacantes que se produzcan desde la confección de la oferta pública.

A este respecto cabe hacerse las siguientes reflexiones:

- a) Si como se ha apuntado, el propósito es de actuar de factor de corrección de las vacantes no producidas en el nombramiento de confeccionar la oferta de empleo, bastaría con que dicho oferta contuviese no sólo las vacantes existentes sino también las que lo vayan a ser en el ejercicio presupuestario correspondiente.

Esta alternativa choca con la expresión literal del artículo 18 de la Ley 30/1984 que aludo expresamente a las que se hallan vacantes existentes y a las que puedan existir que acudir al artificioso 10 por cien que, además introduce la discrecionalidad de que el órgano convocante acepte dicho cupo.

- b) Si por el contrario, no es el anterior propósito del porcentaje, sino simplemente el de conceder un margen de maniobra que permita un mejor enjuiciamiento de las necesidades existentes en cada momento, en este caso, aparece aún más justificada la propuesta efectuada anteriormente, ya que será suficiente con que esas necesidades existentes se incluyan en la oferta de empleo y que, consecuentemente, se proceda a la dotación de las mismas, como motivo de aquella.

- c) Por último, si con esta medida lo que se pretende es una ampliación de empleo, o lo que es igual, la ampliación de plantillas, la medida plantea problemas como la modificación de relaciones de puestos de trabajo.

El segundo momento, es la publicación de la convocatoria que, de conformidad con el artículo 7º del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, debe efectuarse en el primer trimestre del año natural por el Secretario de Estado para la Administración Pública o el titular del Departamento al que figure adscrito el cuerpo o escala de funcionarios.

Existen algunas especialidades en los procedimientos selectivos de acceso que se refieren al personal docente e investigador, sanitario y, anteriormente, de los servicios de Correos y Telecomunicaciones, en los que la facultad de efectuar la convocatoria correspondiente a los Ministros respectivos, el Real Decreto 1085/90, de 31 de agosto, suprime el informe de la Comisión Superior de Personal.

Se establecen, por último, algunos principios de aplicación general a todos los procedimientos selectivos, que pueden sintetizarse en los siguientes:

- a) Los procedimientos de selección deben ser, especialmente, adecuados a los puestos de trabajo a desempeñar.
- b) Pueden incluir pruebas de conocimientos generales o específicos, test psicotécnicos, entrevistas o cualesquiera otros sistemas que resulten adecuados para asegurar la objetividad y racionalidad del proceso selectivo.
- c) En todo caso, al menos uno de los ejercicios del proceso selectivo deberá tener carácter práctico.
- d) Cuando concurren circunstancias especiales que lo aconsejen podrán celebrarse de forma descentralizada la totalidad o parte de las pruebas.

A) Órgano de selección

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, delega en el Gobierno la regulación de la composición y funcionamiento de los órganos de selección.

El único principio que adquiere el rango de ley es el que impide, a salvo los docentes e investigadores, que los órganos de selección estén compuestos mayoritariamente por funcionarios del mismo cuerpo al que se va a seleccionar.

La Ley culmina el aspecto que en este trabajo es motivo de examen, atribuyendo al Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.) la competencia para coordinar, controlar y, en su caso, realizar los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración del Estado.

Los órganos de selección son, según el Reglamento General de Ingreso dos:

- a) Las Comisiones Permanentes de Selección.

b) Los Tribunales.

a) *Las Comisiones permanentes de selección:*

Son los órganos a los que se les encomienda el proceso selectivo para el acceso a aquellos cuerpos y escalas en los que el elevado número de aspirantes y el nivel de titulación y especialización exigidos, así lo aconsejen.

Estas Comisiones se establecen por orden del Ministerio para las Administraciones Públicas, previo acuerdo con el Departamento al que estén adscritos los cuerpos o escalas para los que se haya de seleccionar el personal.

La orden de creación establece los procesos selectivos para los cuales tiene vigencia dicha Comisión.

La composición de estas Comisiones Permanentes está prefijada en el Reglamento de Ingreso, que establece el que las mismas estarán constituidas por un Presidente y un número par de Vocales, funcionarios de carrera, que serán designados libremente de conformidad con las respectivas relaciones de puestos de trabajo.

En aquellos procesos selectivos que se realicen de forma descentralizada puede disponerse en las respectivas convocatorias, la incorporación, con carácter temporal, a las Comisiones Permanentes de Selección de otros funcionarios públicos para participar en el desarrollo de los procesos de selección bajo la dirección de la correspondiente Comisión.

Es claro que estas incorporaciones son con el carácter de meras colaboraciones y no como miembros de pleno derecho de la Comisión.

Este apartado culmina con dos preceptos, uno al que ya se ha aludido, por el cual los órganos de selección no pueden estar compuestos mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo o escala que se ha de seleccionar, y otro, y éste sí de carácter novedoso, de que no podrán formar parte de los órganos de selección aquellos funcionarios que hubiesen realizado tareas de preparación de aspirantes a pruebas selectivas en los cinco años anteriores a la publicación de la correspondiente convocatoria.

Este principio parece digno de todo elogio y trata de asegurar la imparcialidad en la composición de los órganos de selección, si bien quizá puede resultar demasiado amplio el plazo establecido. Lo que, por el contrario, merece ser reprochado es la interpretación actual de la Administración, según la cual la incompatibilidad se extiende a cualquier preparación de oposiciones.

Esta interpretación aparece como una extralimitación injustificada que, además, refunda un perjuicio de la composición de los propios Tribunales al eliminar a personas cuyo grado de actualización es mayor que el del resto de los funcionarios.

b) *Los Tribunales:*

Los Tribunales son los órganos de selección de carácter habitual en los supuestos en los que existía la Comisión Permanente de Selección.

La regulación de los Tribunales se verifica fundamentalmente en torno a dos principios a los que inmediatamente se hace referencia, y dicha regulación se completa con la declaración de aplicación de los preceptos ya analizados que rigen el funcionamiento de las Comisiones Permanentes de elección.

La regulación específica se refiere, fundamentalmente a estas cuestiones:

1º. Los Tribunales son nombrados en cada convocatoria. Están compuestos por un número impar de miembros de no inferior a cinco y debiéndose designar el mismo número de miembros titulares como suplentes.

2º. En la composición de los mismos debe velarse por el cumplimiento del principio de especialidad, según el cual al menos la mitad más uno de sus miembros deberán poseer una titulación correspondiente al mismo área de conocimiento que la exigida para el ingreso y la totalidad de los miembros del Tribunal deberán poseer igual o superior nivel académico.

3º. En los Tribunales y Comisiones de Selección tanto de funcionarios como de personal laboral no pueden participar las personas que conforme a la legislación vigente tenga la consideración de alto cargo.

B) La Convocatoria

a) *Consideraciones Generales:*

Define Serrano Guirado la convocatoria “como aquella invitación que hace la Administración a los administrados en quienes concurren determinadas condiciones para incorporarse profesionalmente al servicio de la función pública y, a la vez, a la norma o conjunto de bases por la que se regirán los distintos actos del procedimientos de selección y las cuestiones que puedan plantearse en el desarrollo del mismo”.

De esta forma, podemos señalar que la convocatoria en cualquier proceso selectivo es el primero de los actos que determina la apertura de aquel y que conlleva una serie de importantes efectos jurídicos, que pasamos a examinar.

- *La convocatoria es la Ley del concurso o de la oposición.* Este es un principio general consagrado desde antiguo en nuestro Derecho. Así Serrano Guirado cita varias Sentencias del Tribunal Supremo y en todas ellas se repite una fórmula en este sentido:

“...las bases de la convocatoria para la provisión de vacantes por concurso u oposición constituyen su ley, a la que quedan sometidos los concursantes, como la propia Administración...”

- *La convocatoria supone un equilibrio entre las prerrogativas administrativas y las garantías de los administrados.* Este principio arranca de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de 165 de febrero de 1916, en la que se declara que la convocatoria trata de conciliar el libre ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración con el respeto al derecho del que, acudiendo a su llamamiento, es admitido a la prestación de un servicio o al desempeño de un cargo público.

La doctrina de esta Sentencia es de gran importancia ya que supone, de hecho, la autolimitación de las facultades discrecionales de la Administración y su plasmación concreto en el proceso selectivo y las características de la plaza a obtener mediante aquél.

Si estas circunstancias no se plasmaran, previamente, en una convocatoria, es claro que la Administración actuaría con pleno arbitrio, de forma que podrían hacerse ilusorios las garantías del administrado que pretende obtener un puesto de la Administración.

En último caso, el equilibrio se asegura con la vinculación de la propia Administración a la convocatoria realizada de forma que no puede ni desconocerla ni enervar los derechos que derivan de la misma, ni incluso modificar sin respetar éstos.

- *La materia selectiva no es puramente discrecional.* El Tribunal Supremo, ya desde la Sentencia de 4 de junio de 1916, estableció que la determinación de régimen de concursos y oposiciones no constituye una materia discrecional, ya que las prescripciones que se establecen en las leyes y reglamentos, supone, cuando menos, un límite al que debe sujetarse la Administración en el proceso selectivo.

En la situación actual existe una cierta discrecionalidad a la hora de seleccionar mediante oposición o por cualquier otro de los modos de selección, pero lo que debe quedar claro es que, sin embargo, no es discrecionalidad la selección dentro de cada uno de estos procedimientos que deben someterse a unas reglas previamente fijadas.

A este respecto, hay que reseñar que en los momentos presentes se ha producido un amplio movimiento de control de la discrecionalidad técnica de los jurados y tribunales¹², si bien los límites del mismo son aun imprecisos.

Este control de la discrecionalidad se extiende, sin ninguna duda, a la obligación de los órganos de selección a motivar sus juicios, observar escrupulosamente el procedimiento, etc. Sin embargo, no puede extenderse como ha puesto de relieve el Tribunal Supremo en una Sentencia de 17 de diciembre de 1986 a que el juicio técnico de evaluación pueda ser sustituido por un Tribunal Contencioso-Administrativo, que debe conocer y velar por la unidad del procedimiento pero no puede, en modo alguno, suplir el juicio técnico de un Tribunal.

- *Inmutabilidad de la convocatoria.* Este principio no es sino una aplicación estricta de la doctrina de los actos propios, según la cual nadie le es lícito sobre sus actos, tal y como señalan algunos autores desde hace bastantes años, como es el caso de Serrano Guirado.

La Sentencia del Tribunal supremo de 28 de octubre de 1921 declaraba ya, que la Administración es la primera obligada a no ir contra sus propios actos y a observar los preceptos que previamente dictó por construir una norma de ineludible cumplimiento para quien voluntariamente se la impuso.

b) Regulación Positiva

El artículo 2º del Real Decreto 2223/1984 establece el principio general conforme al cual los procedimientos de selección y de acceso del personal a la Administración del Estado se regirán por las bases de la convocatoria respectiva que se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en el Reglamento y a las leyes que resulten aplicables.

Este, por lo demás, no es sino la plasmación en el Derecho positivo de una ya casi inveterada línea jurisprudencial, cuya muestra puede ser la Sentencia de 16 de junio de 1950, cuando afirma que:

“...es constante y reiterada la doctrina jurisprudencial sobre concursos, en el sentido de que la convocatoria y sus bases constituyen la ley a que deben sujetarse quienes toman parte en ellos, e incluso, el Tribunal que lo resuelve, pero sin olvidar el acatamiento a las normas legales de rango superior e incluso a los reglamentos generales y más aun a las particulares...”

A esto debe añadirse, como señala Serrano Guirado, el que la Administración ha de atenerse al fijar las bases de la convocatoria, a las reglas jurídicas vigentes a la sazón, para cuyo desconocimiento carece de potestad. Las consecuencias de esta infracción, para el citado autor, es que son nulas e ineficaces las convocatorias acodadas con infracción de las disposiciones vigentes y de los principios propios del régimen de provisión de vacantes.

Los principios generales del nuevo Reglamento de Ingreso pueden sintetizarse en los siguientes:

- *Publicidad de la Convocatoria*. La convocatoria, juntamente con las fases que han de regir el proceso de selección, debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

La publicación debe contener al menos las siguientes circunstancias:

- a) Número y características de las plazas convocadas.
- b) Declaración expresa de que los Tribunales o las Comisiones Permanentes de Selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas selectivas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas.
- c) Centro o dependencia a que deben dirigirse las instancias.
- d) Condiciones o requisitos que deben reunir los aspirantes.
- e) Pruebas selectivas que hayan de celebrarse y, en su caso, relación de méritos que han de ser tenidos en cuenta en la selección.
- f) Designación del Tribunal Calificador o Comisión Permanente de Selección que haya de actuar.

- g) Sistema de calificación.
- h) Programa que ha de regir las pruebas o indicación de “Boletín Oficial del Estado” en que se haya publicado con anterioridad.
- i) Calendario preciso de realización de las pruebas. Desde la terminación de una prueba y el comienzo de las siguientes deberá transcurrir un plazo mínimo de cuarenta y ocho horas.
- j) Orden de actuación de los aspirantes, según el resultado del sorteo previamente celebrado. (se celebra un sorteo al inicio de cada año).
- k) Determinación, en su caso, de las características y duración del periodo de prácticas o curso selectivo.

- *Inalterabilidad de la Convocatoria.* Las convocatorias o sus bases, una vez publicadas podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo hay una excepción a este principio de inalterabilidad que se refiere a la posibilidad de aumentar el número de plazas convocadas dentro de los límites de la oferta anual de empleo público, no siendo preceptiva, en este caso, la apertura de un nuevo plazo de presentación de instancias.

- *Modalidades de la Convocatoria y eficacia de ésta.* Las convocatorias podrán ser de carácter unitario, conforme establece el artículo 27 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, o para el ingreso en cuerpos o escalas determinados del Departamento correspondiente, bases generales en las que se determine el sistema selectivo, pruebas a realizar, programas y formas de calificación aplicables a sucesivas convocatorias para ingreso en determinados cuerpos o escalas.

En cuanto a la eficacia Jurídica de la convocatoria, el artículo 13.4 del Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, señala que las “bases de la convocatoria vinculan a la administración y a los Tribunales o Comisiones Permanentes de Selección que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas...”.

Por lo que se refiere a la eficacia temporal de las convocatorias hay que señalar que las mismas agotan sus efectos cuando los seleccionados toman posesión de las plazas. En consecuencia se entiende que, una vez producido este efecto, la convocatoria carece de virtualidad ya que el funcionario queda a partir de ese momento sometido al estatuto del funcionario y a las vicisitudes de éste o las leyes de función pública que les sean de aplicación.

En esta misma línea se entiende que la convocatoria de una oposición no es un instrumento jurídico válido para generar derechos respecto de futuros procesos selectivos. Se refiere, en concreto, a la denominada “reserva de ejercicios”.

La naturaleza no reglamentaria de las convocatorias, su carácter temporal y el agotamiento de sus efectos con la toma de posesión de los seleccionados hacen que dicho instrumento jurídico no sea válido para fundar en ellas derechos frente a procesos sucesivos. En consecuencia la “crisis” de los procesos selectivos debe remediarse con normas legales o reglamentarias, pero no con la utilización de instrumentos que carecen de valor y eficacia para producir dichos efectos

- *Determinación unitaria del comienzo del proceso selectivo.* Corresponde a la Secretaria del Estado para la Administración Pública determinar, mediante sorteo único y público, celebrado previo anuncio en el Boletín Oficial del Estado, el orden de actuación de los aspirantes en todas las pruebas selectivas. El orden de este sorteo debe recogerse en cada convocatoria.

El sorteo debe realizarse con anterioridad a la convocatoria de los procesos de selección que se deriven de la oferta pública de empleo.

- *Impugnabilidad de la convocatoria y de las bases.* La Convocatoria, sus bases y cuantos administrativos deriven de ésta y de la actuación y del Tribunal o Comisión de Selección, podrán ser impugnados en los casos y en las formas previstas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo.

A este respecto, deben tenerse en cuenta des reglas importantes establecidas por este Texto Legal y que son:

- a) No tienen la consideración de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas. Solamente después de elevada a definitiva la resolución correspondiente, podrán interponerse contra aquella los recursos que procedan.

Es sumamente frecuente que en el desarrollo de las oposiciones y concursos se concedan plazos de reclamación contra resoluciones provisionales (ejemplo clásico lo han constituido las listas provisionales de admitidos, o la publicación de calificaciones provisionales de los ejercicios que configuran la fase de oposición) a las que resulta de plena aplicación la regla anteriormente enunciada.

- b) A los efectos de los recursos administrativos, los Tribunales y Jurados se consideran dependientes de la autoridad que haya nombrado Presidente de los mismos, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este precepto es de una notable importancia a la hora de determinar el tipo de recurso que puede interponerse, ya que según sea una u otra la autoridad administrativa, agotará la correspondiente vía administrativa y determinará, en consecuencia, el recurso correspondiente.

A) Trámites administrativos del procedimiento de selección

Se han estudiado hasta este momento diversas cuestiones referidas a la generalidad de los procedimientos selectivos, culminando con el análisis de la naturaleza jurídica de la convocatoria, los requisitos y condiciones que éstas deben cumplir. A continuación se analizan el resto de los trámites administrativos que completan el ciclo selectivo. Dichos trámites pueden agruparse en los siguientes:

a) Admisión de candidatos

Para ser admitido en un procedimiento de selección existe una primera manifestación de voluntad y de actividad que se plasma en la presentación de la correspondiente solicitud, que ha de realizarse según un modelo aprobado oficialmente por cada administración, en el plazo de veinte días naturales a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria respectiva en el Boletín Oficial del Estado o Diario Oficial correspondiente, dependiendo de la Administración convocante.

Este plazo es un plazo uniforme para todo tipo de procedimientos selectivos (art. 18 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre), unificación que, de antemano, merece una valoración positiva.

En el trámite de admisión, es suficiente con que se manifieste por el aspirante el hecho de reunir todas y cada una de las condiciones exigidas. El cumplimiento de dichos requisitos y de su ulterior comprobación, se entiende referido a la fecha de expiración del plazo señalado en la convocatoria respectiva para la presentación de instancias.

Una vez concluido el plazo de presentación de instancias, la Autoridad convocante del proceso selectivo debe dictar una resolución declarando aprobada la lista de admitidos y excluidos para participar en el proceso. Dicha resolución, que debe ser publicada en el Boletín Oficial del Estado o diario Oficial correspondiente, sirve para determinar el cómputo inicial del plazo para la subsanación de los defectos anunciados, que se concede de conformidad con el artículo 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común. Asimismo en esta resolución las Administraciones hacen público el nombramiento de las personas que actuarán como miembros del Tribunal Calificador del proceso selectivo correspondiente.

Finalizado el plazo de subsanaciones de errores de que disponen los interesados en el procedimiento, la Autoridad convocante dictará resolución que contendrá la lista definitiva de admitidos y excluidos. La resolución debe señalar el lugar de desarrollo de los ejercicios y la fecha de comienzo de los mismos, así como, en su caso, el orden de actuación de los aspirantes, que se establece con carácter general y por sorteo para todos los procedimientos selectivos, como ya se ha comentado anteriormente.

Una vez comenzadas las pruebas selectivas, no es obligatorio la publicación de los sucesivos anuncios de la celebración de la celebración de las restantes pruebas en el Boletín

Oficial del Estado, siendo suficiente el que se haga público por los Tribunales en los locales donde se hayan celebrado las pruebas anteriores con 48 horas, al menos, de antelación del comienzo de las mismas si se trata de un nuevo ejercicio.

Una vez terminada la calificación total del proceso selectivo de los aspirantes, los órganos de selección harán pública la relación de aprobados por orden de puntuación sin que, en ningún caso, puedan rebasar al número de plazas convocadas.

Dicha resolución debe elevarse a la autoridad competente para que se proceda al nombramiento de funcionarios previas comprobaciones administrativas a las que inmediatamente se aludirá.

El artículo 30 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, culmina esta apartado señalando que las resoluciones de los órganos de selección vinculan a la administración, que solo puede proceder a su revisión mediante la utilización del procedimiento general de revisión de los actos administrativos, establecido en el artículo 102 de la Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Común.

b) Comprobación administrativa del cumplimiento de los requisitos exigidos por la convocatoria.

Los aspirantes propuestos deben aportar ante la Administración los documentos acreditativos del cumplimiento de las condiciones y demás requisitos exigidos en la convocatoria respectiva. Dichos documentos deben aportarse en el plazo de veinte días naturales a contar desde que se hacen públicas las relaciones de aprobados. La STª T.S. de 26 de octubre de 1989, establece la importante tesis de que la exclusión de quienes no cumplen los requisitos no necesitan de la utilización de los precedentes de revisión de oficio.

Si los aspirantes no presentan la documentación en el plazo establecido no pueden procederse a su nombramiento y el Reglamento establece, además, que quedan anuladas todas las actuaciones al respecto de aquel o aquellos aspirantes que no hayan cumplido los requisitos. Se entiende de que no se trata de un supuesto de nulidad de actuación, que dicho sea de paso, es un término judicial de difícil transposición al procedimiento administrativo y que, por tanto se trata de un supuesto de archivo, tal y como ocurre en los supuestos del artículo 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es posible la prórroga o el no cumplimiento del plazo en los supuestos en que concurren fuerzas de causa mayor que, aunque nada se dice, hay que entender que deberá quedar plenamente acreditada en el expediente y, que, en todo caso, deberá ser enjuiciada por la autoridad a quien corresponde efectuar el nombramiento.

A esto debe añadirse la posibilidad de que puedan incurrir en responsabilidad los aspirantes como consecuencia de las falsedades sometidas en su instancia. Como falsedad en

documento es un delito, debe corresponder a la Administración, también, la denuncia del mismo ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Aquellos que ya tuvieran la condición de funcionarios públicos están exentos de justificar las condiciones y requisitos ya acreditados para obtener su nombramiento anterior, debiendo aportar, únicamente, los que sean diferentes y, en todo caso, una certificación del Organismo del que dependan que acredite su condición y demás circunstancias que constan en su expediente personal.

c) Los cursos selectivos o períodos de práctica

En primer lugar debe señalarse que los periodos de práctica y los cursos selectivos constituyen una prueba adicional que se realiza tan sólo en algunos procedimientos selectivos y que tiene como misión la de familiarizar al aspirante con lo que va a ser su trabajo habitual en el seno de la función pública. Esta prueba adicional tiene que estar expresamente establecida en la convocatoria y coloca al aspirante en un status especial parcialmente retribuido y en el que tiene, en síntesis, los mismos deberes y las mismas obligaciones que los funcionarios de carrera.

A fin de poder acceder a estos cursos, la autoridad que realizó la convocatoria debe proceder al nombramiento de funcionarios en prácticas de los aspirantes propuestos por los órganos de selección. Sólo aquellos funcionarios en prácticas que superen, de acuerdo con lo establecido en la respectiva convocatoria, el curso selectivo o el periodo de prácticas, podrán ser nombrados funcionarios de carrera.

A partir de ese momento, la regulación de los periodos de prácticas y los cursos electivos se diferencian. Así, los funcionarios en prácticas que no superen dicho periodo, pierden todos sus derechos a ser nombrados funcionarios de carrera. Esta pérdida se materializa en una resolución motivada de la autoridad que haya verificado la convocatoria a propuesta del Subsecretario del Departamento en que realizó dicho periodo de prácticas.

Por el contrario, los funcionarios en prácticas que no superen el curso selectivo pueden incorporarse al inmediatamente posterior, con la puntuación asignada al último de los participantes del mismo. En el supuesto de que no superen tampoco este segundo curso, pierden todos sus derechos a ser nombrados funcionarios de carrera. Nada dice el Reglamento sobre la forma de instrumentar esa pérdida de derechos, si bien, parece lógico afirmar que habrá de producirse por el mismo procedimiento que en los periodos de prácticas, esto es, mediante resolución motivada de la autoridad convocante a instancia del Departamento que haya impartido el curso.

d) El nombramiento

- *Consideraciones generales.* Como señala Entrena Cuesta, el nombramiento es el sistema moderno de selección de los funcionarios profesionales. En el supuesto que se exima, se trata de un nombramiento reglado, esto es, un sistema en el que la autoridad que debe verificar el

mismo se encuentra sometida a los cauces que se establecen en el Derecho positivo, o lo que es lo mismo, por el resultado de las pruebas selectivas correspondientes.

El problema se suscita en el examen de la naturaleza jurídica del acto de nombramiento que, como señala Serrano Guirado¹⁹, reconduce, en suma, al análisis de la situación del funcionario respecto de la Administración, a la que ya nos hemos referido.

- *Regulación positiva*. El nombramiento es el acto de conclusión del procedimiento selectivo y se produce, claro está, al final de éste y, en su caso, del período de prácticas o curso selectivo.

El Reglamento de Ingreso vuelve a precisar que los nombramientos tienen el límite de las plazas anunciadas y que se hallen dotadas presupuestariamente. Los nombramientos deben publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

Para concluir, cabe indicar que la adquisición de la condición de funcionario se produce, de conformidad con el artículo 36 de la Ley de 1964 por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- a) Superar las pruebas de selección y en su caso, los cursos de formación que sean procedentes.
- b) Nombramiento conferido por la autoridad competente.
- c) Acatamiento de la Constitución.
- d) Tomar posesión dentro del plazo establecido desde la notificación del nombramiento. También cabe la posibilidad de que en la Reanudación de nombramiento se fije una fecha concreta en la que se deberá tomar posesión del puesto de trabajo. (Sobre este último requisito la STª T.S. de 25 de octubre de 1989 declara la procedencia de la baja en la condición de funcionario cuando no se cumple este trámite).

3.3.4 PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO

Es necesario examinar en este tema dedicado a analizar el mecanismo de reclutamiento de los funcionario públicos, las normas en que éstos, una vez en la función pública, pueden perder la condición de tales.

La regulación positiva de dichas causas se encuentra en los artículos 37 y 37 de la Ley de 1964 y son las siguientes:

- a) Renuncia.
- b) Pérdida de la nacionalidad española.
- c) Sanción disciplinaria de separación del servicio.
- d) Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público.
- e) La jubilación.

a) *Renuncia*.- La renuncia a la condición de funcionario público es un acto susceptible de ser encuadrado en el marco general de la renuncia de los derechos, que es aceptable sin más requisitos que los generales definidos en el artículo 6.3 del Código civil conforme al cual “la exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos solo serán válidos cuando no contraríen el interés o el orden público y no perjudiquen a terceros”.

De este forma y por aplicación también del principio general de prohibición de los actos en fraude ley (art. 6.4 Código Civil) no es aceptable la renuncia a la condición de funcionario para eludir un expediente disciplinario y para enervar, por tanto, la potestad disciplinaria de la Administración.

Desde un punto de vista jurídico la renuncia a la condición de funcionario se perfecciona con la aceptación de la misma por la Administración y es a partir de ese momento cuando se entiende extinguida la relación funcional. La renuncia a la condición de funcionario no inhabilita para un nuevo ingreso en la función pública a través de los procedimientos normales de selección.

b) *Pérdida de la nacionalidad española*.- Uno de los requisitos imprescindibles para ser admitido en las pruebas selectivas para ingreso en la función pública y, por tanto, para el acceso a la condición de funcionario público es la de ser español.

Este requisito no sólo es necesario para acceso a la función pública sino que constituye además una condición indispensable para mantener en ella, de forma que la pérdida de nacionalidad (artículo 21, 22, 23, 24 y 25 del Código Civil) trae como consecuencia inmediata la pérdida de la condición de funcionario. Tal declaración debe hacerse por las mismas autoridades que tienen la competencia en su respectivo ámbito para efectuar el nombramiento.

c) *Sanción disciplinaria de separación del servicio*.- La separación del servicio es una de las sanciones que, conforme al artículo 14 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Pública del Estado, puede imponerse a los funcionarios como consecuencia de la comisión de faltas especificadas como muy graves (Art. 15 del Reglamento).

La pérdida de la condición de funcionario por esta causa inhabilita para un nuevo ingreso en la función pública.

d) *Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público*.- Este supuesto está previsto en los artículos 27, 29 a 31, 35, 36 y 38 del código Penal.

Esta circunstancia no impide un posterior reingreso, una vez cumplida la condena, en la función pública si aquella no fue acompañada de un expediente disciplinario de carácter administrativo que culminase en la separación del servicio, cuestión posible hoy según la más

reciente jurisprudencia contencioso-administrativa en la interpretación del principio “non bis in ídem”.

De esta forma si la condena no es perpetua, tan sólo se produce la pérdida del puesto de trabajo.

e) *La jubilación.*- El art. 33 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, marca en 65 años la edad de jubilación de los funcionarios públicos.

La jubilación supone la pérdida de la condición de funcionario por el cumplimiento de una edad fijada en las normas estatutarias y puede llevar consigo el derecho al percibo de los subsidios y pensiones que determinen las normas de la Seguridad Social.

3.3.5 LA SELECCIÓN DE PERSONAL LABORAL Y NO PERMANENTE

Una de las características de la nueva regulación es la de establecer normas para la selección del personal laboral y del no permanente, cuya normativa estaba, hasta hace unos años, plasmada en normas dispersas e inconexas. Se analiza a continuación, por separado, la regulación de unos y otros.

3.3.5.1 EL PERSONAL LABORAL

Las convocatorias para ingreso del personal laboral fijo se efectuarán por los Departamentos Ministeriales en los que van a prestar sus servicios. El número de plazas viene prefijado por la oferta pública de empleo, existiendo, también aquí, la posibilidad de que aquellas plazas sean ampliadas hasta en un diez por ciento, de la misma forma que ya se han examinado para los funcionarios de carrera.

Las convocatorias deben ajustarse a lo previsto para las convocatorias de funcionarios de carrera. El artículo 25 del Reglamento establece como requisito mínimo el que en el Boletín Oficial del Estado se anuncia, al menos, el número de plazas divididas en las categorías profesionales respectivas, así como el lugar en el que figuren expuestas las bases de la convocatoria.

En cuanto a los procedimientos de selección, el sistema normal es el concurso para el cual han de tenerse en cuenta las condiciones personales y profesionales que requiera la naturaleza del puesto de trabajo a desempeñar.

Pr su parte, el sistema concurso-oposición deberá utilizarse cuando se precisa de la celebración de pruebas de conocimientos específicos para determinar la capacidad o aptitud de los aspirantes.

La oposición libre podrá ser convocada en atención a las especiales condiciones que concurren en los correspondientes puestos de trabajo o cuando el elevado número de plazas existentes así lo aconseje.

Es claro que en la regulación de la selección del personal laboral se ha huido de la discrecionalidad en la elección del procedimiento selectivo, ya que se establece un sistema normal que es el concurso, y otros supletorios que sólo se aplican cuando concurren determinadas circunstancias específicas.

El señalamiento del concurso como sistema de acceso normal para ocupar puestos de trabajo de carácter habitual es más que discutible, hasta el punto de que algunos autores y, señaladamente, Parada Vázquez, han afirmado que la admisión del personal laboral se produce en términos tales que puede entenderse infringido el principio de igualdad, ya que, para desempeñar un puesto de trabajo similar, a los funcionarios de carrera, se les exige mucho más.

La verdad es que esta crítica, apegada al análisis constitucional de tema, parece bastante acertada, si bien no debe olvidarse una perspectiva teórica y global que la liberalización de la función pública es un fenómeno que choca contra la esencia de la función pública institucional²¹, que debe permitir el que la misma sea servida por funcionarios imparciales, inamovibles, objetivos y seleccionados en base a su competencia y no a condicionamientos políticos coyunturales.

Los órganos de selección deben constituirse en cada convocatoria, estar formados por un número impar de miembros, uno de los cuales, al menos, debe ser designado por los representantes de los trabajadores.

Finalizadas las pruebas, estos órganos de selección deberán elevar al órgano competente la propuesta de candidatos para la formalización de los contratos, propuesta que no puede exceder en ningún caso del número de plazas convocadas.

Dicho órgano competente debe proceder a la información de contratos señalándose que en tanto no se produzca dicha formalización no se tendrá derecho a percibir remuneración alguna.

Esta última precisión resulta plenamente legal de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Estatuto de los Trabajadores que señala la obligación de que consten por escrito aquellos contratos en que así lo exija una disposición legal, que en este caso es el Real Decreto 2223/1984, de 19 de julio.

3.3.5.2 EL PERSONAL NO PERMANENTE

La Disposición Adicional cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, estableció la prohibición de que las Administraciones Públicas celebren contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo, por lo cual el personal no permanente queda reducido a dos clases:

- Los funcionarios interinos, y
- Los contratados laborales de duración determinada.

Los funcionarios interinos se encuentran encuadrados entre lo que el artículo 103 de la Ley de funcionarios Civiles del estado de 1964 denominaba funcionarios de empleo. En concreto, la regulación de los funcionarios interinos se realizaba en el artículo 104 del citado Texto Legal que establecía:

“1º. Para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible con urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera, debiendo justificarse estos extremos ante la Comisión superior de Personal. El nombramiento deberá recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el cuerpo a que pertenezca el puesto de trabajo.

2º. El nombramiento de funcionarios interinos deberá ser revocado en todo caso cuando la plaza que desempeñe sea provista por el procedimiento legal.”

Por su parte, el artículo 105 del citado Texto Legal establecía el régimen de derechos y obligaciones aplicable a los funcionarios de empleo, señalando que:

“... a los funcionarios de empleo les será de aplicación por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados o al régimen de clases pasivas...”

Estos preceptos que son los no derogados expresamente por la Ley 30/1984, de 2 de agosto y que, por tanto, constituyen Derecho vigente, son junto a lo dispuesto en el artículo 31 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre y en la Orden Ministerial de 28 de febrero de 1986, la regulación actual de los funcionarios interinos, que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1º. Características del procedimiento. La característica fundamental, según el artículo 31 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, es la de hacer posible una mayor agilidad en la selección y que únicamente puede iniciarse el procedimiento de selección y efectuarse los

nombramientos cuando la prestación de servicio de que se trate sea de reconocida urgencia y no pueda ser desempeñada por funcionario de carrera.

2º. *Los nombramientos.* Los nombramientos, tienen en todo caso, carácter temporal y queda revocado cuando la plaza se provea por un funcionario de carrera o la Administración considere que ya no existen las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina.

Aunque ni el Reglamento ni la Orden Ministerial que desarrolla aquel establece nada al respecto, debe entenderse que la apreciación de que ya no existen razones de urgencia deberá efectuarse mediante resolución motivada, ya que aunque, sin duda, se trata de una facultad discrecional, cabe el control judicial del uso de dicha facultad, como muy bien señala Sainz Moreno²³, quien analiza los límites de la discrecionalidad y de su diferencia con la arbitrariedad.

Los funcionarios interinos deben reunir, en todo caso, los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso en los correspondientes cuerpos o escalas como funcionarios de carrera.

La totalidad de las plazas objeto del procedimiento de selección de interinos, tanto si resultan cubiertas como si continúan vacantes, deberán figurar en las siguientes ofertas de empleo público o convocatoria normal para la provisión por funcionario de carrera.

3º. *Procedimiento:*

a) *Iniciación:* Se verifica mediante un anuncio que se hace público a través de cualquier medio de comunicación y, en todo caso, en el tablón de anuncios del Departamento convocante.

Dicho anuncio debe incluir, al menos, los siguientes apartados:

- Número de características de las plazas convocadas.
- Centro o dependencia al que deben dirigirse las instancias.
- Condiciones o requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes y cuya acreditación puede solicitarse con carácter previo a la valoración.

b) *Resolución:* La resolución del procedimiento de selección para el nombramiento de funcionarios interinos deberá hacerse en virtud de ciertos objetivos y valorando fundamentalmente las siguientes circunstancias:

- Expediente académico.
- Conocimientos y experiencia profesional.
- Titulaciones o certificados de estudios que tengan que ver con la función a desempeñar.
- En todo caso, se dará preferencia a aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso al cuerpo o escala de que se trate. También podrán

tenerse en cuenta los servicios prestados con anterioridad a la Administración, en situación distinta a la de funcionario de carrera.

La orden Ministerial de 28 de febrero de 1986 establece que "... podrán, asimismo, realizarse cuando se considere necesario pruebas que permitan determinar con mayor precisión la aptitud de los aspirantes..."

Generalmente, entre estas pruebas se incluye en las convocatorias una entrevista personal. Entendemos, sin embargo, que la entrevista es una prueba de selección que concilia difícilmente con la valoración objetiva de méritos y que, muy al contrario, introduce en el procedimiento una importante carga de subjetividad cuando por imperativo legal son los elementos objetivos los que han de tenerse en cuenta en la resolución del procedimiento.

De esta forma, podrá afirmarse que una convocatoria que hiciese de la entrevista una prueba selectiva o simplemente eliminatoria sería contraria al Ordenamiento Jurídico, todo ello sin tener en cuenta las razonables dudas que el sistema ofrece respecto de su ajuste a los principios constitucionales del artículo 103.

Una vez valoradas las circunstancias alegadas, realizadas, en su caso, las pruebas exigidas por convocatoria y comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la convocatoria, las personas que sean declaradas aptas son nombradas funcionarios interinos.

A las personas designadas les es de aplicación el régimen general de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

Los Departamentos Ministeriales pueden formalizar contratos laborales de duración determinada para la realización de trabajos que no pueden ser atendidos por personal laboral fijo.

Dichos contratos se celebran ajustándose a las normas de aplicación general a la contratación del personal de duración determinada y de acuerdo con los procedimientos de selección que en cada caso se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

La regulación de este apartado culmina con la instauración en cada Departamento de un Registro de Personal Laboral no permanente y establecido, asimismo, la obligación de que las inscripciones que se verifiquen en los mismos se comuniquen, en todo caso, al Registro Central de Personal.

3.4 LA FORMACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Vivimos en un mundo de constantes cambios y de continuas innovaciones tanto en los sistemas tecnológicos (la informática, por ejemplo) como en los de gestión. En este contexto, la competitividad es fundamental. Sin embargo, ésta no se consigue invirtiendo sólo en

tecnología o en Investigación y Desarrollo, sino potenciando el aspecto humano de la empresa, sus Recursos Humanos. Cualquier directivo sabrá que, a pesar de los enormes esfuerzos por modernizar la gestión actual, sobre todo en el campo de las comunicaciones y en el tratamiento de la información, la productividad de su empresa no se verá mejorada si las personas que tienen que manejar dicha tecnología no conocen y no están implicadas en las nuevas tareas o no están motivados hacia el nuevo fin.

Definiremos la formación como el “proceso iniciado metódicamente con el fin de fomentar el aprendizaje entre los miembros de una organización” (Hinrichs, 1976). Esta definición distingue claramente entre los conceptos de formación y aprendizaje, abarcando este último los procesos de cambio de los patrones de conducta, fruto de la experiencia diaria. El desarrollo del concepto de formación en la Administración ha sido prácticamente nulo hasta nuestros días, aplicándose más un concepto de aprendizaje, lo cual asienta un modelo estático que favorece la antigüedad frente a la innovación y la eficacia.

Existe pues una concepción errónea de la formación, entendida más como gasto que como inversión, más como logro sindical que como eficacia administrativa. Es por ello que los funcionarios que han asistido a cursos, se les ha considerado que querían escapar del trabajo diario, o rentabilizar tales cursos como recompensa del superior hacia la fidelidad del subordinado, sin tener en cuenta las mejoras que estas podrían aportar al sistema de trabajo y a la organización. Asimismo, el sistema de puntuaciones por cursos de formación para acceder a determinados puestos de trabajo mediante promoción interna, ha acentuado aún más estos problemas de la formación, sustituyendo su valor intrínseco inicial y su capacidad para la adquisición de nuevas habilidades, por la mera posesión de títulos o acumulación de diplomas que les posibiliten el acceso a otros puestos de nivel superior. Todos estos elementos evidencian el profundo desconocimiento de la filosofía que debería orientar a la formación.

Por estos motivos, es difícil plantearse la tarea de modernizar o agilizar nuestras Administraciones como un sistema formativo tan asegurado y reducido, la mayoría de las veces, a la mera yuxtaposición de cursos sin ningún tipo de enlace sistemático con el trabajo. Dicha carencia se acentúa aún más por el enfoque dado a la formación como proceso para la adquisición de conocimientos de nuevas tecnologías, olvidando su carácter principal como motor del cambio personal y del desarrollo de la organización, es decir, centrando sus funciones en aspectos más productivos a corto plazo (agilización de los trámites administrativos de forma mecanizada, por ejemplo) que innovadores y generadores de una nueva cultura que, a medio-largo plazo, favorezca el crecimiento y la efectividad de los recursos humanos que integran la organización y la efectividad global de ésta.

Los problemas que se plantean en la Administración pública española con respecto a la formación y cuyos presupuestos deberían formularse, son varios y de diversa índole:

1. Falta de identificación de necesidades formativas.
2. Falta de coordinación.
3. Infravaloración de sus posibilidades.
4. Excesivo centralismo.
5. Escasa formación de directivos.
6. Excesivo énfasis en la formación reglada y académica.

7. Desconexión entre lo aprendido y la eficacia y calidad del trabajo.
8. Ausencia de programas de evaluación y de seguimiento de la formación.

De todos estos factores, quizás sean la ausencia de un estudio sistemático de las necesidades reales y su evaluación, los principales problemas de la formación en la Administración en la Administración pública. Otra carencia detectada en relación con la formación que se ha llevado a cabo en la Administración, es la nula coordinación, en la mayoría de los casos, entre la formación ofertada entre distintos departamentos, secciones u organismos. Se echa en falta la creación de la figura de un coordinador de formación en cada una de las distintas Administraciones, a fin de dinamizar y adecuar el personal a las necesidades concretas del Administración y unidad de que se trate.

Otro de los puntos débiles es la escasa versatilidad concedida a la formación, reduciéndola solamente a una labor de “puesta al día” en el uso de nuevas tecnologías o nuevos procedimientos administrativos. No se asume el papel de la formación como elemento clave y estratégico del cambio integral de las personas (actitudes, motivación e implantación del funcionario en su puesto de trabajo) y con el desempeño de las tareas que realiza.

Otro de los aspectos que deberá mejorar el sistema formativo será la descentralización y flexibilización en los procedimientos de admisión de cursos. De nada sirve que un director provincial, por ejemplo, asista a un curso en Madrid junto con otros colegas suyos, si al llegar a su oficina se encuentra con una cultura y un personal que no participa en el proceso de modernización. La formación se deberá realizar de manera vertical, implicando a todos los miembros de un mismo departamento, sección o negociado, aprendiendo a debatir, solucionar o mejorar las diversas dificultades o tareas con las que tienen que enfrentarse a diario. Esta implicación debe pasar por un diseño del trabajo en el que desde el principio se valoren los conocimientos y la experiencia del personal y se canalicen hacia una participación activa del empleado, provocando una reacción positiva en su conducta hacia la nueva, cultura que se desea implantar.

El directivo actual no debe ser un supervisor de normas y procedimientos, sino que debe ser un agente capaz de estimular a su personal, de provocar iniciativas, de superar, en definitiva, los continuos cambios y dificultades que la gestión moderna conlleva.

Al hablar de selección, recordaremos que apuntamos incluir cursos de formación y periodos de prácticas al personal que superase el resto de las pruebas selectivas. He aquí un campo para diseñar unos stages con los responsables destinatarios del nuevo personal, en los que se les puede soportar clases prácticas, resolución de casos, observación de procesos de trabajo, etc. Además de favorecerse la socialización y la integración en la organización, se conseguiría una formación más completa del nuevo personal, al recibir la información que los superiores desean o esperan de ellos, y al mismo tiempo, observarían en la realidad cómo trabajan los veteranos. Cruzando ambas fuentes de información, el recién incorporado puede crear patrones de comportamiento laborales más adaptativos que si sólo adquiriese por aprendizaje vicario las conductas rutinarias de los compañeros veteranos. Este proceso se ha puesto en práctica con éxito en la Policía Local, sirviendo para producir un cambio de actitudes en la plantilla. La moral del personal veterano también se incrementa, al tener bajo su

supervisión una serie de aspirantes al puesto, dispuestos a aprender toda la experiencia que él transmita.

Otra forma de desarrollar programas de formación continua es elegir correctamente más campos temáticos en periodos largos sobre ellos. Para su impartición recomendamos un sistema mixto de personal de la organización y del exterior, bien cualificado. Los programas que, a nuestro juicio, son hoy imprescindibles en la Administración Local, son:

- Programa de Desarrollo de Habilidades Directivas.
- Programas de Comunicación y Relaciones Humanas.
- Programa de Actualización Administrativa y Protocolización.
- Programas de Conocimientos Profesionales Especializados.
- Programas de Atención al Ciudadano y Calidad Total.

Estos programas deben desarrollarse a través de una serie de acciones formativas, relativamente cortas y continuas en la propia organización.

Tales acciones contarán con un número reducido de participantes, elaborando el programa de contenidos a partir de la detección y del establecimiento de prioridades en relación con las necesidades formativas.

3.5 DESARROLLO DE CARRERAS

El desarrollo de carreras es, quizás, uno de los temas más dedicados y polémicos de la política de personal de la Administración pública española. La realización de una correcta planificación de los Recursos Humanos agiliza y mejoraría enormemente este proceso. Es interesante tener claros algunos conceptos ligados al desarrollo de carreras.

La socialización, es el proceso por el que una cultura transmite las normas de conducta, usos, costumbres, conocimientos, actitudes y valores que dan a la persona una cosmovisión y una forma de entender al hombre y a la sociedad. La socialización laboral, permite al individuo aprender valores, normas y conductas que le servirán para un desempeño eficaz de su trabajo. La mayoría de los autores coinciden en señalar tres etapas en la socialización laboral:

1.- Antes del ingreso en la organización.

2.- Entrada en la organización (ésta es sumamente importante, pues va a influir en el desarrollo de la carrera).

3.- Experiencias que ocurren en el lugar de trabajo.

Se parte de que las personas difieren en habilidades, intereses y personalidad, por lo que unos sujetos pueden realizar mejor unas actividades que otras. También es cierto que las características del sujeto experimentan un desarrollo en función de su nivel de maduración y del grado de aprendizaje realizado.

Tener claro estos supuestos y poder aplicarlos al mundo de la gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública, intentando que los empleados puedan desarrollar su carrera profesional individualmente, al mismo tiempo que son situados en aquellos puestos para los que están mejor capacitados y por el tiempo adecuado, procurando, una mejora y superación continua de la organización y de los individuos, no es algo sencillo ni que pueda realizarse en breve tiempo.

Cuando hablo de “desarrollo de carrera”, estoy abarcando un concepto mucho más amplio que el delimitado por la legislación y más allá de la definición de la promoción interna que se define como “el ascenso de los funcionarios de las Cuerpos o Escalas del grupo inferior a otros correspondientes del grupo inmediato superior”. Esta definición, no caracteriza los medios, motivaciones y causas por las que debe producirse tal promoción.

Existen mecanismos que se emplean de forma insuficiente en la actividad con respecto a la promoción y ello se debe a la nula planificación de los Recursos Humanos existentes. Los psicólogos del trabajo pueden cubrir un vacío que existe en los Departamentos de personal y que otras áreas como el Derecho o la Administración no pueden cubrir. Por otra parte, evitar la discrecionalidad, al amiguismo o el enchufismo, es algo que debe lograrse generando modelos de conducta responsables y creando órganos externos de seguimiento y control, desde los que se evalúen y dirija la política de personal en lugar de prescindir un desfile de expedientes, sin una mínima revisión de los mismos, porque se dice que no pueden ser alterados ya que responden a preceptos legales.

Sería necesaria una evaluación continuada del desempeño de cada empleado público. Para ello cada superior jerárquico administrativo deberá mantener una entrevista de evaluación de desempeño dos veces al año, con las personas subordinadas que tenga asignadas. De dicha entrevista de contraste con el interesado, y sus propias estimaciones, presentará un informe el área de Recursos Humanos que servirá de base, entre otros instrumentos, para determinar las líneas promocionales a seguir con las citadas personas. Al realizarse esta evaluación del rendimiento laboral, se pueden objetivar las conductas de trabajo, el potencial laboral, los conflictos y otras características básicas del desempeño del puesto. Esto permitirá ir planificando los itinerarios promocionales con suficiente antelación, a fin de conseguir una correcta adscripción del empleado al puesto de trabajo, procurando que la persona se encuentre adaptada y alcance un buen rendimiento laboral y bienestar personal.

La clave de esta línea de propuestas reside en atender las conductas laborales concretas de: rendimiento, presencia, calidad, relaciones sociales, responsabilidad y tolerancia a la frustración, que un empleado dado sea capaz de desarrollar en su puesto de trabajo de manera continuada. Si la evaluación de rendimiento propuesta se consigue llevar a cabo, la primera repercusión de la misma ha de reflejarse en el complemento de productividad que el empleado público percibirá, el cual deberá estar en consonancia con su trabajo realizado. La segunda repercusión deberá ser la resignación de cometidos por parte de superiores, de acuerdo con su calidad de trabajo. Por último, establecer nuevas funciones o puestos (enriquecimiento del trabajo) a los que los empleados tengan derecho a optar por las vías que reglamentariamente se establezcan sería otra consecuencia importante.

Para dar un adecuado desarrollo a estos procedimientos, se requiere contar con un moderno reglamento interno de productividad que revise cada trimestre los valores salariales que correspondan a cada empleado, actualizando las valoraciones que se produzcan en función de su productividad. Se requiere, asimismo, contar con un reglamento interno de promoción, desarrollo de carrera y adscripción a puestos de trabajo, que permita ajustar los cupos anuales de plazas de promoción interna de modo continuado.

Cualquier responsable que deba adoptar decisiones sobre personas no está libre de cometer sesgos en el proceso decisonal. La solución pasa, inevitablemente, por crear unidades técnicas que, ubicadas en el área de Recursos Humanos, se enfrenten a los problemas técnicos de la organización en su conjunto en cuanto a su mantenimiento, brindando ciertos objetivos y ordenando la información surgida del seno de la organización. También sería necesario formar a los técnicos responsables (grupos A y B, principalmente) de todas las áreas, para que éstos ejerzan un papel nuevo de evaluación, sobre las personas que integran los equipos de trabajo y que, en la actualidad, no se hace.

Por tanto, se entiende que de una buena ordenación de los planes de carrera y vías de promociones internas, se van a desempeñar beneficios que redundarán en una mejora de la calidad de vida laboral, disminución de la rotación y el absentismo, así como en la implicación de las personas en la propia organización, al darse cauces de participación y de acceso a las personas que, por motivaciones de afiliación, logro, poder o estrictamente económicas, deseen mejorar su quehacer profesional.

4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ANTES DE LAS REFORMAS

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

La gama de temas y cuestiones relacionadas con los problemas que plantea la actual estructura de la Administración Pública es muy amplia. Tenemos las políticas de personal que se siguen en ella, las actuales formas de acceso y de promoción, los problemas derivados de la desmotivación y del bajo grado de implicación de una parte importante de los empleados públicos, la inadecuada preparación gerencial de los responsables de la Administración, los canales de comunicación, actitud negativa hacia el cambio e innovación, debilitamiento de la imagen corporativa de la Administración, etc.

Hace 50 años que intentamos reformar nuestras instituciones públicas en tres olas sucesivas (años 60, años 80 y años 90) que no han logrado sus objetivos. Las dos primeras olas de reforma y modernización representaron un fracaso absoluto en el sentido que no se implementaron la mayoría de las propuestas que se plantearon. La tercera ola de los años 90 es más compleja ya que si acredita avances significativos en la transformación de las administraciones públicas (privatización, externalización, agencialización, gerencialización, estrategias de reingeniería y de calidad, preocupación por la ética pública, participación ciudadana, una implantación difusa de la gobernanza, etc.) pero de forma muy asimétrica y heterodoxa. En este sentido, los problemas de los cambios más recientes que se han implementado residen más en “cómo” se han implementado (una puesta en práctica parcial, sectoria y poco ortodoxa que han generado, en muchas ocasiones, más externalidades negativas que beneficios) que en “qué” se ha implementado.

Debemos adaptar nuestras Administraciones Públicas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo. Asimismo debemos encontrar soluciones para responder a una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza, entendiendo ésta como el modo de gestión característico de nuestra era; principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países, tuvieron en un primer momento un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autonómicas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio. Nuevos patrones de actuación y comportamiento, comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la nueva gestión pública.

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, reducción del déficit, control de las cuentas públicas, transparencia pública, etc.

Este trabajo se ha estructurado en seis capítulos, a continuación se hace una breve introducción del contenido de los mismos.

En el primer capítulo, se abordan varios puntos. Por un lado, se presenta la perspectiva psicológica, y se desarrolla a través de una reflexión acerca de una serie de tópicos y problemas presentes en el área de las organizaciones públicas, que no suelen ser habituales en los manuales de uso, pero que tienen una gran relevancia para comprender el carácter estratégico de éstos y su dinámica en el ámbito global de la Administración.

En el segundo capítulo, se aborda de forma crítica el polémico tema de la estructura de la Administración Pública, siguiendo la perspectiva de la Ciencia de la Administración Pública. También en esta parte se analizan las políticas de la toma de decisiones. Con esta primera parte, se puede disponer de una visión amplia acerca del funcionamiento de las administraciones.

El tercer capítulo se refiere a los procesos individuales que tienen lugar y se desarrollan en las organizaciones, unidades y departamentos que constituyen la Administración. Se abordan temas como los procesos de selección, formación, desarrollo de carreras, motivación y satisfacción laboral. Con este capítulo se pretenden cubrir los aspectos más básicos del comportamiento individual.

El cuarto capítulo, se dedica a los procesos grupales, que junto a los individuales, constituiría el otro componente del sistema social interno de las organizaciones. Se tratan temas como la comunicación, analizando los flujos y barreras más importantes que potencian o interfieren la dinámica cotidiana de las organizaciones. También se trata el conflicto y las estrategias de negociación, así como la resolución de éstos. Además se abordan los procesos organizacionales, procesos comportamentales que afectan a toda la organización. Se habla de la creación de una nueva cultura en las Administraciones Públicas que posibilite su adaptación a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más compleja, heterogénea y cambiante.

El quinto capítulo se realiza un análisis y evaluación sobre la situación actual de las Administraciones Públicas, así como algunas propuestas para mejorar su efectividad.

Por último, en el capítulo sexto, se analiza el Estatuto Básico del Empleado Público, que debe ser un instrumento legislativo necesario para contar con unas Administraciones Públicas plenamente adaptadas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo. Y las reformas actuales que se han impartido y se van a impartir en la Administración Pública en estos tiempos de crisis.

4.1 PROBLEMAS ACTUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los tipos de ordenamientos sociales que mayor estabilidad han proporcionado a la vida humana a lo largo de su historia, han sido las organizaciones modernas, públicas y privadas. Las organizaciones modernas son, sin duda, el fenómeno social más relevante de nuestro tiempo, de tal manera que todos los restantes fenómenos: políticos, religiosos, económicos, están enmarcados y condicionados por la presencia de la organización. Nosotros mismos, construimos la realidad intentando adaptarnos a las exigencias de las organizaciones.

Es difícil hacer predicciones acerca de la influencia que puedan tener éstas en el futuro, pero mientras el ser humano dependa del salario o de la nómina, la influencia de las organizaciones estará asegurada. Los individuos y las comunidades no son elementos totalmente pasivos, sino que influyen, asimismo, sobre las organizaciones, a fin de adaptarlas, en la medida de lo posible, a sus necesidades. Las organizaciones deberán ser más flexibles en cuanto a sus estructuras organizativas y productivas, tendrán que desarrollar su capacidad con las personas que emplean, entre otras muchas cosas.

Las dimensiones esenciales que caracterizan las modernas normas de burocracia – centralización, jerarquía, formalización, estandarización y especialización- definitivamente van a cambiar, antes bien se reforzarán en el futuro, aunque con niveles de flexibilidad mayores que les permitan afrontar de un modo ágil los rápidos y constantes cambios que se produzcan a su alrededor.

Es necesario decir que las organizaciones están constituidas no solo por personas, sino también por tecnologías, objetivos, metas e intereses diversos, recursos económicos y están limitadas en su funcionamiento y desarrollo por la legislación, tradiciones y la cultura de cada país y cada región. Por todo esto, los Recursos Humanos no son más que un aspecto de ese entramado que solo podremos comprender en relación con el resto de las variables.

De todo lo citado anteriormente se deduce que no existen fórmulas simples que nos permiten acceder a un conocimiento comprensivo de las organizaciones y a resolver los problemas que se les plantean, pero es que tampoco disponemos de esas fórmulas para conocer y predecir el comportamiento humano en ellas, porque tales comportamientos se originan en unos sistemas de necesidades y de valores propios de los individuos, que las organizaciones no pueden controlar más que en una parte mínima. Todo lo que podemos hacer es esforzarnos por incrementar nuestra comprensión y capacidad en el grado que sea posible, intentando con ello elevar el nivel de calidad de vida de las personas en el trabajo.

El propósito de este proyecto se centra en el conjunto de organizaciones públicas que constituyen la Administración del Estado. Cabe decir que considero que las organizaciones públicas han de funcionar en su dinámica cotidiana con criterios similares a las organizaciones privadas, aunque su finalidad sea distinta. En nuestro país, por razones que ahora no vienen al caso, los estudios sobre Administración Pública se han caracterizado por su preocupación básicamente jurídica y presupuestaria. Los aspectos relativos al desarrollo del potencial humano y de la organización han sido ampliamente olvidados y tan sólo se han considerado en momentos críticos, para resolver problemas puntuales, y no desde un plan estratégico integral.

Una Administración Pública altamente jerarquizada, autoritaria, dogmática, politizada en exceso, con un margen limitado para exigir responsabilidades a autoridades y funcionarios, poco respetuosa con el ciudadano al que dice servir, lenta desmotivada y anclada en la tradicional cultura funcionarial, no sólo no podrá ser el motor de cambio que necesita nuestro

país para que el proceso de convergencia se realice satisfactoriamente, sino que será una barrera persistente para que tal proceso pueda llevarse a cabo.

La Administración española posee una información pobre con una notable falta de instituciones de estudio y reflexión, y se limita a abordar como puede los problemas diarios y a ir a remolque de los acontecimientos. Esta situación no es sólo un problema de personas, sino del modo institucional. El sistema de méritos, basado en el modelo weberiano de burocracia, y en los principios de éste se derivan, han sido el sistema que se ha seguido en la mayoría de las democracias occidentales para proveer de plazas a sus respectivas Administraciones. Este sistema no es el más adecuado para solucionar los problemas que presenta el mundo actual, ya que potencia valores y claves culturales de otros tiempos, mantenidos por un corporativismo funcional y sindical, así como por un cierto sectarismo político que, de ninguna manera, ayudan a introducir los cambios y las reformas necesarias en el mundo actual.

En nuestra sociedad, suelen ser los criterios políticos los que justifican y legitiman los pésimos resultados de determinadas organizaciones públicas, sin que sus gestores públicos estén obligados a demostrar su competencia en la gestión ni a asumir las responsabilidades civiles y penales que se le exigiría a cualquier gestor en el ámbito privado. Tampoco debemos olvidar que los criterios de efectividad en las organizaciones públicas y en la Administración son más complejas que en las privadas. El no cumplimiento, por parte de una organización pública o de un departamento de la Administración, de unos programas o de unas metas determinadas no implica, necesariamente, que esa organización no sea efectiva, pues puede haber razones de carácter político que aconsejen una mayor lentitud o, incluso la no realización de tales metas.

4.2 LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y SU ENTORNO

Cuando hablamos de entorno organizacional hemos de entenderlo en un doble sentido. Por una parte, como el entorno general común que incluye todas las organizaciones de una sociedad. Por otra, como el entorno específico referido a una organización individual.

Entre los factores que explican el grado de complejidad de las organizaciones públicas tenemos además de su propia dinámica interna, sus relaciones con el entorno, que han de ser fluidas y multifacéticas. Estas relaciones se crean para dar respuesta a las demandas de los individuos, grupos, organizaciones de ese entorno. Por tanto, su principal objetivo está determinado por el medio en que se desarrolla, al menos en su inicio. Para llevar a cabo sus actividades necesita recursos materiales y humanos que contiene también de ese entorno, y su propia razón de ser es servir de soporte y apoyo a las actividades que se realicen en ese medio.

En el caso del entorno general, nos referimos a los valores culturales y sociales, a las normas legales y políticas, así como a las condiciones económicas, demográficas y tecnológicas de la sociedad en general. En el entorno específico nos referimos a las organizaciones, grupos

e individuos con los que interactúa directamente la organización. Ambos entornos afectan a la estructura y a las metas de la organización y, a su vez, se verán afectados por ella. En el contexto español, los principales componentes de esos entornos serían los que a continuación se citan a grandes rasgos.

A) ENTORNO GENERAL

En nuestro país se ha dado una transformación muy importante en los valores sociales y culturales durante las tres últimas décadas que han afectado a la Administración Pública.

En primer lugar, el entorno político y legal en el que se ha desarrollado España durante las tres últimas décadas ha determinado y aún continúa determinando la estructura y la dinámica de las organizaciones públicas. El paso de la dictadura a la democracia como forma de gobierno, la aprobación de la Constitución por la mayoría de los españoles y la pertenencia de pleno derecho a la CE, como unidad supranacional, son tres acontecimientos de la mayor relevancia, que han modificado sustancialmente el entorno de la Administración pública de nuestro país.

También tiene un papel fundamental el entorno tecnológico. La tecnología externa disponible y susceptible de ser aplicada a las organizaciones, así como los conocimientos sobre los procesos técnicos existentes fuera de la organización, han evolucionado sustancialmente y penetrado a todas las organizaciones, procediendo cambios sociales y culturales de carácter irreversible.

El principal componente y el de mayor impacto en cualquier sociedad, posiblemente sea el entorno humano, pues van a ser los seres humanos con sus características demográficas, educativas, actitudinales y comportamentales, quienes hayan de afrontar los profundos y vertiginosos cambios que se producen en el mundo de hoy, y dependerá de la forma y de su capacidad para afrontarlos el que una sociedad evolucione y progrese o se estanque y muera. Es obvio que las organizaciones públicas en su conjunto se nutren de personal de su entorno, por lo tanto, dependerá de la calidad del potencial humano de que se disponga para que la selección que se haga y los recursos humanos que introduzcamos sean realmente efectivos.

Por último tenemos el entorno económico, el estado de salud y de pujanza de la economía constituye, junto con el componente humano, los principales inputs del sector público en cualquier sociedad, sobre todo en momentos cargados de incertidumbre.

El entorno general de las organizaciones públicas posee una gran importancia, es turbulento, en constante cambio y constituido por diferentes factores de interdependencia. Todo eso hace muy difícil hacer predicciones sobre ellas.

A pesar de los cambios sufridos en nuestro país en las últimas tres décadas, la forma de organización dominante en el sector público sigue siendo la burocrática, si bien, debido a las exigencias del entorno, las estructuras de esas organizaciones han tenido que hacerse más flexibles y descentralizadas.

La estructura burocrática da estabilidad, seguridad y orden a las organizaciones públicas y la mayor flexibilidad y descentralización que han tenido que adoptar les permiten afrontar de un modo más eficaz los rápidos cambios provenientes del entorno, sin llegar a transformar esas estructuras burocráticas en orgánicas, pues las organizaciones resultantes, aunque pueden llegar a ser más adaptativas, son mucho más difíciles de controlar, de coordinar y de dirigir.

B) ENTORNO ESPECÍFICO

Aunque como ya se ha comentado, el entorno general tiene una importancia sobre el funcionamiento de las organizaciones, su importancia es menor que la del entorno específico, ya que la influencia de éste es directa y además, está contaminado por adherencias del entorno general.

Cualquier organización, sea pública o privada, opera en un entorno específico constituido por individuos, grupos y organizaciones con las que interactúa directamente. A su vez, dicho entorno va a estar determinando por la posición de dominio que tenga la organización, por la actividad a la que se dedique y por los clientes a los que sirva.

Por lo tanto, en las organizaciones públicas el entorno específico incluye individuos, grupos y organizaciones que son considerados como aliados, competidores y detractores. El entorno específico de las organizaciones públicas es ante todo, fuente de demandas de recursos, de servicios y de bienestar, por tales demandas habrá que considerarlas teniendo en cuenta las demandas del entorno general y de la propia organización.

Según diversos autores existen una serie de dimensiones principales que constituyen el entorno específico de las organizaciones.

La **primera dimensión** está constituida por un continuo, cuyos polos están representados por la estabilidad y el cambio. Las organizaciones públicas desarrollan su actividad en un entorno específico relativamente estable. Dicha estabilidad se la da el Estado democrático y el afianzamiento y consolidación de las instituciones políticas, económicas y sociales.

Sin embargo, en la Administración, así como en organizaciones semipúblicas se producen múltiples ajustes y cambios que afectan de una manera esencial al personal contratado, interino, e incluso, funcional, sobre todo en momentos de recesión.

Las estrategias y tácticas que habitualmente ponen en marcha las organizaciones, públicas y privadas, para afrontar la presión y los cambios que se producen en el entorno que orientan a la modificación de la estructura, mediante un rediseño que les permita restaurar el equilibrio en ese entorno cambiante. Las organizaciones públicas tienen más dificultades que las privadas a la hora de introducir cambios de estructura tendentes al logro de una mayor flexibilidad y adaptación a los cambios provenientes de sus entornos. La **segunda dimensión** está constituida por un continuo también, cuyos polos están representados por la homogeneidad-heterogeneidad. Las organizaciones públicas, por su propia naturaleza, comparten características de todo el continuo, pues al mismo tiempo que comparten características de todo el continuo, pues al mismo tiempo que todas ellas asumen su misión de servicio a la sociedad, cada una lo hace desde sectores de actividad distintos, desde estructuras organizativas muy variadas, desde unas tecnologías y claves culturales muy diversas. De otro lado, en las organizaciones públicas participan, directa o indirectamente, un amplio número de colectivos en interacción constante, con intereses y aspiraciones muy variadas, que hacen necesario considerarlas como entidades complejas y heterogéneas.

La **tercera dimensión** está representada por los polos cerrado-abierto. Por norma general, en la actualidad, no creo que haya ninguna organización que pueda desarrollarse en un sistema cerrado, autónomo e independiente. Las organizaciones, ya sean públicas o privadas, viven y se desarrollan en sistemas abiertos e interdependientes. Una de las características que definen a las organizaciones modernas es la flexibilidad de sus estructuras, para poder afrontar los cambios con los mínimos costes.

Es por ello, que las organizaciones públicas han de realizar un gran esfuerzo para hacer más ágiles y funcionales sus estructuras, a fin de lograr niveles adecuados de eficacia y prestar nuevos servicios sin incrementar o con incrementos mínimos de personal.

La **cuarta dimensión** está representada por los polos abundancia-escasez. Las organizaciones han de estar preparadas para desenvolverse de forma adecuada, tanto en momentos de bonanza como de precariedad. Y estos ciclos suelen afectar, esencialmente, al personal más débil de la Administración: interinos y contratados. De ahí la importancia de unas estructuras flexibles, que permitan el reciclaje del personal excedente y su reincorporación a otros servicios o unidades que lo necesiten.

La quinta dimensión estaría representada por los polos apoyo-hostilidad. Una organización que esté sometida y acuciada por presiones hostiles de su propio entorno, difícilmente podrá lograr sus objetivos de forma eficaz, pues toda la energía que pierda en superar esa situación, no podrá dedicarla al logro de los objetivos que tenga planteados desarrollar.

En conclusión, las organizaciones modernas han de considerar necesariamente los entornos general y específico donde se ubican, pues éstos determinan en gran medida su desarrollo, incluso su propia supervivencia. Las diversas organizaciones que constituyen las Administraciones públicas se crean en entornos muy variados y para cubrir necesidades muy distintas, por lo que los modelos organizativos de funcionamiento han de ser lo suficientemente flexibles para que les permitan desarrollar sus actividades en el marco de esa variabilidad y complejidad.

4.3 LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE MENTALIDAD Y CULTURA

La creciente complejidad de los problemas sociales, su profunda interdependencia, el entrecruzamiento de lo público y lo privado, así como los progresivos cambios del entorno, son algunos de los fenómenos que imposibilitan seguir utilizando la visión meramente eficientista o gerencialista de los Recursos Humanos en el marco burocrático-racionalista o racional-legal de la Administración Pública.

Por otra parte, es difícil evaluar la eficiencia en muchas de las organizaciones que constituyen la Administración, pues ésta se mide a partir del ratio inputs-outputs, pero cuando los outputs no pueden ser identificados o atribuidos a una organización específica o cuando éstos se ven interferidos por los intereses políticos, la medida de eficiencia se toma extremadamente subjetiva, máxime cuando los outputs que producen son de carácter intangible.

Tampoco debemos olvidarnos de la eficacia y de la eficiencia en las organizaciones públicas, sino que debemos abordarlos de forma diferente y con criterios distintos a los que se plantean en las organizaciones privadas. Hay que seguir planteándose, por tanto, como objetivo básico, pero no exclusivo, la eficiencia, si pretendemos mantener e incrementar el amplio abanico de prestaciones sociales y de servicios públicos que actualmente ofertan las Administraciones Públicas como respuesta a las demandas cada vez mayores de los ciudadanos.

En primer lugar hay que cambiar de forma radical la visión y actitud de la clase política con relación a las administraciones públicas. Las organizaciones públicas y sus empleados son los cómplices imprescindibles para llevar a buen puerto los proyectos políticos. Hay que abandonar las susceptibilidades injustificadas que contemplan a los empleados públicos con intereses políticos propios o vinculados a otros partidos. La gran mayoría de empleados públicos se comportan de forma profesional y dejan de lado sus convicciones o posiciones políticas como ciudadanos. Pero lo más importante es que los partidos políticos deben ubicar en su agenda la relevancia de tener un programa real y completo sobre como desean que sea y se comporten las administraciones públicas impulsando de forma proactiva las reformas que consideren convenientes en el marco del consenso político lo más amplio posible. Finalmente

debe cambiarse la cultura política para premiar a aquellos que tomen decisiones y castigar a los que se inhiben. El actual contexto de crisis y los cambios administrativos que hay que hacer frente requieren de valentía política e institucional. En este sentido, hay que abandonar la tendencia mayoritaria que hace que ante la escasez de recursos económicos que entran en el sistema público se propongan recortes lineales para todos los organismos y servicios públicos. Hacer recortes lineales en el presupuesto implica en la práctica no tomar ninguna decisión y aboca a los ámbitos de gestión y sus servicios públicos a una precariedad generalizada y pérdida de eficacia, de impacto y de calidad hacia la ciudadanía. Tomar decisiones políticas en un contexto de gran escasez presupuestaria implica eliminar organismos y servicios que no son considerados como prioritarios pero mantener, e incluso reforzar, aquellas instituciones y servicios que políticamente son prioritarios.

En segundo lugar hay que cambiar de forma radical la actitud de buena parte de los empleados públicos. Si se es consciente que uno de los problemas básicos de la Administración pública es la falta de productividad los empleados públicos deberían proponer cambios y mejoras aunque sea renunciando a algunos de sus derechos. Desde un punto de vista colectivo sería lógico renunciar voluntariamente a días de asuntos propios, a ampliar el horario, etc. Todo ello en beneficio de la ciudadanía a la que están a su servicio y en beneficio también de la sostenibilidad económica del sistema administrativo. En este punto las organizaciones sindicales deberían transformar su rol reivindicativo por una posición con mayor amplitud de miras si realmente su objetivo es mantener el papel del sistema público y la supervivencia del Estado del bienestar.

Sin duda lograr estos cambios en la cultura política y en la cultura administrativa es muy difícil. Pero la incertidumbre sobre el impacto que tendrá la crisis sobre la Administración pública es una oportunidad única para aprovechar a hacer esta migración en estrategias y en valores corporativos a estrategias y valores institucionales. Es el momento porque la realidad ahoga. Si no cambian nuestros políticos y empleados públicos, haciendo una estricta dieta para ser más sanos y más productivos nos cambiará el mercado social y económico. Y el mercado no va adelgazar el sistema público con sutileza sino de forma rotunda: con liposucción y reducción de estómago.

El problema que existe en la Administración, en general, es el excesivo énfasis jurídico, que penetra en la sensibilidad y en la cultura organizativa y cubre gran parte de la formación de los funcionarios, en detrimento de una formación como administradores y gestores de recursos materiales y humanos que haga su actividad más eficaz y eficiente, tanto en los procedimientos como en los resultados.

Aunque en los últimos años se ha elevado el grado de conocimientos y de capacidad, aún no se ha resuelto el problema de la profesionalización específica, que únicamente se consigue a través de un plan estratégico de formación del que, por desgracia, carece nuestra Administración.

4.4 SUPERACIÓN DE LA CRISIS DEL MODELO TRADICIONAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En la actualidad nos enfrentamos con una crisis del modelo tradicional de la función pública, provocada entre otras cuestiones por la indefinición y tensión bipolar entre un modelo burocrático y un modelo con mayor importancia gerencial o empresarial. De forma decidida deben asumirse las diferencias del sector público y del privado sin que ello suponga una incompatibilidad entre ambos modelos. Se deben asumir modos y talentos de gestión más empresariales en contraposición a las férreas estructuras burocráticas que lo caracterizan. A través de un cambio cultural liderado se podrá orientar a la organización pública hacia la satisfacción del cliente como medio para ser efectivos y mejorar la productividad.

A principios de los ochenta, la percepción general era que las administraciones públicas eran menos eficientes que el sector privado. Existía una insatisfacción generalizada con el rendimiento de las organizaciones públicas y, en particular, con el de los funcionarios.

En el mismo sentido, el incremento del déficit público y de la deuda pública, los desequilibrios fiscales y el gasto público excesivo, junto con la internacionalización de la producción, de los flujos financieros y la globalización de la competencia, crearon un escenario complejo que dificultó aún más la gestión pública. La presión por la reforma del sector público aparece en el proceso político de algunos países occidentales avanzados.

En la Europa continental, países como Alemania, Francia, Italia y España, la reforma de la Administración es más dependiente de la visión de las organizaciones públicas como esencialmente diferentes de las organizaciones privadas si bien algunas de las grandes soluciones (privatización, descentralización, desconcentración) se aplican de forma similar.

Los factores que empujaron a la reforma de las administraciones y que ubicaron el tema en las agendas de los gobiernos se resumen en los puntos que siguen, sintetizados en el trabajo de Wright (1997):

1. La presión económica y financiera causada por los problemas de deuda y déficit públicos o por las exigencias de la integración europea. Se pasó de un cierto optimismo financiero, al convencimiento de que ya no habrá en el futuro más recursos disponibles para hacer frente al crecimiento de los presupuestos y del personal.
2. Se percibe un descontento generalizado debido a distintas causas: ya sea por entender que el intervencionismo estatal es excesivo e ineficiente, cuando se compara con el mercado, o que las formas con las que interviene la Administración, a menudo, no respetan las relaciones sociales o incluso la vida privada de las personas. La politización excesiva, el tráfico de influencias o la corrupción también han contribuido de forma clara.
3. La presión democrática por más servicios. Si bien se demande que el sector público gaste menos y sea más eficiente, se continúan pidiendo más servicios y que la Administración resuelva los nuevos problemas sociales.

4. En las democracias avanzadas se extiende la conciencia de que el ciudadano ya no es súbdito cautivo sino un pagador de impuestos, usuario de la Administración o cliente y que, por tanto, tiene derecho a exigir y a comparar el rendimiento de la Administración como proveedora de servicios.
5. Los cambios en la agenda política con la inclusión de nuevos problemas como la migración ilegal, las variaciones climáticas, catástrofes naturales, etc., requieren nuevas estructuras administrativas que se adapten al nivel local, regional o supranacional de los problemas.
6. El cambio tecnológico y la internacionalización de los mercados. La difusión de las fronteras estatales y las mayores oportunidades de colaboración entre empresas y administraciones a nivel internacional, junto con las nuevas tecnologías informativas y de telecomunicaciones, cambian las condiciones de prestación de los servicios públicos y añaden confusión sobre las responsabilidades de las administraciones nacionales. Algunas empresas públicas pasan de monopolios a empresas multinacionales prestadoras de servicios competitivos en el mercado internacional.

4.5 LA AUSENCIA DE UNA DIRECCIÓN PÚBLICA

Por la configuración de la función pública española se provocan un conjunto de subculturas técnicas y profesionales, claramente reconocible en el sistema de cuerpos. Resulta difícil pensar, desde esta perspectiva, en el desarrollo de una función directiva en un contexto en el que prolifera la estructura de grupos, de titulación y niveles, el régimen de relaciones de puestos de trabajo, una provisión de puestos limitada a funcionarios, unos mecanismos de provisión, que o son inservibles a los objetivos que se pretenden o bien carecen de credibilidad (la libre designación, puesta al servicio de la confianza política, etc.).

En consecuencia, existe en este sistema administrativo un claro olvido de la dirección. Se debe transmitir la necesidad de contar con una función directiva, donde exista una clara diferenciación entre la dirección política y la administrativa, pero que a su vez suponga una valoración decisiva de la autonomía de los dirigentes en sus tareas y resultados, para dotarles con ello de un estilo de gestión más dinámico, moderno y atento a la calidad y al resultado.

Dos deben ser los puntos sobre los que centrarnos, por una parte la dotación de autonomía frente al poder político, acotando para la dirección un ámbito propio de actuación, pero condicionado a que la función directiva se desarrolló conforme a los objetivos y siguiendo las directrices definidas por los órganos políticos. La segunda cuestión es diferenciar las esferas de lo político y la gestión para mejorar la eficiencia de cada una de estas.

Los distintos operadores públicos ya están padeciendo la crisis a nivel económico. Los presupuestos públicos conceden menos recursos que durante los años pasados, lo que va a generar un importante déficit público. Pero este incremento de recursos públicos se va a destinar a paliar los efectos de la crisis y a mantener de forma precaria los grandes servicios universales que prestan las administraciones públicas. Pero a nivel micro, la mayoría de

unidades administrativas y de ámbitos de gestión disponen y dispondrán de muchos menos recursos que en años anteriores. Ya son habituales recortes presupuestarios que oscilan entre el 10% y el 20% en muchos ámbitos de gestión. Estos recortes tienen un impacto espectacular en la vida diaria de estas unidades de gestión ya que hay un conjunto de gastos fijos como los costes de personal, con una lógica inevitable de crecimiento vegetativo, algunas transferencias, subvenciones, etc. que son en realidad intocables. A efectos prácticos una reducción del 10% puede llegar a implicar en verdad una merma de los recursos económicos en un 50% en las capacidades de diseño y gestión de las políticas y de los servicios de una unidad administrativa sectorial.

La precariedad en los recursos económicos disponibles nos obliga a implementar recortes, a suprimir servicios, etc. y no nos queda otra opción. En un principio buena parte de estas decisiones pueden ser razonables a corto plazo y a nivel coyuntural. Pero también es posible que estas decisiones, hoy razonables, sean muy perniciosas para el futuro próximo de nuestra institución. Las decisiones tomadas de forma rápida y bajo mucha presión pueden generar una desinstitucionalización originada por una lógica caótica de marchas atrás y hacia delante que van a desubicarnos y nos pueden abocar incluso, hacia la pérdida de la identidad de la organización. La forma de superar este problema es definir un proceso decisonal bifronte: por una parte analizar lo que es más razonable para la organización a corto plazo y, por otra parte, estudiar los impactos de estas decisiones a medio plazo. Sólo con esta mirada estrábica que fija un ojo sobre el presente y otro ojo sobre el futuro se puede lograr un proceso de toma de decisiones razonable y beneficioso, o al menos no perjudicial, para nuestra institución.

Los directivos públicos, tengan una dimensión política o profesional, deben asumir en primera persona estos retos. Es el momento de los directivos públicos y de demostrar su capacidad para tomar decisiones y para diseñar e implementar los cambios. Durante los últimos años se ha producido, en algunas administraciones públicas, un cierto proceso de "infantilización" de los directivos que se manifiestan en su renuncia a tomar sus propias decisiones y a elevar sus incertidumbres a sus superiores que atesoran todo el poder pero que carecen de la capacidad para decidir con tiempo y conocimiento sobre los aspectos más variados, estos políticos de alto nivel se configuran en "cuellos de botella" institucionales. Por ejemplo la mayoría de los subdirectores generales suelen adoptar un rol más gregario que proactivo. Se limitan a la gestión y renuncian, muchos de ellos, a presentar propuestas innovadoras. Su precaria situación laboral como puestos de libre designación no transforma en gestores y directivos temerosos. Por otra parte una parte importante de los directores generales y secretarios sectoriales tampoco asumen toda su posible responsabilidad y elevan sus dudas a las secretarías generales de los departamentos que en la práctica deben tomar todo tipo de decisiones. Hay que recuperar los roles directivos y que cada uno de ellos asuma las responsabilidades que formalmente y materialmente les corresponde. Si no es así se produce una situación de bloqueo institucional que es incapaz de afrontar la crisis en sus múltiples y complejas dimensiones.

4.6 LA IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN

Estamos en un proceso complejo, ambiguo, e incluso, contradictorio, en el que la propia Administración asume el papel de otro actor más, que, para lograr sus fines, habrá de negociar e integrarse con el resto de los actores sociales clave que conforman el proceso político. Las organizaciones públicas sin un fiel reflejo de la sociedad de la que emergen, constituidas por múltiples colectivos y actores sociales con intereses divergentes y todos ellos potencialmente legítimos, que hay que armonizar mediante la negociación y el diálogo en un proceso de reconstrucción permanente.

La Administración pública está constituida por múltiples organizaciones e instituciones y por centenares de miles de personas con intereses muy diversos. El poder en la Administración pública se presenta en piezas, y será del encaje de esas piezas de donde emerjan las políticas realmente posibles, o simplemente viables (Subirats, 1991).

Hemos pasado a ver la Administración pública como un elefante –sólida, coherente, unitaria- a vela como una ameba –dúctil, caótica e interdependiente-.

Hasta ahora ha habido un ingenuo interés en concebir la Administración como un microsistema estable, homogéneo, controlable y con unas metas únicas y explícitas. Sólo han preocupado los resultados, ignorando los procesos donde se articulan y negocian las distintas versiones de la realidad administrativa por parte de los diversos actores internos y externos, directos e indirectos.

Este proceso de negociación, articulación e integración de intereses lo llevan a cabo personas. Por tanto, en la medida en que tales personas sean más competentes, ágiles y efectivas, antes alcanzaran acuerdos y pondrán en marcha las acciones correspondientes, generando con ello menores costes para el sistema y optimizando, en consecuencia, los recursos disponibles.

Todos ellos tienen una gran utilidad democrática y una profunda legitimación social, por lo que ha de contemplarse en el plan estratégico de la Administración pública y en su propia filosofía, a fin de que permeabilice y atraviese, a modo de clave cultural básica, todo el sistema.

Los Recursos Humanos en la Administración pública han de posibilitar el bienestar común, dando respuesta adecuada a los diversos intereses sociales, así como a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, hemos de considerarlos como los instrumentos más adecuados para dar respuesta y satisfacer las demandas de los diferentes colectivos sociales.

4.7 ESTABLECER METAS EN LA ADMINISTRACIÓN

Uno de los componentes esenciales de las organizaciones son sus metas. Existen diferentes tipos de metas en una organización. Hay metas explícitas y sustanciales, referidas al propósito de la organización. Pero también hay metas de la organización como sistema, a través de las que se trata de asegurar su propio mantenimiento, desarrollo y supervivencia. Cabe considerar también las metas individuales de los miembros que forman parte de las organizaciones que, frecuentemente, están en conflicto.

Las **metas sustanciales y explícitas** son los objetivos que intenta lograr una organización, la razón de su existencia. Sin embargo, las metas son siempre objetivos que se persiguen y están orientadas al futuro. Distinguiremos entre la misión y las metas. La misión o fin se refiere a la función que desempeñan las organizaciones en la sociedad, es decir, los productos y servicios que generan. Las metas son las intenciones, acciones y decisiones que guían e impulsan a los individuos a que tal misión se lleve a cabo.

En las organizaciones públicas esta distinción entre misión y metas es poco clara y ambos términos tienden a utilizarse indistintamente. De todas normas, se puede decir que la misión es el propósito general y las metas son las actividades o funciones más específicas que conducen al logro de una misión.

Las metas sustantivas de la organización son internalizadas por los individuos y aplicadas en el desempeño de sus actividades. La misión dota de un sentido de legitimidad, de dirección y de propósito, que sirve a los individuos como criterio esencial para la evaluación de su actividad y para reducir la incertidumbre dentro de la organización. Ambas, misión y metas sustantivas, proveen de motivación y de cohesión a los individuos y grupos, así como de una estructura y diseño racional a la organización.

Luego tenemos las **metas de la organización entendida como sistema** podríamos definir las como aquellas a través de las cuales las organizaciones tratan de asegurar su propia supervivencia. En algunos momentos de gran hostilidad y turbulencia del entorno, pueden llegar a desplazar a las metas sustantivas, aunque en las organizaciones públicas no es habitual. En ocasiones estas metas pueden primar sobre las sustantivas y anteponerse en beneficio de la organización.

Las **metas individuales** de los miembros de una organización, cada día adquieren mayor peso a la hora de explicar lo que acontece en las organizaciones. Una de las más recientes aproximaciones al análisis de la organización, la teoría económica, parte de la idea de que ha de ser el individuo y no la organización, quien debiera constituirse en la unidad básica de análisis, pues las organizaciones no son más que arenas políticas, sin metas propias, cuyas estructuras y procesos son el resultado de complejas negociaciones realizadas por actores que intercambian incentivos.

Hasta hace poco tiempo, en las organizaciones se suponía que la única necesidad esencial del ser humano era la salarial, sin embargo, la mayoría de los individuos exigen cubrir otra serie de necesidades (relaciones interpersonales satisfactorias, trabajo significativo,

avance y desarrollo de su carrera profesional) que son tan importantes o más que el propio salario.

La teoría de la firma, una de las principales teorías económicas, considera que la vida social, y particularmente la vida en las organizaciones, está regulada por una amplia variedad de contratos (explícitos e implícitos; formales e informales; psicológicos y jurídicos) que éstas habrán de atender y canalizar para que no se produzcan desajustes importantes entre sus metas y las metas de los individuos.

La misión en las organizaciones públicas está habitualmente determinada por la legislación y por los políticos, democráticamente elegidos. Y tanto la legislación como la clase política suelen plantear las metas con un carácter vago y ambiguo, por la sencilla razón de que tanto la aprobación de una Ley como el comportamiento político en las organizaciones e instituciones públicas requiere de coaliciones y apoyos, cuyos intereses han de considerarse necesariamente. Esta situación de compromisos constantes hace que las metas hayan de ser vagas y ambiguas, a fin de que quepan en ellas intereses y aspiraciones muy diversas.

El vocabulario y la terminología utilizados en la jerga legal son, asimismo, vagos y ambiguos. Por ejemplo ¿Qué significa igualdad de oportunidades? ¿Acaso significa que todos los individuos tienen las mismas oportunidades de desarrollarse con independencia de donde hayan nacido y crecido? Pues no es eso, sino que el ideal del político, del legislador y de la sociedad debería ser ése, pero posiblemente sea un ideal inalcanzable.

¿Qué significa desde el punto de vista político máximo de participación posible? ¿Acaso quiere decir que todos los ciudadanos hemos de participar en la vida pública de un modo permanente y efectivo? Pues tampoco es eso; basta con que se vote cada cuatro años y existan algunas asociaciones con quien aparecer en la foto para que se pregone el alto grado de participación ciudadana en las instituciones.

Por consiguiente, las metas, con independencia de que sean múltiples, vagas, ambiguas y complejas, tienen un carácter relativo y esencialmente simbólico. De todos modos, el que las metas sean múltiples no significa que no puedan lograrse los niveles de eficacia y de eficiencia que se consiguen en organizaciones con una sola meta. Más bien sucede lo contrario.

Al no existir unas metas operativas claras, ni las organizaciones globalmente consideradas ni los individuos podrán desempeñar sus roles de forma adecuada, ya que carecen de la guía que les proporcionarían tales metas.

En consecuencia, cada cual habrá de interpretar su rol desde su propia subjetividad y desde su propio marco de intereses. Pues, a pesar de ello, las organizaciones que constituyen a la Administración funcionan, en su mayoría, ya no como burocracias tradicionales, sino como anarquías organizadas; es decir, estas organizaciones no pueden ser dirigidas de acuerdo con la teoría de la dirección convencional, basada en unas metas y en una tecnología bien definidas, sino como colectividades con metas y tecnología vagas e imprecisas con una participación fluida por parte de los miembros de la organización.

Los administradores y directivos de las organizaciones públicas: universidades, hospitales, establecimientos penitenciarios, departamentos de policía, ayuntamientos, etc. Están convencidos de que se rigen por unas metas operativas y concretas.

Esta falsa asunción se debe a que se confunden con los fines categóricos con los fines técnicos, la norma establecida –meta vaga- con la práctica efectiva, y ello se debe a la institucionalización del mito de la racionalidad técnica, ejemplos:

Las metas efectivas de los hospitales son cuidar y curar a los pacientes que llegan a ellos. En la práctica, sin embargo, los hospitales lo que hacen es tratar, no curar a los pacientes. La policía, detiene a sospechosos, pero no elimina el crimen de la sociedad. Los tribunales de justicia dictan sentencias, pero no imparten justicia...

Lo que legitima a las organizaciones públicas, pues, es la validación técnica, no la consecución de las metas que la sociedad las ha asignado, pues esas metas no siempre redefinidas como actividades técnicas específicas y la organización es estructurada y se desarrolla en función de esas actividades. Además, las metas no determinan la estructura; la sociedad determina la estructura y ésta define las metas (Meyer y Rowan, 1977).

El mantenimiento de unas metas vagas y ambiguas plantea varios problemas que, a nuestro juicio, son de una gran relevancia. Por una parte, son difícilmente evaluables, y por otra, no proporcionan una guía a la conducta administrativa, suponen amplios márgenes de discrecionalidad e imposibilitan, o cuando menos, dificultan un control político efectivo.

5. ANÁLISIS DE LAS ACTUALES REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

El estatuto debe ser un instrumento legislativo necesario para contar con unas Administraciones Públicas plenamente adaptadas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo. Asimismo debe responder a “una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza, entendiendo ésta como el modo de gestión característico de nuestra era: principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”.

No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimule su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También debe establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía.

Como es sabido, en materia de empleo público, la última reforma general de importancia había sido la que introdujo la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta Ley transformó de manera significativa nuestro modelo de función pública, situando en el centro del mismo el puesto de trabajo, como elemento fundamental de la ordenación y articulación del empleo público y de la carrera y retribuciones de los funcionarios públicos. La Ley 30/1984 sería después completada por otros textos legales y reglamentarios, del Estado y de las Comunidades Autónomas entre los que destacan la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y la Ley 9/1987, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Paralelamente, ha tenido lugar un proceso de descentralización sin precedentes, que ha transformado de manera radical a la Administración General del Estado.

Hace ahora un año y medio, el Gobierno ha puesto en marcha un ambicioso proyecto reformista encaminado a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento y crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles.

La reforma laboral, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la reestructuración del sistema financiero junto a otras muchas medidas que están en vías de implantación, como la Ley de Emprendedores o la reforma de nuestro sistema educativo, por poner algunos ejemplos importantes, representan transformaciones sin precedentes en cada una de sus respectivas áreas de actuación.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) sigue esa ambiciosa senda reformista, para acometer la radiografía más minuciosa que se ha hecho de nuestro sector público en las últimas décadas.

El informe parte de la experiencia y conocimientos acumulados en la Administración y la Función Pública. En los últimos 35 años, han dado un salto de gigante a la excelencia, representando en muchas materias, un modelo a imitar para otros países. Desde la dificultad en que se encuentra nuestro país, se puede afirmar sin reservas que España tiene una buena administración.

Pero también existen ineficiencias y redundancias competenciales que deben corregirse. Una economía competitiva exige unas AA.PP. modernas, transparentes y ágiles. Necesita un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios. Volcado al servicio de ciudadanos y empresas, y equiparable a los sistemas más eficaces de nuestro entorno.

Sobre estas premisas se creó la CORA. El proyecto iniciado con ella no culmina con la presentación de su Informe sino que abre un proceso de actuaciones a ejecutar, con plazos marcados, para simplificar los procedimientos adaptando nuevas tecnologías, para reducir cargas administrativas a los ciudadanos y empresas o para evitar solapamientos y duplicidades con otras Administraciones. La CORA organizó su tarea a través de la creación de las Subcomisiones de Duplicidades, Simplificación, Gestión de Servicios y Medios Comunes, y

Administración Institucional. Junto a unas medidas de carácter horizontal, el informe recoge las propuestas de cada una de ellas.

La CORA ha desarrollado sus trabajos en colaboración con la sociedad. Se constituyó un Consejo Asesor en el que estuvieron representados el Defensor del Pueblo, las organizaciones empresariales y representativas de empleados públicos (CC.OO., UGT, CSIF, FEDECA, CEOE-CEPYME), el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Asociación de Trabajadores Autónomos, el Instituto de Empresa Familiar, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Asociación Española de Empresas de Consultoría, cuyas valiosas aportaciones han servido para elaborar numerosas propuestas. Asimismo, se abrió un buzón de participación ciudadana a través del cual se han recibido 2.239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa, que igualmente se han mostrado muy útiles para detectar materias susceptibles de mejora.

Plantea en su informe un total de 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE). De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA. y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales.

Como se ha indicado, la labor de la CORA se inserta en un proceso de reforma de las AA.PP., cuyas líneas principales se exponen a continuación, tras ofrecer unos datos sobre el tamaño y la estructura del sector público español.

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Cualquier proceso de reforma debe comenzar con el análisis de la verdadera dimensión del sector público español y de la estructura del mismo.

El indicador más utilizado para medir el peso de las AA.PP. en la economía es el nivel de gasto no financiero sobre el Producto Interior Bruto (PIB). Utilizando este indicador, España se ha mantenido muy por debajo de la media de la Unión Europea.

Con datos de la Comisión Europea de 2012, España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje de PIB (43,4%), frente a un 49,9% de media en la eurozona, y a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) o Italia (50,7%).

No obstante, el aumento del gasto público ha sido particularmente intenso en los últimos años. Entre 2005 y 2011 el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,8 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4% en 2005 al 45,2 en 2011.

La evolución de los ingresos públicos en España y en la zona euro entre 1995 y 2013 en porcentaje del PIB, según datos de la Comisión Europea, muestra una fuerte caída de los ingresos públicos en España, de modo que en 2012 el nivel de ingresos públicos se situó en el

36,4% del PIB, casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la media de la zona euro, siendo el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, solo por detrás de Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%).

El tamaño de la Administración española en términos de empleados públicos experimentó en los últimos 10 años un fuerte crecimiento, siendo llamativo que, desde el comienzo de la crisis, entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2011, el empleo público se incrementó en 288.700 empleados, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Sin embargo, desde el tercer trimestre de 2011 hasta el primer trimestre de 2013, se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores.

En este periodo, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha disminuido la ocupación en el sector privado.

En consecuencia, analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país, se puede concluir que el sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea.

Si atendemos a la estructura del gasto, desde el punto de vista funcional, con datos extraídos de los Presupuestos de las AA.PP. para el ejercicio 2012, el gasto social y en servicios públicos básicos representó el 65,92% del gasto público y cerca del 30% del PIB, sin contar los intereses de la Deuda. Y en cuanto al personal, en la AGE y las CC.AA. sólo el 25% de los empleados públicos se encuentran en las estructuras puramente administrativas, estando el resto dedicados a servicios de sanidad, educación, seguridad, defensa o justicia.

Respecto a su distribución territorial, casi la mitad del gasto público está gestionado por las CC.AA. y las EE.LL. Según los últimos datos disponibles de la OCDE, comparables con los de otros países de estructura descentralizada, la estructura de gastos en 2011 fue la siguiente: Gobierno central: 21,6%; Gobierno regional: 34,3%; Gobierno local: 12,3%; y Seguridad Social: 31,9%.

El proceso de descentralización ha producido un cambio en la distribución de los empleados públicos entre las Administraciones. De acuerdo con los datos del Registro Central de Personal, entre 1982 y 2012 los empleados de la Administración General del Estado (AGE) se han reducido a cerca de la cuarta parte; los de las CC.AA., prácticamente inexistentes en 1982, se han multiplicado por 30 y los de las EE.LL. se han multiplicado casi por 4.

La descentralización tanto del gasto como del empleo público que ha acompañado a la atribución de competencias se ha producido de forma acelerada y ello se ha visto acompañado por un crecimiento muy rápido de ambos en los Entes Territoriales. En muchos casos dicho crecimiento ha respondido a la creación de estructuras administrativas en áreas cubiertas por la AGE, lo que ha generado actuaciones redundantes en otras AA.PP.

España es, por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE. Por todo ello, cualquier reforma administrativa debe extenderse a las CC.AA. y las EE.LL.

2. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Desde sus primeras actuaciones en diciembre de 2011, la reforma de las AA.PP. emprendida por el Gobierno de la Nación se inspira en los siguientes principios:

A. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y TRANSPARENCIA PÚBLICA

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, primera reforma adoptada por el actual Gobierno durante su mandato, constituye el marco de referencia para la consolidación presupuestaria de todas las AA.PP.

Las novedades fundamentales que presenta la Ley son su aplicación al conjunto de las AA.PP., la mejora en la transparencia a todos los niveles de las Administraciones y la capacidad de control en la ejecución presupuestaria sustentada en nuevos instrumentos y medidas preventivas y correctivas.

La nueva ley se convierte en un texto único para todas las AA.PP. En el mismo se establece que mantendrán una situación de equilibrio estructural, permitiéndose un déficit estructural de hasta el 0,4 por ciento del PIB cuando se lleven a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo. Los buenos resultados de consolidación fiscal alcanzados por todas las AA.PP. en 2012 han sido posibles gracias a la aplicación de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Con la Ley no solo se pretende reforzar la idea de estabilidad para todas las AA.PP. en un momento coyuntural, sino con carácter permanente. Por ello, se han previsto medidas automáticas de prevención, inexistentes en la anterior legislación, y medidas de corrección para los supuestos de incumplimiento, que van desde multas hasta el envío de delegaciones a la Administración incumplidora.

Las AA.PP. registraron un déficit en 2012, en términos de Contabilidad Nacional, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria, equivalente al 6,98% del PIB, frente al déficit del 8,96% del PIB registrado en 2011, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad.

Si se descuentan los gastos ligados a la reestructuración bancaria, la Administración Central redujo en ese año 1 punto porcentual (p.p.) del PIB su déficit hasta situarlo en el 4,1%.

Las CC.AA. situaron su déficit en 2012 en el 1,76% del PIB. Las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) redujeron el déficit en 0,3 p.p. en 2012 situándose este en el 0,15% del PIB y cumpliendo ampliamente con el objetivo del 0,3% del PIB fijado.

Centrándonos en el ámbito autonómico, en 2012 todas las Comunidades presentaron sus planes económico-financieros de reequilibrio para el periodo 2012-2014, con medidas de aumento de los ingresos y reducción del gasto, para cumplir con la senda de estabilidad presupuestaria fijada.

El ahorro asciende a 12.468 millones de euros. Con estas medidas de consolidación social, el déficit se ha reducido del 3,31% del PIB registrado en 2011 al 1,76% en 2012.

Por su parte, las Corporaciones Locales cumplieron sobradamente con el objetivo de déficit fijado en 2012 (0,3% del PIB), ya que lograron reducir el déficit hasta el 0,15% del PIB. En la consecución de este resultado han tenido un papel clave los 2.700 planes de ajuste que presentaron las EE.LL. que se adhirieron al Plan de Pago a Proveedores. Las medidas adoptadas por las EE. LL. han supuesto, respecto de 2011, un incremento de ingresos de 1.108 millones de euros y una reducción de gastos de 1.466 millones de euros.

Paralelamente, se ha procedido a una reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en todos los niveles de la Administración, que en el caso de las CC.AA. se ha traducido en:

- Racionalización del número de entidades públicas instrumentales en las CC.AA.
- Reducción del personal del sector público empresarial y fundacional autonómico.

En las CC.AA., a fecha 1 de enero de 2013, se han materializado 383 bajas y 75 altas, y 227 entidades están en la fase inmediatamente anterior a su extinción, lo que supone un cumplimiento del compromiso inicialmente previsto (535 entidades netas frente a un compromiso de 515). Se va a continuar con la ejecución del Plan. Se ha ampliado la reducción neta de entidades en 193, hasta llegar a un total de 708 bajas en términos netos.

Adicionalmente, ya ha sido aprobado el anteproyecto de Ley 19/2013, de 9 de diciembre Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-.

En estas tres vertientes, la Ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.

En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento. Por ello, con esta Ley se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad

activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios. Asimismo, la Ley se aplicará a determinadas entidades que, por su especial relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la transparencia de su actividad.

La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último, se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se coherentes con los intereses de la ciudadanía.

Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.

Igualmente, pero con un alcance sectorial y derivado de sendas Directivas comunitarias, otras normas contemplan el acceso a la información pública. Es el caso de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y de la Ley 37/2007, de 16 de

noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público. Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley: la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos.

Desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. España no podía permanecer por más tiempo al margen y, tomando como ejemplo los modelos que nos proporcionan los países de nuestro entorno, adopta esta nueva regulación.

En lo que respecta a buen gobierno, la Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta.

El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

El ámbito subjetivo de aplicación de este título, recogido en su capítulo I, es muy amplio e incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas. En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas. También se aplica a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las

que se ha hecho referencia. Asimismo, se aplicará a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas. Por último, las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquélla de las obligaciones de esta Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público.

El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información que se difunda se creará el Portal de la Transparencia, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. El Portal será un punto de encuentro y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. Se prevé además en este punto que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen -como no puede ser de otra manera- los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

En materia de impugnaciones se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial de la que conocerá el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo de naturaleza independiente de nueva creación, y que sustituye a los recursos administrativos.

El título II otorga rango de Ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Igualmente, se clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad. Para cumplir este objetivo, la Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario. Además, se incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el ámbito económico-presupuestario resulta destacable que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente. De esta manera se introduce un mecanismo de control fundamental que evitará comportamientos irresponsables y que resultan inaceptables en un Estado de Derecho.

La comisión de las infracciones previstas dará lugar a la imposición de sanciones como la destitución en los cargos públicos que ocupe el infractor, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Debe señalarse que estas sanciones se inspiran en las ya previstas en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Además, se establece la previsión de que los autores de infracciones muy graves no puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 10 años.

El título III de la Ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Se crea, por lo tanto, un órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la Ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como un órgano independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar y cuenta con una estructura sencilla que, a la vez que garantiza su especialización y operatividad, evita crear grandes estructuras administrativas. La independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones vendrá

garantizada, asimismo, por el respaldo parlamentario con el que deberá contar el nombramiento de su Presidente.

Para respetar al máximo las competencias autonómicas, expresamente se prevé que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando, en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.

Las disposiciones adicionales abordan diversas cuestiones como la aplicación de regulaciones especiales del derecho de acceso, la revisión y simplificación normativa -en el entendido de que también es un ejercicio de buen gobierno y una manifestación más de la transparencia el clarificar la normativa que está vigente y es de aplicación- y la colaboración entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en la determinación de criterios para la aplicación de los preceptos de la ley en lo relativo a la protección de datos personales.

Por último, la Ley prevé una entrada en vigor escalonada atendiendo a las especiales circunstancias que conllevará la aplicación de sus diversas disposiciones.

B. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. SUPRESIÓN DE ÓRGANOS Y ENTIDADES DUPLICADAS, INEFICIENTES O NO SOSTENIBLES

a) Eliminación de duplicidades con las CC.AA.

La configuración del Estado autonómico presenta indudables ventajas, comunes a cualquier Estado compuesto. Entraña la existencia de una Administración Pública más cercana a los ciudadanos, lo que, combinado con el principio de solidaridad recogido en nuestra Constitución, permite a los españoles acceder a los servicios públicos esenciales en condiciones de igualdad en todo el territorio.

Sin embargo, la especial configuración del régimen autonómico español hace que surjan duplicidades e ineficiencias, que impiden que se haga plenamente efectivo el principio «una Administración, una competencia».

Las CC.AA. pueden ganar en eficiencia ejerciendo sus facultades de auto organización, que les permiten tomar decisiones de reducción o eliminación de dependencias y órganos administrativos. Así lo hemos visto en los últimos tiempos, en los que algunas CC.AA. (y así se recomienda en el informe) han planteado la supresión de entidades o la reducción del tamaño de algunas, incluso de especial relevancia institucional, como las Asambleas Legislativas o los Defensores del Pueblo.

Pero también desde el Estado se puede contribuir a la mejora de la eficiencia en el ejercicio de las competencias autonómicas. Las propuestas que se enumeran van en esa dirección, y parten siempre de la misma premisa: poder seguir prestando el mismo servicio, con igual o mejor calidad, a menor coste. Por ello, cuando se sugiere la posible eliminación de un órgano en concreto, se parte de la estructura que actualmente tiene y el gasto en el que

incurrir, de modo que si éstos se redujeran de modo importante, podría alcanzarse el mismo objetivo por otra vía.

En el ámbito de la Subcomisión de Duplicidades de la CORA se han planteado 118 medidas, de las que 7 tienen carácter horizontal y 111 carácter sectorial, dirigidas a la consecución del principio «una Administración, una competencia».

Se refuerzan los mecanismos de planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos ámbitos en los que, pese a no detectarse la existencia de duplicidades en sentido estricto, concurren competencias sectoriales y territoriales.

También se prevé la conexión de las bases de datos y los registros públicos estatales y autonómicos en distintos ámbitos, de especial relevancia para, por un lado, disponer del título habilitante en todo el territorio nacional para desempeñar una actividad; por otro, para conocer la totalidad de actuaciones públicas en cada sector (prestaciones asistenciales, subvenciones, ayudas a la actividad empresarial...); y por último, para asegurar el adecuado conocimiento que deben tener las autoridades de los expedientes tramitados en otros ámbitos, de especial importancia en el judicial.

Tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se plantea, que por parte de órganos estatales, se asuman funciones realizadas por órganos autonómicos. Este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros.

Asimismo, otras medidas pretenden mejorar la eficacia y eficiencia mediante la compartición de medios entre las distintas Administraciones, que van desde las oficinas en el exterior hasta la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o de gestión de centros educativos. En este sentido, revisten especial importancia las reformas en materia de contratación pública, en la medida en que, además de incrementar la eficiencia, suponen una importante mejora del servicio que se presta a los ciudadanos y a las empresas.

Por otra parte, aunque su impacto económico no es excesivo, se plantea la conveniencia de analizar los Observatorios existentes, evitando su proliferación con la finalidad de mejorar su funcionamiento y la calidad de sus trabajos. En el informe ya se recomienda la supresión de 90 observatorios en diferentes ámbitos, por su redundancia con otros.

La mejora de la coordinación entre las diferentes AA.PP. tiene un evidente efecto sobre los ciudadanos, en la medida en que conlleva una mejora de los servicios prestados a los ciudadanos. Para dar continuidad al análisis realizado por la CORA se elaborará un Manual de racionalización y eliminación de duplicidades, que permita seguir suprimiéndolas y prevenir su aparición en el futuro.

b) Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado Desde el inicio de la legislatura, el Gobierno ha adoptado numerosas decisiones dirigidas a racionalizar el sector público institucional, empresarial y fundacional, reformando el régimen legal aplicable a los directivos de empresas y organismos públicos y adoptando planes de reducción de entidades.

La reciente Ley 3/2013, de 4, de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, comporta la supresión de ocho organismos reguladores, ganando en eficiencia y en seguridad jurídica para los agentes económicos.

La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (tramitado posteriormente, y aprobado como Ley 3/2012), de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, limitó la indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección en directivos de entidades del sector público estatal; prohibió su cobro para los directivos que fuesen empleados públicos y pudiesen retornar a su función anterior tras su cese; y determinó la estructura retributiva a fijar en los contratos de directivos de sociedades mercantiles estatales (distinguiendo entre una retribución básica y una retribución complementaria –complemento de puesto y complemento variable–).

El Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, reguló el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal, limitó el número máximo de miembros del consejo de administración u órgano superior de gobierno de cada entidad, su estructura organizativa (número máximo y mínimo de directivos) y las cuantías máximas de la retribución de directivos.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 se aprobó el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector público Empresarial y Fundacional Estatal, que entre disoluciones, fusiones, desinversiones y liquidaciones afecta a 86 sociedades y fundaciones públicas.

La CORA, a través de su Subcomisión de Administración Institucional, ha situado esta materia como uno de los ejes fundamentales de la reforma.

En primer lugar, para dotar de la máxima claridad y coherencia al marco normativo que regula la organización del sector público en España, la CORA considera precisa la aprobación de una nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa.

La parte de la nueva ley dedicada a la Administración Institucional, fijará los criterios identificativos de cada tipo de ente, su sistema de control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal.

También se preverá, para aunar esfuerzos, que diferentes AA.PP. puedan estar representadas en una misma entidad. La creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública deberá ir acompañada de una justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, y los medios humanos, materiales y financieros de que va a disponer para desempeñar su función, lo que será evaluado

periódicamente, de modo que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción.

Con el fin de que la tipología de organismos públicos existentes sea clara y precisa, esta propuesta tendrá en cuenta los entes que, con similares características aunque con diferentes denominaciones, existen en las CC.AA. y EE.LL., para lo que se impulsará un marco básico pero común, que ordene la dispersión y heterogeneidad existente en la actualidad.

Asimismo, para hacer efectivo el cumplimiento del artículo 11 de la LRJAPPAC, en el sentido de impedir la creación de nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos, los datos contenidos en el Inventario de Entes Dependientes de las CC.AA. deberán integrarse en el INVESPE, registro estatal de entidades. Así, antes de que cualquier Administración Pública cree una nueva entidad deberá comprobarse la ausencia de duplicidades con otras.

Al margen de esta modificación normativa, la CORA ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la AGE, valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas.

Como resultado de este análisis, se han planteado las siguientes medidas en el ámbito de la AGE:

- Organismos autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos: Cría Caballar de las Fuerzas Armadas y Consejo de la Juventud de España.
- Organismos autónomos que se fusionan e integran en otros existentes, con fines más generales y que aportan mayor volumen de recursos y actividad: Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (se integra en el INTA); Servicio Militar de Construcciones (se integra en el INVIED); e Instituto Nacional del Consumo (se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición).
- Organismo autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial. Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades.
- Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social que se fusionan en una única entidad: Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).
- Supresión de las Entidades mancomunadas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Consorcios que se suprimen: Consorcio Solar Decathlon; Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga; Consorcio Instituto de Investigación sobre Cambio Climático de Zaragoza (I2C2); unificación de los 8 Consorcios Centros de Investigación Biomédica en Red

(CIBER) en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.

- Fundaciones que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial, en otros entes públicos o en otras Fundaciones: F. Colegios Mayores MAEC-AECID, se integra en la Fundación EOI; F. Iberoamericana para el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR), se extingue y liquida; F. AENA, se integra con la F. Ferrocarriles Españoles en la nueva Fundación del Transporte; F. para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad.es), se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos; Fundación Taller Juan José, se extingue y liquida; F. Centro Nacional del Vidrio, su gestión es asumida por la Fundación EOI, en los términos que se precisen; F. Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO), se integra en ICEX; F. Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información (CENATIC), se integra en el Ente Público Red.es; F. Ciudad de la Energía (CIUDEN), se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades museísticas; F. Española para la Innovación de la Artesanía, se integra en la Fundación EOI; F. Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR); F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA), se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización empresarial; y F. ENRESA, se integra en la sociedad mercantil ENRESA.
- Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas: F. de Aeronáutica y Astronáutica Españolas, F. Museo do Mar de Galicia, F. Canaria Puertos de Las Palmas y F. General de la UNED.
- Fundación que cambia de Ministerio de adscripción y, en su caso, de protectorado: F. Víctimas del Terrorismo pasa al Ministerio del Interior.
- Fundación que se convertiría en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CC.AA. tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA).
- Entidad pública que se suprime, integrándose sus medios en la organización ministerial, que asume las funciones públicas que pudiera desarrollar: Gerencia del Sector de la Construcción Naval.
- Sociedades mercantiles que se extinguen. Además de las afectadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros referido anteriormente, se plantea la extinción de la Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF); la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Gomera, la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Estaca, del Hierro; Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA); y la Sociedad Mercantil La Almoraima, S.A.
- Organismos autónomos y agencias estatales que integran sus servicios comunes:
 - a. Actividades formativas: Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO).

- b. Actividades de investigación: Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA); Instituto de Estudios Oceanográficos (IEO); Instituto Geológico y Minero de España (IGME); Instituto de Salud Carlos III; e Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).
- c. Reforma local Con el anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de «competencias impropias» a criterios de eficiencia, lo que supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015. Las medidas previstas son:
- Se clarifican por primera vez las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
 - Se establece un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las CC.AA., con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.
 - Las mancomunidades y EE.LL. menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.
 - Se refuerza el papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
 - Se favorece la iniciativa económica al limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica.
 - El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.
 - Se reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.

C. MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LAS AA.PP.

a) Medidas de empleo público.

Junto a las medidas coyunturales de carácter urgente para reducir el gasto en el sector público adoptadas en 2012, el Gobierno ha aprobado otras de carácter estructural, contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos-ley 3/2012 y 20/2012, y que son similares a las que, en otros países, se identifican como esenciales en el proceso de reforma administrativa. Entre éstas destacan por su importancia:

- La congelación de las Ofertas de Empleo Público para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada a determinados ámbitos, como la prevención del fraude y determinados servicios.

- Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.
- Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición.
- Modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal.
- Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria, elevándola de los 65 a los 67 años. La Ley introdujo un período transitorio de 14 años para la aplicación progresiva de esta medida.
- Extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales.
- Medidas de empleo público sectoriales.
- Plan de reducción del absentismo.
- Modificación del régimen de incompatibilidades.
- Modificación del régimen de permisos sindicales.

Además de las medidas señaladas en párrafos anteriores la Secretaría de Estado de AA.PP. está ultimando el diseño de las actuaciones que harán posible desarrollar estrategias de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público.

Las más relevantes, que se describen en el informe de la CORA, se concretan en: Determinación del régimen jurídico del personal que participa en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de diferenciar el personal laboral del funcionario; elaboración de catálogos de cuerpos de personal que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica, previendo para el resto medidas de promoción horizontal; reconsideración del personal eventual, de modo que se concilie el carácter discrecional del nombramiento con el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia y capacitación profesional, así como homologación del número de eventuales en unidades equiparables; diseño de herramientas de medición de cargas de trabajo que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos y establecimiento con carácter general de mecanismos para la evaluación del desempeño; articulación de mayores mecanismos de movilidad interna y movilidad interadministrativa para un uso lo más eficiente posible de los recursos de los que dispone cada Administración, canalizando hacia los sectores deficitarios parte de los efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios, afectando también a las distintas Administraciones Territoriales.

b) Implantación del sistema de medición de la eficiencia

La CORA propone que estos sistemas, que ya existen y se aplican en determinadas unidades de la AGE, se generalicen de modo que permitan medir la carga de trabajo en las unidades administrativas, calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, evaluar la productividad de cada unidad y compararla con las homogéneas, lo que posibilitará

reassignar recursos y ajustar las retribuciones. Con ello, además, se podrá corregir la demora con la que se resuelven los procedimientos en las unidades, tramitadoras.

Se podrá publicar en las páginas web de los organismos el tiempo de tramitación de los procedimientos con mayor incidencia en los ciudadanos, así como las variaciones en el mismo.

c) Nuevo procedimiento de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado La búsqueda de una mejor asignación de los recursos presupuestarios para gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales, ha llevado a la CORA a recomendar introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos de los capítulos 2 y 6 medidas para potenciar que aquellas actividades de naturaleza homogénea que gestionan los diferentes Departamentos se presupuesten con los estándares más eficientes que se deduzcan, bien de las mejoras prácticas observadas o de un análisis teórico que optimice la obtención de valor por los recursos económicos utilizados. Se tratará de introducir criterios analíticos que permitan juzgar si la cantidad que se propone presupuestar para un gasto concreto (energía, limpieza, suministros, etc.) es la que se correspondería con una gestión óptima del servicio o suministro (superficie, número de empleados, etc.), de modo que ya no se fi je el presupuesto en función de lo ejecutado el año anterior y la restricción adicional que proceda, sino en función de lo que realmente se necesite gastar en cada partida.

d) Ley de Impulso de la Factura Electrónica y creación del Registro Contable La Ley será aplicable a todas las Administraciones, incluidas las entidades institucionales, CC.AA. y EE.LL., e incluye actuaciones dirigidas a los proveedores y a las AA.PP.

Con este proyecto se pretende agilizar los procedimientos de pago al proveedor mediante el uso de la factura electrónica en el sector público y también en el sector privado, profundizando en las iniciativas europeas en este sentido. Se implantará la obligación de presentación en un registro administrativo de las facturas expedidas por los proveedores a cualquier Administración Pública y se creará un punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y se tramiten electrónicamente.

Con ello se tendrá certeza de las facturas pendientes de pago existentes, se mejorarán los controles a los efectos de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se efectuará un seguimiento de los períodos medios de pago a los efectos del cumplimiento de la legislación de lucha contra la morosidad de las Administraciones.

e) Gestión de servicios y medios comunes Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la CORA en esta materia.

Partiendo de dichas experiencias, así como de los resultados de los procesos de centralización de otros Estados, se ha efectuado un análisis de aquellos medios contratados por los distintos Departamentos Ministeriales que reúnen las características que permitan efectuar contratos centralizados con el fin de ahorrar costes. Asimismo se han considerado los servicios cuya gestión también pueda realizarse de forma centralizada, lo que redundará no sólo en ahorro de costes sino en mejoras en eficiencia.

Las medidas planteadas por la CORA se han diseñado para la AGE, lo que no obsta para que puedan sumarse a ellas, donde sea posible, otras Administraciones Territoriales. En los casos en que esto no sea factible, el resto de sujetos públicos podrán importar y replicar los nuevos modelos de gestión que a continuación se describen.

Entre las áreas que han sido objeto de evaluación destacan las siguientes:

- Medios informáticos. Las medidas propuestas en este ámbito se centran en una racionalización de las actuales estructuras organizativas en el ámbito TIC de la AGE, tanto desde el punto de vista de los recursos como de la gobernanza. Con la consolidación de infraestructuras y servicios comunes se pretende hacer una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos, así como ofrecer mayores niveles de calidad en los servicios prestados. La estandarización será clave en la propuesta para incentivar la compartición y reutilización de las infraestructuras y servicios sectoriales, que permanecerán al margen de la citada consolidación. La consolidación planteada sólo será viable en un nuevo marco organizativo, en el que se crea la figura del Chief Information Officer (CIO) de la AGE como máximo responsable de ese proceso. El CIO elaborará la estrategia TIC de la AGE con la colaboración de un Consejo Rector, en un entorno constituido por la nueva Agencia TIC.
- Inmuebles. La gestión inmobiliaria del Estado al inicio de 2012 tenía ineficiencias tales como falta de información precisa y actualizada del número de inmuebles, elevada dispersión de sedes administrativas, elevados costes de arrendamientos, reducidos niveles de ocupación y parte de patrimonio sin utilizar.

Un órgano interministerial coordinado por la Dirección General de Patrimonio ha diseñado medidas de subsanación, algunas de las cuales ya están en vigor, relativas a la identificación de la totalidad de los inmuebles de la AGE, la reducción del gasto en los arrendamientos, la optimización de la ocupación de espacios, el incremento de ingresos públicos y la construcción de equipamientos autofinanciables a corto plazo.

- Tesorería. Se han examinado las gestiones en relación con los gastos e ingresos de tesorería de los organismos públicos con la finalidad de lograr una reducción de gastos y, a la vez, una optimización de los ingresos.

Se han identificado áreas de mejora tales como la centralización del pago de nóminas y de las cuentas de tesorería, la mejora de los mecanismos de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, una mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE y la mejora de la gestión de los saldos tesoreros.

- Contratación. Mediante los trabajos de CORA se ha emprendido un proceso de reforma de la contratación de suministros y servicios de los distintos departamentos ministeriales, que pretende mejorar las ineficacias detectadas tales como la existencia de gran número de órganos de contratación, escasas compras centralizadas, diversidad de los métodos de gestión así como de los niveles de calidad de los productos suministrados y, en general, ausencia de unidad de criterio.

La CORA ha elaborado medidas de corrección que se concretan en: el establecimiento de una dirección centralizada, la reducción del número de órganos de contratación y la homogeneización de los niveles de calidad.

- Notificaciones. Conviven en la actualidad notificaciones postales y electrónicas. El coste para la AGE es notablemente superior en las de soporte papel. Diversas normas desde el año 2007 han ido cubriendo la posibilidad de establecer un marco de relación por medios electrónicos entre la Administración y los ciudadanos. Por ello se propone, con el objetivo de reducir costes y agilizar la tramitación garantizando la seguridad del proceso, que se extienda gradualmente la notificación electrónica en todos los centros de la AGE, utilizando al efecto la

Dirección Electrónica habilitada o la red electrónica de los centros para las notificaciones por correspondencia.

Respecto a aquellas comunicaciones o notificaciones que tengan que realizarse en soporte papel, se propone la utilización de centros de impresión y ensobrado compartidos.

- Parques Móviles de los Departamentos. Se ha tenido en consideración el número de vehículos asignados a diversos Departamentos ministeriales, exceptuando los de las Fuerzas Armadas y los vehículos de representación, estos últimos adscritos al Parque Móvil del Estado. Si bien este último organismo ha efectuado recientemente un proceso de reestructuración que ha supuesto ya considerables ahorros, lo que supuso uno de los primeros trabajos de la CORA, no ha sido el caso en el resto de los Departamentos. Se propone por la Comisión determinar qué vehículos son prescindibles por falta de uso o por su estado de conservación, centralizar el control de la gestión en las Subsecretarías de los Departamentos, la contratación de seguros colectivos e implantación de instrucciones de uso relativos a utilización de tarjetas de carburante, contratación conjunta de mantenimiento, reparaciones, etc.
- Imprentas. Se observa la falta de una gestión global y unificada de los medios de impresión disponibles en la AGE así como la necesidad de mantenimiento de centros de edición e impresión no actualizados con el consiguiente gasto que ello produce. Así pues, al no tener una gestión unificada de los medios de impresión de la AGE, los distintos organismos que no disponen de medios propios, y aquéllos que, aun teniéndolos, resultan insuficientes u obsoletos, se ven obligados a acudir a la contratación externa para la satisfacción de sus necesidades de edición e impresión.

En consecuencia, se considera conveniente emprender acciones encaminadas a una racionalización de estos servicios, que se adoptarían en un primer momento a nivel departamental mediante la identificación de sus necesidades, capacidades y costes y procediendo a la supresión de todos aquellos medios obsoletos o innecesarios, potenciando el empleo de las grandes imprentas de la AGE, especialmente la del BOE y designando a la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales como gestor encargado de la edición del programa editorial de la AGE y de la autorización de la contratación externa de trabajos de edición e impresión. Posteriormente, tras las adaptaciones oportunas, se designaría al BOE como imprenta encargada de la edición e impresión del Programa Editorial de la AGE y otros grandes trabajos que no puedan acometer los distintos ministerios y organismos con medios propios.

- Medios aéreos y marítimos. Actualmente la acción aérea y marítima del Estado se encuentra diversificada en diferentes organismos de la AGE como son el Servicio de Vigilancia Aduanera, servicios contra incendios, SASEMAR, Guardia Civil, buques científicos, etc. Esta proliferación y duplicidad de medios aéreos y marítimos viene provocando unos costes de explotación muy superiores debido a la dispersión, contratación externa y atomización de los recursos necesarios para el mantenimiento y operación, mientras que tanto el Ejército del Aire como la Armada disponen de recursos humanos e instalaciones adecuadas para la realización de las mencionadas tareas, y así lo han venido haciendo en diversas ocasiones por medio de convenios de colaboración específicos con distintos organismos.

En consecuencia se propone avanzar hacia el mantenimiento y, en su caso, la operación unificada de los medios aéreos y marítimos de que dispone la AGE por parte del Ejército del Aire y la Armada bajo la dirección y control del organismo competente, mediante la implantación de fórmulas de colaboración, específicas en cada caso, para la gestión de los mismos.

Asimismo, y con la finalidad de favorecer al máximo las sinergias y los ahorros derivados de la propuesta, se considera que debería avanzarse hacia una estandarización y homogeneización de los medios aéreos y marítimos que deban adquirirse en el futuro, especialmente respecto de aquéllos que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades, beneficiando a múltiples organismos estatales simultáneamente.

f) Reforma de la Ley de Subvenciones

Observando las deficiencias de la actual normativa reguladora de las subvenciones, la CORA propone modificar la ley, adoptando medidas que contribuyan, entre otros aspectos, a:

- El refuerzo de la transparencia en la concesión y de la competitividad en la selección de proyectos, financiando gastos estrictamente necesarios al exigir un mínimo de aportaciones privadas.

Esta medida afectará a proyectos valorables en régimen de concurrencia, sin incluir, en ningún caso, ayudas personales, como las de carácter asistencial o las becas.

- El establecimiento de límites a la financiación pública de ciertas modalidades de gasto privado.
- La eliminación de duplicidades entre el Estado y las CC.AA.. El nuevo texto legal ha de hacer suyos los criterios constitucionales sobre reparto de competencias en materia de subvenciones que se han ido desarrollando por el Tribunal Constitucional, lo que conllevará una mejor delimitación de las competencias entre los agentes de las AA.PP. y las entidades que operan en el ámbito privado.
- Una mejor utilización de las distintas bases de datos de subvenciones de las distintas Administraciones, asegurando la interconexión automática de las diferentes bases autonómicas o locales con la Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- Que la base de datos nacional opere como sistema de publicidad de las subvenciones concedidas, contribuyendo a una mayor transparencia y promoviendo una simplificación de

procedimientos al ahorrar a los órganos concedentes el trámite de remisión al boletín oficial correspondiente.

- La interconexión de la Base de Datos Nacional de Subvenciones con las bases de datos tributarias.
- La clarificación del papel de las entidades colaboradoras.
- Flexibilizar trámites administrativos conjugándolos con el necesario rigor que debe presidir esa materia.
- A efectos de colaborar en el impulso al tráfico mercantil y en el despegue de la economía por parte del sector privado, se introducirá en la Ley General de Subvenciones una medida para el respaldo del cumplimiento de la Ley de Morosidad entre particulares, cuando las operaciones sean sufragadas con fondos públicos.
- Finalmente, se integrará el procedimiento de control con el subsiguiente de reintegro. A través de este modelo, se traslada a la IGAE la competencia para liquidar los reintegros que procedan de los controles realizados por sus órganos de control. Esta solución contribuirá a reducir cargas administrativas y a encadenar de forma fluida los procedimientos de control/reintegro con el procedimiento sancionador, promoviendo una mayor simplificación y seguridad jurídica, y dotando al modelo de un instrumento ágil y eficaz para la lucha contra el fraude.

D. ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y DE LAS EMPRESAS

La reforma administrativa abordada por el Gobierno se enfoca también, de forma fundamental, a facilitar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Por ello, en el seno de la CORA se han analizado y formulado diversas iniciativas dirigidas a simplificar los trámites y procedimientos, eliminar cargas y facilitar el acceso a la información de quienes se relacionan con el sector público.

a) Ley de unidad de mercado

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, analizada en el plenario de la CORA, persigue la simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes CC.AA. y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional. La ley está basada en la confianza mutua y en la responsabilidad de todas la Administraciones mediante la colaboración ex ante y ex post para el control y la supervisión. La Ley establece el principio de que el título habilitante para el ejercicio de una actividad o la circulación de un producto tenga eficacia en todo el territorio nacional y prevé mecanismos de cooperación entre AA.PP. para la elaboración de proyectos normativos con objeto de preservar su coherencia.

En el refuerzo de la actividad comercial cabe destacar también las medidas de liberalización recogidas en el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes

de liberalización del comercio y de determinados servicios, por el que se eliminan las licencias de apertura previas en locales inferiores a 300 metros cuadrados, sustituyéndolas por una declaración responsable, así como la mayor liberalización de horarios comerciales y de ventas promocionales, reduciendo así la intervención y las trabas administrativas. En la futura Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización se aumenta el umbral límite de superficie útil de exposición y venta al público, para la supresión de licencias municipales, de 300 a 500 metros cuadrados.

b) Codificación del derecho

El informe de la OCDE sobre la gestión y racionalización de la regulación existente en España del año 2000 ya señalaba que la revisión de los marcos legislativos no era sistemática y que en la tradición legal no existían herramientas como las revisiones periódicas finales obligatorias o la fijación de fechas de caducidad.

El Informe de 2010 sobre la misma materia señala que la simplificación en España es difícil de lograr y que esto socavaba el fácil acceso al ordenamiento jurídico, lo que incidía en la claridad y la seguridad.

En particular, la OCDE señala que el proceso de consolidación y simplificación de la regulación en España se vería dificultado por la compleja naturaleza del proceso legislativo español, que requeriría la implicación de las CC.AA., habiendo observado distintos casos de legislación duplicada.

Ante la necesidad de abordar cuanto antes este proceso, la CORA ha solicitado a los distintos ministerios una relación de leyes de su área que cumplan una doble condición: su relevancia para el área de actividad respectiva y haber sido modificadas en numerosas ocasiones o acompañadas de otras disposiciones complementarias.

Todo ello, con el fin de impulsar cuanto antes, en el ámbito de la AGE, la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias, para lo que se considera necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos.

Además, con el fin de facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar en el futuro la existencia de legislación dispersa, se introducirá para la normativa estatal un sistema de fecha común de entrada en vigor («common commencement dates»), de modo que se determinará un conjunto reducido de la normativa europea (tanto la de aplicación inmediata como la transposición de Directivas), las órdenes de navegación aérea y de circulación, los cambios en los beneficios sociales, así como cualquier regulación que no tenga impacto en la actividad empresarial. Este proyecto comenzará con una fase piloto y se invitará a las CC.AA. a sumarse a la propuesta.

c) Ley de deuda comercial

La situación persistente de morosidad de las AA.PP. ha supuesto que hayan incumplido el plazo legal para el pago a sus proveedores de 30 días, aumentando de este modo su deuda comercial. Un incremento en el período medio de pago a proveedores (PMP), y por tanto de su

deuda comercial, pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las AA.PP., al mismo tiempo que dificulta el cumplimiento en el medio plazo de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Por ello, la CORA plantea la conveniencia de aprobar una nueva regulación para integrar el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera e introducir el concepto de período medio de pago a proveedores (PMP) con el fin de controlar la deuda comercial. Todas las Administraciones tendrán un plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores y que garantice el cumplimiento del PMP. El ritmo de los compromisos de gasto deberá adecuarse a la ejecución del plan de tesorería; y se establece un sistema automático y progresivo de control ante el incumplimiento.

d) Manual de reducción de cargas

El proceso de simplificación administrativa y de reducción de trabas burocráticas tiene por objeto medir los costes administrativos e identificar y reducir las cargas administrativas.

De acuerdo con el Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se entiende por «costes administrativos» los costes incurridos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. El término «información» ha de interpretarse en el sentido más amplio posible.

La información que ha de prestarse a la Administración puede ser de dos tipos: a) información que las empresas recopilarían aun cuando no lo exigiera la legislación y b) información que no se recogería de no existir disposiciones legislativas al efecto. Los costes asociados a esta última se conocen como «cargas administrativas».

En la actualidad, no existe un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE. Únicamente se han publicado algunos documentos de carácter divulgativo en el marco del Plan de Reducción de Cargas iniciado a partir de 2007 y la Guía Metodológica para el Análisis del Impacto Normativo aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 conforme las disposiciones del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. En algunas CC.AA. sí se han elaborado manuales de reducción de trabas burocráticas.

Esta situación, por un lado, dificulta la puesta en marcha de nuevos procesos de reducción de cargas administrativas redundantes e innecesarias en todos los Departamentos y Organismos de la AGE y, por otro, limita su corrección y adecuación técnica.

En este sentido, la medida propuesta por la CORA consiste en elaborar un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE, al que deberá ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos.

e) Grandes proyectos de simplificación

— Procedimientos medioambientales. Por razones estructurales, existe en España un elevado número de sectores empresariales cuya actividad se ve afectada por la legislación medioambiental.

Por otra parte, la necesaria protección del medioambiente y la importancia y multiplicidad de los intereses sociales involucrados en la misma, inciden en la complejidad de dicha legislación, en gran medida internacional, y en el volumen de la carga burocrática que genera.

Se trata de una materia necesitada de simplificación, incluso con entidad separada. Hay que tener en cuenta, además, que el alcance de las medidas que se adopten en este terreno es muy significativo por afectar tanto a la AGE como al resto de las AA.PP. y vincularse estrechamente con el principio de unidad de mercado.

Las medidas propuestas en este ámbito consisten en la simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la autorización ambiental integrada, la gestión de residuos, los procedimientos de evaluación ambiental y la responsabilidad ambiental.

— Ventanilla única aduanera. En la actualidad, la gestión aduanera impone al operador de aduanas una serie de cargas administrativas redundantes y repetitivas, especialmente en relación con la presentación de documentación para el despacho de mercancías.

Esta situación impacta desfavorablemente en la actividad de numerosas empresas, dedicadas, además, a un sector tan esencial para la dinamización económica como es el comercio exterior.

Por ello, la CORA plantea la creación de una ventanilla única electrónica, que agrupe los trámites que ahora se tienen que seguir en dependencias de varios ministerios (MAGRAMA, MINECO, AEAT, MSSSI) que permita acortar tiempos y plazos de tramitación, unificar y refundir formularios, reducir documentación en papel relacionada con las mercancías objeto de comercio exterior, así como agilizar el despacho de mercancías, evitando doble posicionamiento de contenedores y coordinando los controles físicos de manera que se efectúen en un único momento por todos los órganos de control implicados.

f) Impulso de la administración electrónica

Siendo consciente de que la utilización de medios electrónicos facilita y abarata la relación de los ciudadanos y las empresas con las AA.PP., la CORA plantea, entre otras, las medidas que se exponen a continuación.

— Mejora de los servicios horizontales de Administración Electrónica. Se plantea la potenciación de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración y la puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Apoderamientos (REA), así como el incremento de su uso por las AA.PP.

Adicionalmente, se plantea el establecimiento de un Tablón Edictal Único de las AA.PP. que centralizaría en un emplazamiento electrónico («Boletín Oficial del Estado») las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la AGE.

Finalmente, en el ámbito de las medidas horizontales, se plantea el impulso del sistema de subastas electrónicas, tanto en el ámbito judicial como administrativo.

— Generalizar la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas. El propósito de este proyecto es facilitar a los ciudadanos la solicitud y obtención de la Tarjeta Sanitaria Europea o el Certificado Provisional Sustitutorio, evitando la necesidad de desplazarse a las oficinas del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), habilitando un canal electrónico que permitirá efectuar este trámite –2,7 millones de documentos al año– de forma ágil, sencilla y segura.

— Cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Implantación del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del SEPE.

— Informe de estar al corriente del pago de cuotas a la Seguridad Social. Creación de un servicio telemático en Sede Electrónica de la Seguridad Social que permita a los empresarios conocer su situación de cotización a la Seguridad Social.

— Fomento de la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos de la AEAT, en particular los servicios RENO, CERO e incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.

Persigue los siguientes objetivos: a) Mejora de la usabilidad del portal y de la sede electrónica, incrementando los servicios personalizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos; b) El fomento de la prestación de servicios por medios telemáticos, en particular los servicios RENO (obtención, modificación y confirmación del borrador por internet) y CERO (obtención de certificados tributarios: nivel de renta, estar al corriente de obligaciones tributarias, etc.); y c) El incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.

— Unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados en el ámbito de la AEAT. Potenciación del uso de los certificados de empleado público. En la línea de potenciar los servicios en internet, una de las medidas a adoptar es la simplificación de los sistemas de identificación y firma electrónica admitidos por la AEAT. Así, en estos momentos, resulta conveniente revisar los sistemas de firma no avanzada y reconducirlos a un modelo y criterios comunes para facilitar y simplificar a los ciudadanos el acceso a los servicios telemáticos.

Por otra parte, resulta conveniente potenciar el uso de los certificados de empleado público, como herramienta de mejora de la colaboración inter-administrativa y los intercambios de información.

— Extensión de la presentación electrónica de declaraciones y otros documentos. Es objetivo de la AEAT incorporar cada vez más contribuyentes a la presentación de declaraciones y otros documentos por vía telemática, incrementando así la prestación de servicios personalizados,

centrados en las necesidades de los ciudadanos, permanentemente actualizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos. En este sentido, la medida persigue avanzar en hacer disponible la presentación de todos los modelos de declaraciones y autoliquidaciones por Internet.

— Comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al registro de vehículos.

El proyecto persigue establecer un nuevo canal de comunicación en línea, integrado con otras Administraciones o Agentes externos (AEAT, Ayuntamientos, Entidades Gestoras del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, Registros Mercantiles y Aseguradoras) para que los interesados puedan anotar en el Registro de Vehículos información relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias, las cargas o gravámenes y la vigencia del seguro del vehículo. Así mismo, persigue el establecimiento de una comunicación telemática al Registro de Vehículos de la persona física o jurídica que es el arrendatario o conductor habitual.

— Cita previa electrónica Jefaturas de Tráfico. Se trata de desarrollar un software que permita que los ciudadanos, bien a través de la página web www.dgt.es o a través del segundo nivel del portal 060, obtengan una cita previa para acudir a realizar sus trámites a las Jefaturas de Tráfico.

— Implantación de un nuevo expediente judicial electrónico (NEJE) en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo y Sala de lo contencioso-administrativo) y Sala de lo social del Tribunal Supremo.

— Tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios. Para los nacimientos, la medida consiste en la unificación de los trámites ante la Oficina del Registro Civil en el centro sanitario donde hayan tenido lugar, de modo que éste haga de ventanilla única, incluyendo todas las medidas necesarias para asegurar el vínculo materno-filial, mediante la realización de pruebas biométricas, médicas y analíticas precisas para asegurar la veracidad de dicha relación.

Los datos serían transmitidos desde el mismo centro sanitario con la firma electrónica reconocida de los facultativos médicos.

Para las defunciones, el proyecto permitirá la comunicación por medios electrónicos al Registro Civil del hecho del fallecimiento, con las cautelas necesarias por si éste se hubiera producido en circunstancias que hicieran necesaria la intervención judicial.

— Receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud (SNS). Se pretende apoyar las iniciativas de las CC.AA. para el desarrollo e implantación de la receta electrónica, introduciendo mecanismos para que los sistemas de receta electrónica de dichas Comunidades inter operen entre sí en el ámbito del SNS y posteriormente de la UE.

— Creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del SNS. El principal valor que supone la creación de la Base de Datos de Tarjeta Sanitaria del SNS es que permite la identificación de todos los ciudadanos a través de un único código nacional, inequívoco y vitalicio, en todo el territorio.

Ello, junto con el Proyecto de Tarjeta Sanitaria Única, que regula el formato físico de las diferentes tarjetas del SNS existentes hoy en día, va a permitir mejorar la identificación del paciente y su pertenencia al SNS de España. Estos aspectos, además de constituir un elemento de garantía del ejercicio del derecho a la protección de la salud en todo el Estado, son necesarios para la consulta segura de datos clínicos de los pacientes cuando precisen ser atendidos en otra Comunidad Autónoma diferente a la de residencia o en otros Estados miembros de la UE. Además, permite a las CC.AA. no tener que renovar las tarjetas sanitarias, con el consiguiente ahorro económico.

— Implantación de la historia clínica digital interoperable (HCD). Se trata de una pieza clave para la implantación de las TIC en el sistema sanitario. La HCD integra la información clínica y de gestión relevante para el profesional sanitario (o los diferentes profesionales que intervengan sobre un mismo paciente), fruto de sus observaciones y decisiones a lo largo del proceso asistencial.

La HCD no debe entenderse sólo como un mecanismo de almacenamiento y recuperación de datos, sino también como un elemento de relación entre los diferentes profesionales y entre estos y los pacientes a lo largo de todo el proceso asistencial.

g) Apoyo a las empresas y a la inversión

La eliminación de trabas burocráticas a las empresas y emprendedores ha sido una constante en el proceso de simplificación administrativa abierto en España en los últimos años. Constituye, además, el objetivo básico de la política de «Better Regulation» de la OCDE y de mejora de la calidad normativa de la UE, ámbitos en los que se inscribe dicho proceso, en el entendimiento de que la mejora del funcionamiento de las empresas y de su competitividad representa el activo fundamental de una economía para incrementar su productividad y su nivel de actividad.

Consciente de ello, la CORA propone las siguientes medidas:

— Publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las CC.AA. en una Plataforma única de Contratación del Sector Público. El Informe contempla la publicación electrónica en la Plataforma de Contratación del Sector Público de los perfiles de contratante de todo el sector público. Actualmente, esta obligación corresponde exclusivamente al Estado –esto es, a los órganos de contratación vinculados a los organismos enmarcados en el sector público estatal–, siendo la publicación potestativa para el resto de los órganos de contratación vinculados a las CC.AA. y las EE.LL.

— Participación de las Oficinas consulares en la obtención del número de identificación fiscal (NIF) y certificado electrónico por los no residentes. El proyecto contempla la suscripción de un convenio de colaboración entre la AEAT y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para la asignación de Números de Identificación Fiscal (NIF) a no residentes, desde las Oficinas Consulares.

En una segunda fase, se analizaría la posibilidad de que las Oficinas Consulares actúen también como oficina de registro de personas jurídicas no residentes, facilitando la asignación del certificado de firma electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT).

— Simplificación administrativa en la contratación pública. Se trata de simplificar los trámites de contratación previstos actualmente para facilitar el acceso de las empresas —especialmente PYME— a la contratación pública e incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad precio.

Según la última evaluación realizada por la Comisión Europea sobre la implantación de la «Small Business Act», la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública en España es inferior en 5 puntos a la de la media de la Unión Europea: 33% frente al 38% en la UE.

Este dato pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas para su corrección, máxime en época de crisis económica, donde las PYME deben tener especial atención al ser la palanca de cambio para la creación de empleo. El anteproyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización flexibiliza las normas reguladoras de la contratación pública para las PYME, facilitando la constitución y devolución de garantías y elevando las cuantías de los contratos para los que se exige clasificación.

— Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa. Reducción de tiempos y costes en la creación de empresas. Existen una serie de iniciativas en marcha para facilitar la creación de empresas. Así, el proyecto de simplificación administrativa «Emprende En Tres», elevado por la CORA a la aprobación del Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013, establece un sistema para integrar la declaración responsable que ha sustituido a la licencia municipal en el sistema de constitución telemática de sociedades, de modo que se pueda remitir, ajustada a un modelo al que se habrán adherido los municipios, por vía electrónica al Ayuntamiento, con lo que la apertura real de la empresa será inmediata.

Por otra parte, en el proyectado VII Acuerdo de Consejo de Ministros de reducción de cargas y la mejora de la regulación, que la CORA elevará al Consejo de Ministros próximamente, se eliminan otros trámites necesarios para la puesta en funcionamiento de una empresa, como la legalización del libro de visitas de la Inspección de Trabajo, que ya no será necesario para las microempresas.

Estas iniciativas completarán las incluidas a iniciativa de la CORA en el Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a su Internacionalización, como son la constitución de sociedades de responsabilidad limitada sin capital mínimo inicial, en régimen de formación sucesiva; la unificación de la Ventanilla Única Empresarial y los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación para la constitución de empresas, de manera que constituyan una red única de fácil acceso; o la legalización de los libros de actas de las sociedades limitadas por vía telemática.

— Investigación, innovación y desarrollo. Actualmente existe una elevada casuística en los requisitos de información para la evaluación científico-técnica de las ayudas de I+D+i que se conceden en concurrencia competitiva y que conllevan generalmente la aportación de un elevado número de documentos.

Por ello, se plantea la simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación. La medida incluye: (a) la adopción progresiva de

un modelo de evaluación basado en la preselección de las propuestas con aportación de un número reducido de documentos; (b) la extensión de la utilización obligatoria del «Curriculum Vitae Normalizado (CVN)»; (c) la adopción de criterios y procedimientos comunes para el conjunto de las AA.PP. y (d) la adopción de formularios simplificados de evaluación.

h) Atención al ciudadano.

— Punto de Acceso General. Una de las iniciativas más importantes de la CORA es establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las AA.PP. y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de trámites y servicios más relevantes.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su artículo 8, así como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley anterior, tanto en su introducción como en sus artículos 7, 8, 9, 24 y 31, y en su Disposición Adicional segunda, prevén el establecimiento de un Punto de Acceso General (PAG) electrónico a las AA.PP. y definen, regulan y describen las características básicas que deberá tener el mismo.

Actualmente, el portal www.060.es, dirigido a la ciudadanía y a los emprendedores con la finalidad de orientarlos en su relación con las Administraciones, hace las funciones de PAG. A pesar de ser uno de los portales más visitados de la AGE es una marca poco conocida e identificable como Administración del Estado o Gobierno y carece de las funcionalidades exigibles a un verdadero

Es necesario rediseñar y poner en marcha un nuevo portal que cumpla, al menos, los requisitos señalados en la normativa que lo regula y que responda a las expectativas que los ciudadanos esperan de él.

La implantación del punto de entrada único del ciudadano permitirá a éste acceder, desde un mismo lugar, a la información de las distintas AA.PP., orientarle en sus relaciones con la Administración, iniciar actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de éstas en cualquier momento, así como acceder a los servicios que la Administración pone a su disposición a través de una ordenación por materias o por «hechos vitales».

— Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las AA.PP., centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la red 060. La Administración dispone actualmente de una plataforma de telefonía de Red Inteligente en la nube que da servicio de forma continuada (24x7x365). La mencionada plataforma está conectada al Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (Red SARA) que permite prestar servicios en red, de modo que el servicio es alojado por una operadora telefónica en la nube y se transfiere la llamada a los distintos organismos. Se trata de extender este servicio a todas las AA.PP. convirtiéndolo en verdaderamente universal.

— Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social. El proyecto pretende transformar el actual modelo de atención del Instituto Nacional de la Seguridad Social, basado en la atención presencial,

incorporando como una opción efectiva el canal telemático. La oficina electrónica permitirá que el ciudadano realice íntegramente cualquier tipo de gestión administrativa, obteniendo una respuesta instantánea a sus solicitudes, ya que el dispositivo permitirá automatizar los procesos de gestión.

— Visibilidad de la oferta de trabajo. Esta medida, analizada por la CORA, fue incluida en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que prevé el establecimiento de un único Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo –las que llegan a los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. y al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)– a disposición del conjunto de la ciudadanía y de las empresas que oferten puestos de trabajo.

— Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo.

Se permitirá a las víctimas del terrorismo un acceso privado al estado de su procedimiento, y se proporcionará una asistencia electrónica de la Oficina desde cualquier punto con conexión a Internet, estableciendo también un acceso público electrónico para obtener información sobre las víctimas, sobre sus derechos y la actividad de la oficina. Se incorporan, además, diversas mejoras de gestión de la Oficina.

— Establecimiento del «BOE a la carta». El Sistema electrónico de alertas personalizadas implantado en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE) se completará con el desarrollo de nuevos servicios de búsqueda personalizada y la puesta a disposición de los ciudadanos, de forma gratuita, de códigos electrónicos que contienen toda la normativa en vigor relativa a una determinada materia.

6. PROCESOS ORGANIZACIONALES Y GRUPALES

6.1 LA NUEVA CULTURA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Habitualmente, cuando hablamos de la cultura de la Administración nos estamos refiriendo a tres áreas conceptuales diferentes: sistema de valores y ética de la gestión, ideología y comportamiento. Cada día cobra un mayor interés en nuestra sociedad, en las organizaciones y en la Administración lo que podríamos llamar, la gestión de los valores en el contexto de la ética de las organizaciones. La Administración ha de ser un modelo de ética en el desarrollo de sus actividades y en la gestión de los servicios que realiza y servir así de guía de la sociedad.

La cultura en la Administración pública está conformada por un conjunto de subculturas que, no obstante, comparten diversas claves o asunciones basadas en la función y en la estabilidad de sus actividades, siendo los procesos lógicos, secuenciales, analíticos y despersonalizados de la gestión aquellos que configuran su imagen más visible.

Las organizaciones, públicas y privadas, siguen teniendo dificultades para responder a los cambios que se están produciendo tanto desde el punto de vista tecnológico, como desde la perspectiva cultural, que afectan a las formas de pensamiento y de interacción de los individuos.

La investigación sobre la cultura organizacional presenta, además, tres problemas interrelacionados. Primero, existe un conocimiento débil acerca del concepto de cultura en el contexto de las organizaciones que pueda guiar el esfuerzo de la investigación que se realiza en este campo. En segundo lugar, hay una gran diversidad de marcos teóricos, lo cual dificulta su operacionalización. Tercero, existe la tradición de que cuando se investigue sobre la cultura de una organización, se hace a partir del análisis de sus componentes y de su estructura, a través de un razonamiento deductivo.

6.2 LOS SISTEMAS DE CONTROL Y CULTURA

La vida de las organizaciones públicas se fundamenta y dirige por el principio relativo a los sistemas de control, a través de los cuales se logra normalizar e institucionalizar la discriminación y la dominación, a partir de una nueva forma de concebir el trabajo, las organizaciones y la sociedad.

Quizás la más importante de las finalidades al utilizar los sistemas de control, sea acceder o mantener el poder, para lo cual se necesita disponer de las características personales adecuadas, de recursos valiosos y significativos, estar en una posición relevante en la red de comunicaciones y en la unidad organizativa adecuada, disponer de autoridad formal y de una buena reputación, y contar con personas leales que compartan creencias, normas y valores.

En la medida en que en las organizaciones se genera influencia o poder, las personas luchan por conseguirlo. Por ello se crea un reglamento interno, una estructura jerárquica, unas normas de funcionamiento basadas en la disciplina, unas determinadas formas de adoctrinamiento, unos sistemas específicos de incentivos, profesionales educados y socializados en esas reglas también. Todo este entramado de reglas, estructuras, normas, creencias, valores, constituye la base de la cultura y, a la vez, la base de los sistemas de control más efectivos.

El poder y la cultura, aunque están presentes y se desarrollan en todos los niveles de la organización, donde se gestan, perfilan y diseñan es en la cúpula. La cultura, vista desde la cúpula, se puede considerar como un sistema de control interiorizado, que ayuda a mantener a reproducir el poder de la coalición dominante. Cuando la coalición dominante no es capaz de absorber toda la incertidumbre, cuando no es capaz de procesar de forma adecuada la información disponible, cuando no controla toda la información pertinente, se incrementa la posibilidad de que surjan distintos subgrupos, distintas subculturales y diferentes fuentes de poder. Esto no es excepcional, sino que suele ser lo normal en las organizaciones actuales,

donde las tendencias se mantienen controladas por el libre intercambio de grupos de intereses.

Por consiguiente, el poder, la influencia y los mecanismos de control ya no son una cuestión exclusiva de la cúpula, pues tan importante es la capacidad para determinar qué es lo que hemos de hacer, cuanto la capacidad operativa para hacerlo.

6.3 EL PROCESO DE SOCIALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El proceso de socialización es esencial tanto para una organización como para el individuo, pues permite a la organización transmitir su cultura a los nuevos miembros, instalar en ellos sus valores y normas, transformarles de miembros extraños en miembros propios. La socialización es un proceso continuo que se inicia antes incluso de pertenecer el individuo a la organización y cesa sólo cuando la deja. La eficacia del proceso socializador está determinada por el grado de compromiso de los miembros con el trabajo y con los objetivos y proyectos que en ésta se hayan planteado.

“La socialización organizacional se refiere a los procesos por los cuales los miembros aprenden los valores culturales, las normas, las creencias, las asunciones y las conductas requeridas que les permiten participar como miembros efectivos de una organización”.

Los nuevos miembros, no llegan a la organización como tablas rasas, antes al contrario han sufrido un largo proceso de socialización en la cultura española. La familia, la escuela, los grupos de amigos, los medios de comunicación de masas, han sido los instrumentos a través de los cuales se han ido aceptando e interiorizando los valores. Las normas y estereotipos sociales también se interiorizan por los trabajadores y se incorporan a las organizaciones e instituciones, con lo que éstas introducirán en su cultura las presunciones sexistas, xenófobas y racistas existentes en la sociedad en general.

Cada organización posee una socialización específica que se inicia con el proceso de reclutamiento y selección. Los responsables de personal de esas organizaciones dirigirán su mirada hacia aquellos colectivos que, además de competencia técnica, reúnan las condiciones personales, los talentos y las maneras que mejor hayan realizado una adecuada socialización anticipada, bien mediante periodos amplios de prácticas, masters, cursos de especialización de postgrado, etc., tendrán un acceso más fácil.

Una vez que la organización se ha cerciorado que el nuevo miembro reclutado reúne los requisitos técnicos, psicológicos y sociales adecuados, le selecciona y establece con él un doble contrato. Uno de carácter legal que regula los derechos y deberes a que se comprometen ambas partes y otro de carácter psicológico, no escrito, y en la mayoría de las ocasiones no verbalizado, mediante el cual ambas partes negocian sus expectativas respectivas y acuerdan qué es lo que cada una de ellas va a dar y a recibir de la otra, es decir, cuál va a ser el grado de compromiso, de lealtad y de vinculación normativa que cada una de las partes va a asumir.

Durante los primeros días, semanas, incluso meses se genera una gran ansiedad entre los nuevos miembros, producida por su desorientación al no disponer de las claves culturales específicas de la organización. A lo largo de este proceso inicial, los nuevos miembros han de acomodar sus expectativas a los requerimientos reales de la organización y a la experiencia de los miembros antiguos, han de desarrollar algunas de sus habilidades, entrenarse en otras nuevas, reorientarse en su nuevo rol, modificando actitudes y talentos. Habrán de reconstruir, interiorizar y adoptar un nuevo rol que les permita ajustar y acomodar sus actitudes y su comportamiento.

6.4 EL CLIMA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Entre las características de la Administración Pública y las personas que la forman, se establecen unos vínculos que contribuyen de manera decisiva en la formación de las actitudes y en el comportamiento del personal. En toda organización se recrean unas determinadas situaciones que condicionan el desempeño de las tareas y la consecución de los objetivos de la organización.

La investigación y el diagnóstico del clima en una organización nos permite conocer cuál es la percepción que tienen los miembros de las distintas características de la misma; es decir, podemos conocer qué perciben las distintas personas respecto al ambiente y entorno laboral, con relación tanto a las características de la estructura –normas, tareas, jerarquía, etc.-, como a las de los procesos organizacionales –estilos de dirección, comunicaciones, conflictos, etc.-.

El clima, al estar directamente relacionado con las actitudes, influir en la conducta de las personas en las organizaciones. También es cierto que así como en el sector privado es práctica habitual realizar estudios y diagnósticos del clima, no lo es así en el sector público. En cierta forma, esto es debido a que en las organizaciones públicas, la utilidad de los estudios de clima es desconocida para algunos sectores, así como los procedimientos y técnicas para su investigación.

6.5 FORMULACIÓN DE UN MODELO DE CLIMA PARA LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Después de años de estudios, se ha elaborado un modelo de clima para las organizaciones públicas. Las organizaciones públicas, como parte del sistema social, se configuran dentro de un contexto social con el que están en interacción constante. Las necesidades y exigencias del entorno influyen en la definición de las políticas y programas que se traducirán en objetivos.

Si consideramos la Administración Pública como un microsistema del que dependen las distintas organizaciones públicas, cada organización o sistema organizacional está formado por

distintos sistemas parciales, correspondientes a las distintas unidades departamentales, que a su vez están constituidas por distintos grupos de personas. La percepción que tengan las personas de las características organizacionales, operacionalizada en variables psicológicas, va a definir el clima.

Las variables que originan el clima son:

- Las características de la organización, como variables objetivas.
- La percepción que tienen las personas acerca de estas características, como variables subjetivas.

El clima se origina como resultado de la interacción entre ambos tipos de variables, a partir de los juicios que realizan las personas, dando lugar a la concepción global del clima.

Las variables objetivas más significativas para el estudio del clima son:

- En relación con la estructura: el tamaño, la centralización, la configuración y orientación burocrática, las normativas, las tareas y procedimientos y el contexto físico.
- En relación con los procesos: el sistema y estilos de dirección, los sistemas de recompensas, los sistemas de comunicación y la cultura y valores existentes.

Las variables psicológicas o subjetivas más significativas son: los estilos de dirección, presión y control, eficacia en el trabajo, planificación y organización, ambiente físico, normas e innovación y cambios.

Es evidente la relación tan alta existente entre las variables objetivas y las de percepción estudiadas. Ambos enfoques (objetivo y subjetivo) se complementan. Llama la atención, como posiblemente pase en muchas organizaciones públicas, la gran influencia que ejerce el macrosistema, a través de las distintas variables que inciden en el clima.

Especialmente, las características de la estructura de la Administración Pública – marcada orientación burocrática con relación a principios, reglas, normas y procedimientos-, que inciden en las tareas, hacen que se perciba de forma alta las normas.

Si bien las normas son necesarias para la Administración y podrían ser positivas, acompañadas de motivación, por ejemplo, al ir asociadas a la presión y el control, tanto a nivel subjetivo como objetivo, puede dar lugar a actitudes que dificulten los cambios. Y más, teniendo en cuenta que esto va reforzando por la cultura, la comunicación deficiente, el estilo de dirección y la falta de incentivos desde el macrosistema.

Para llevar a cabo un plan de modernización que implique la integración y participación de las personas en el proceso de cambio, será necesario un reajuste de los valores y de las actitudes. Es necesario optimar el clima, atendiendo un mayor equilibrio en la percepción de los distintos factores. Es fundamental la sensibilización y la colaboración de todo el personal en los cambios, será necesario definir estrategias e introducir acciones que permitan optimizar algunos factores del clima existente.

Por lo tanto, estas estrategias y orientaciones van dirigidas a optimizar procesos organizacionales, a través de planes de acción y formación que incidan en los sistemas de dirección, de motivación e incertidumbre, de información y comunicación, así como en la cultura y valores. Todo ello de acuerdo al desarrollo de la siguiente figura:

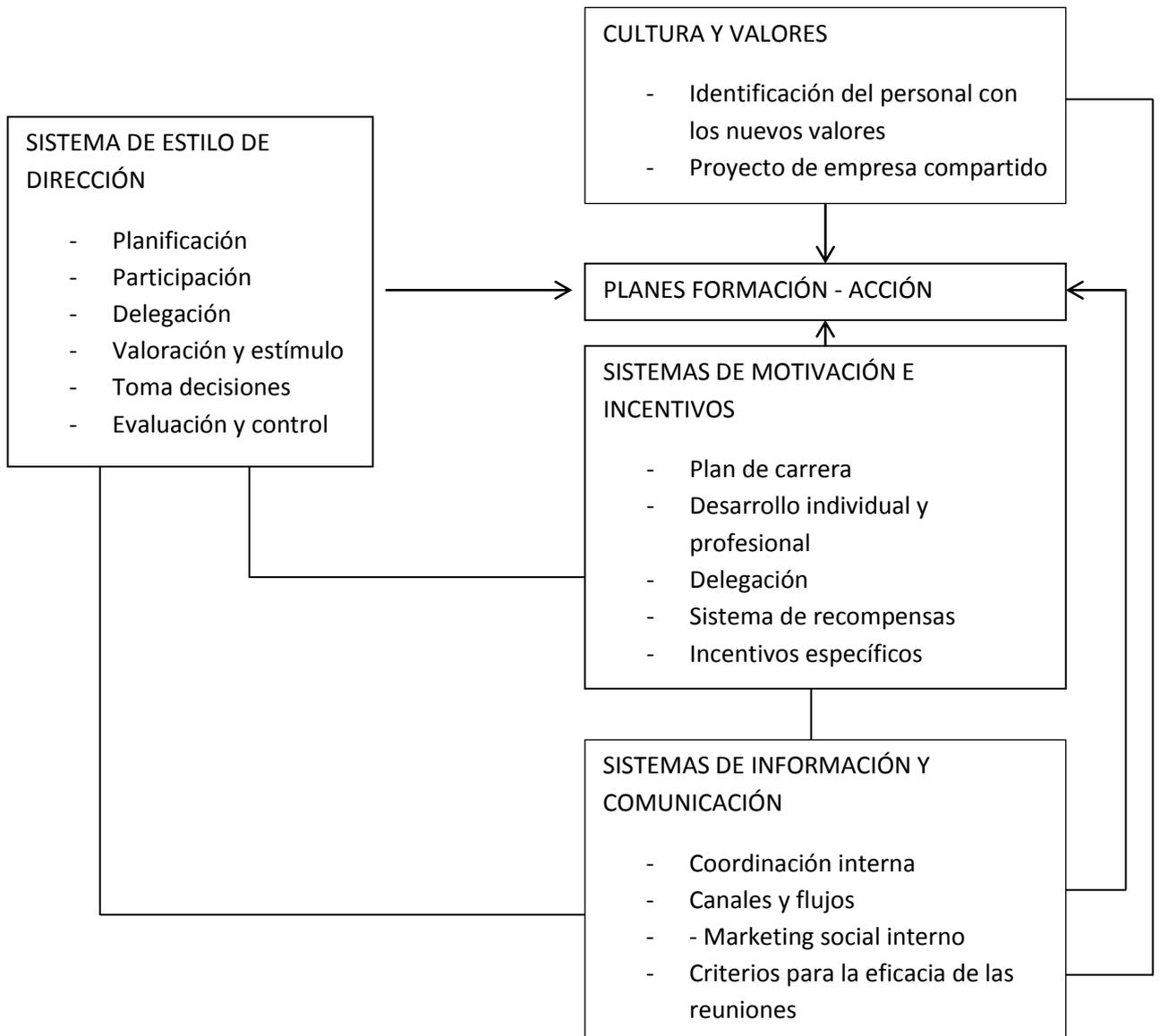


FIGURA 1

Procesos que son necesarios para optimizar la integración de los Recursos Humanos en los programas de cambio

6.6 LA GESTIÓN DE LA ESTRUCTURA Y EL FLUJO DE TRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los directivos diseñan estructuras para organizar el trabajo en departamentos, equipos y tareas, de forma que el trabajo se realice eficientemente y obtenga un producto o servicio valioso para el consumidor. La labor de los especialistas en recursos humanos consiste en ayudar a los directivos a hacer un seguimiento y a documentar los cambios de contenido de cada puesto de trabajo definiendo un proceso denominado análisis del puesto de trabajo.

Aunque el diseño de la organización no está sujeto a cambios constantes, es posible que la empresa necesite realizar, en algún momento, un cambio estructural para garantizar su supervivencia. Por esta razón, es importante que la dirección comprenda las cuestiones estructurales clave y pueda, así, adoptar un papel activo a la hora de aplicar los cambios.

El flujo de trabajo es la forma en que se organiza el trabajo para alcanzar los objetivos de producción y de servicios de la organización. Los directivos tienen un llevar a cabo un análisis de los flujos de trabajo para examinar cómo puede añadirse valor mediante el trabajo a los actuales procesos empresariales. El análisis de los flujos de trabajo se centra en determinar cómo debe evolucionar el trabajo en la organización partiendo de una necesidad que proviene del consumidor, hasta el momento en el que el trabajo sale de la organización en forma de producto o servicio.

Cada tarea recibe trabajo como factor productivo, añade valor a ese trabajo mediante un Proceso útil y pasar el trabajo a otro trabajador o tarea. El análisis de los flujos de trabajo puede poner de manifiesto que algunos pasos o tareas pueden combinarse, simplificarse, o incluso eliminarse. En algunos casos, el resultado puede llevar a la reorganización del trabajo en equipo, para favorecer una mayor creación de valor.

El análisis de los flujos de trabajo se puede utilizar para mejorar la coordinación entre el trabajo de los empleados y de las necesidades de los consumidores y también puede ayudar a la empresa a hacer importantes mejoras en su funcionamiento.

6.7 LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Los símbolos organización-comunicación se ha ignorado en la teoría y en la práctica organizacional hasta mediados de siglo. La filosofía que tradicionalmente se ha desarrollado en el contexto organizativo no ha considerado la comunicación como un medio útil e imprescindible para conseguir los diversos resultados organizacionales. La nueva filosofía organizacional invalida los viejos planteamientos tayloristas de gestión empresarial. Hoy en día, las organizaciones necesitan para sobrevivir ser competitivas en el medio en que operan. Este criterio de competencia exige, a su vez, flexibilidad en la estructura organizacional y una

forma diferente de hacer las cosas que, inevitablemente, atraviesa los diferentes procesos implicados en la organización.

La Administración Pública no es ajena a esta problemática, debido a la aparición de las nuevas necesidades sociales que ha de cubrir, a la gran cantidad de recursos humanos y financieros de los que ha de disponer y a la mayor exigencia de calidad por parte del usuario de los servicios públicos.

En este proceso de transformación cultural, la comunicación ocupa un papel preponderante. La mejora global de los resultados organizacionales requerirá el establecimiento de un sistema de comunicación adecuado que tenga en cuenta los deseos, expectativas y necesidades de los trabajadores.

Las diversas Administraciones Públicas se presentan como organizaciones que participan de un tipo de cultura, caracterizado por la formalización, la estabilidad y el control. Esta cultura descansa sobre la lógica y la racionalidad de su funcionamiento y de su estructura. Así, las Instituciones públicas aparecen enmarcadas en estructuras rígidamente jerarquizadas y centralizadas, con reglas y procedimientos fijos y formalizados que guían el comportamiento administrativo, caracterizado, asimismo, por su alto grado de especialización de tareas y responsabilidades.

Este funcionamiento rutinario, burocrático y codificado, propio de la Administración, se refleja en los sistemas de comunicación desarrollados en este contexto. Al igual que los restantes procesos organizacionales, la comunicación tiene un alto grado de formalización.

La comunicación en el marco de la gestión pública, viene caracterizada por una serie de principios que convierten a las diversas Administraciones en organizaciones básicamente informativas. En primer lugar, se observa un especial énfasis en la comunicación formal. Los sistemas de información públicos tienen un alto grado de estructuración y elaboración. Esto se traduce en una clara preferencia por la información escrita y cuantificada, que, necesariamente, tiene que seguir el conducto reglamentario. En segundo lugar, se evita el funcionamiento de la comunicación informal. La especificación y reglamentación de funciones y tareas administrativas están destinadas a formalizar las relaciones interpersonales y a impedir los intercambios informales, que no se consideran necesarios para el funcionamiento satisfactorio de la organización. En tercer lugar, las técnicas e instrumentos utilizados favorecen el establecimiento de una comunicación bidireccional y recíproca entre los diversos actores sociales.

El ambiente comunicativo de las organizaciones públicas viene caracterizado por la sobreabundancia de información en la cima de la organización y por el predominio casi exclusivo de los flujos de comunicación descendentes. Esta política de comunicación inadecuada produce consecuencias negativas sobre el desempeño organizacional, ya que incide sobre la motivación y satisfacción del trabajador. Dicho fenómeno tiene su explicación en la falta de identificación de éste con la organización para la que trabaja, en la ausencia de compromiso y nula participación del empleado público en la planificación y desarrollo de las tareas administrativas.

Los fallos comunicativos y sus consecuencias fomentan un resquebrajamiento de la formalidad, de la reglamentación y del control, que dé lugar a la aparición de mecanismos informales de funcionamiento y de numerosas válvulas de escape, como consecuencia de la ineficacia del sistema formal de gestión pública. Esta dualidad: estructura formal-funcionamiento informal, es lo que permite que la Administración Pública funcione. Por tanto, es necesario un cambio de cultura, dirigido a planteamientos más pluralistas, desburocratizados y abiertos a las demandas de empleados y de usuarios. También se debe fomentar y aplicar una política de comunicación organizada y coherente con las necesidades de información y comunicación surgidas en su medio interno y externo.

6.7.1 ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN

Podemos considerar la Administración Pública como un conjunto de personas y de medios dirigidos a la producción de bienes y servicios para la colectividad. Sus objetivos serían económicos y sociales, tratando de maximizar en todo momento la relación costes-productos obtenidos. Es el equilibrio entre rentabilidad y función social lo que permite el funcionamiento satisfactorio de la gestión pública. Este planteamiento surge de la necesidad de contener el gasto público en una situación de creciente demanda de prestaciones y servicios sociales, que el Estado debe cubrir por razones de legitimación política y credibilidad institucional.

En las nuevas organizaciones públicas, el principal protagonista del devenir organizativo debe ser el trabajador, quien, día a día, contribuye con su esfuerzo a conseguir las metas de la organización. Las líneas de mejora de los resultados en las diversas Administraciones Públicas, deben ir encaminadas hacia el establecimiento de una política de marketing social. Incrementar la capacidad de las Instituciones Públicas para dar respuesta a los problemas colectivos exige la apertura de los canales de comunicación con el entorno en que se desenvuelven y su adaptación a los cambios de ese entorno. Esta política debe ir dirigida hacia los empleados de la Administración. Este énfasis en el trabajador-cliente requiere de la organización una constante atención a sus necesidades, quejas y anhelos de compromiso y de cooperación.

En frases como “diálogo social”, “atención al cliente”, “identificación del trabajador con su empresa”, se advierte una clara coincidencia de la problemática vivida y se reflejan propuesta de mejora, centradas en el desarrollo y fomento de un sistema de comunicación válido y coherente con las necesidades estratégicas de la organización. La puesta en marcha de esta nueva filosofía, supone un esfuerzo considerable. Por sus peculiaridades organizativas y de funcionamiento, en las diversas Administraciones se debe llevar a cabo un doble cambio, dirigido a la modificación de sus características estructurales y al establecimiento de una política de comunicación organizada, que garantice la mejora del resultado global de la actuación pública.

6.7.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN COMUNICANTE

Uno de los principales problemas de las Administraciones Públicas es la presencia en su funcionamiento administrativo de mecanismos que favorecen la inercia y la tradición. Por lo tanto, se debe adoptar una estructura más flexible y comunicante, que les posibilite enfrentarse a los rápidos cambios de su entorno.

Este planteamiento nos permite pensar en la posibilidad de hacer compatibles las normas, las políticas, los manuales y las leyes, con mecanismos lo suficientemente flexibles para actuar allí donde la burocracia no puede ser eficaz. Esto nos conduce a lo que algunos autores han denominado estructura adhocrática, que permite, sin socavar el funcionamiento burocrático, tratar el cambio y fomentar la creatividad y la innovación.

Así pues la adhocracia, basa su filosofía en la necesidad de derrumbar las múltiples barreras de comunicación que se dan en las organizaciones, creando equipos de identificación y solución de problemas al margen de los canales formalmente establecidos. La Administración Pública debe moverse libremente de la adhocracia a la burocracia y viceversa, para lograr ser eficiente y asegurar una respuesta rápida a acciones que requieran un tratamiento urgente y satisfactorio.

La adopción de una estructura más flexible y comunicante exige que todos los miembros de la organización se comprometan a trabajar conjuntamente para el bien de la institución. Por esto, la convivencia entre la burocracia y adhocracia debe ir acompañada de un cambio de valores, dirigido a la creación de un clima basado en la integridad, honestidad y entusiasmo. El fomento de una cultura de compromiso, dignidad y respeto hacia los empleados y usuarios de la Administración Pública, tiene como consecuencia inmediata la confianza y la identificación de los diferentes actores sociales con la organización para la que trabajan.

6.7.3 LA COMUNICACIÓN INTERNA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Las organizaciones con buenas relaciones internas suelen contar con una estrategia de RRHH que considera a los empleados como grupo de interés dentro de la compañía. Los empleados que son tratados como un grupo de interés tienen ciertos derechos dentro de la organización y suelen ser tratados con dignidad y respeto. Para fomentar las buenas relaciones internas, los directivos deben escuchar y comprender lo que los empleados dicen y experimentan, mantenerles informados sobre los planes organizacionales de la dirección y sus efectos en los puestos de trabajo. Los empleados deben tener la libertad para expresar sus quejas respecto a las decisiones de la dirección. Aunque puede que existan buenas razones que impidan cambiar una decisión que ya se haya tomado, la dirección debe, al menos, escuchar las quejas de sus empleados.

Muchas organizaciones han descubierto que la clave para conseguir un buen programa de relaciones internas es contar con un canal de comunicación que ofrezca a los empleados acceso a información importante y la oportunidad de expresar sus ideas y sentimientos. Cuando los supervisores están familiarizados con las políticas de empleo y los empleados conocen sus derechos, existen menos posibilidades de que se produzcan malentendidos y de que la productividad se resienta.

Debido a la complejidad de las organizaciones, es preciso crear numerosos canales de comunicación para mejorar la información hacia arriba, hacia abajo y a lo largo de toda la estructura de la organización. Se pueden redactar boletines de noticias, páginas web con las políticas clave de empleo, correos electrónicos, informes, reuniones y otras formas de comunicación cara a cara. También hay que destacar la importancia de ofrecer más información a los trabajadores.

6.8 EL LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las organizaciones que constituyen la Administración Pública, cuentan con recursos materiales, técnicos y humanos. Para un correcto funcionamiento de estos recursos, es necesaria que se les dé una utilización óptima. De todos ellos, los que requieren una mayor sensibilidad por parte de sus gestores son, sin temor a equivocarnos, los recursos humanos. La gestión técnica o de materia obedece a leyes más o menos complejas, pero en el campo de los recursos humanos no es posible establecer relaciones casuales o modelos explicativos válidos para cualquier situación.

Son muchos los autores que afirman que el liderazgo y la cultura de la organización están mutua y significativamente relacionados. Según el profesor Rodríguez (1990, p-68), “todos los enfoques, teorías y perspectivas sobre la dirección han tenido, de un modo implícito, a proyectar un determinado sistema de valores, de normas, de creencias y una forma determinada de hacer las cosas, que podría aproximarse al concepto de cultura. Más concretamente, cada estilo de dirección ha modelado un determinado estilo de organización y una cultura congruente con dicho estilo”.

Saphier y King (1985) señalan que el modo en que se dirige la organización es lo que forma y refleja la cultura. Un rol importante desempeñado por el líder es el de “creador de cultura”. Cuando el mando interactúa con otros miembros de la organización, transmite valores culturales que acaban por sumirse como propios al ser compartidos por el grupo y por la organización.

A lo largo del tiempo se han ido consolidando un conjunto de valores y creencias que conforman el actual comportamiento del funcionamiento público y, en especial, de su personal directivo, donde se reflejan los siguientes rasgos:

- a) Énfasis, formalmente legitimado, en el cumplimiento de los procedimientos más que en la obtención de resultados.

- b) Ausencia de previsión de acontecimientos, lo que lleva a una política de gestión del día a día.
- c) Poco desarrollo de las habilidades gerenciales, consecuencia de su no competencia en la Gestión de los Recursos Humanos.
- d) Los objetivos de los dirigentes suelen ser gastar todo su presupuesto y aumentar el número de personas que trabajan en su organización.

Todos estos elementos nos demuestran la relevancia de la Gestión de los Recursos Humanos y la escasa atención que ha recibido, así como también la escasa atención en lo referente a las habilidades gerenciales en la Administración.

6.8.1 EL MODELO DE LIDERAZGO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

No existe un estilo eficaz para cualquier situación. Proponemos como modelo de liderazgo, el situacional, ya que permite realizar una valoración del estilo de dirección, de la flexibilidad que manifiestan los mandos, y de la eficacia del estilo adoptado en su interacción con los subordinados.

Desde esta teoría se intenta explicar el liderazgo eficaz en términos del efecto moderador de una variable situacional sobre dos conductas de líder, similares a las de consideración e iniciación de estructura. La tercera variable se refiere a las capacidades y actitudes de los seguidores, a la que llamaremos "madurez". La variable madurez se mide sólo en relación con una tarea concreta desempeñada por un subordinado. La madurez del seguidor incluye dos componentes:

- a) Madurez del puesto: referida a las habilidades y al conocimiento técnico del subordinado en relación con la tarea.
- b) Madurez psicológica, hace referencia a la confianza en sí mismo y al autorrespeto del subordinado.

Un subordinado con madurez alta tiene la capacidad y la motivación para realizar una tarea, y esta persona asumirá más responsabilidades y establecerá unos objetivos altos pero alcanzables. Según la teoría del liderazgo situacional, el nivel de madurez del subordinado determina el nivel óptimo de conducta del líder. Conforme aumenta la madurez de un nivel mínimo a otro moderado, el líder debería disminuir la cantidad de conducta de relación a la vez que reducir la cantidad de tarea. Los estilos que debe aportar el líder, atendiendo a la madurez de sus subordinados, hacen referencia a las conductas siguientes:

- Estilo 1. Ordenar: dar instrucciones específicas, supervisar de cerca el desarrollo del trabajo.
- Estilo 2. Persuadir: explicar al seguidor la voluntad y la decisión del líder ya tomada, aclarándole las ventajas y/o la facilidad de cumplir con lo que se le pide
- Estilo 3. Participar: compartir el jefe sus ideas con el seguidor, facilitando el diálogo para llegar a una decisión acordada de forma conjunta.

- Estilo 4. Delegar: dejar al seguidor –visto como colaborador, no como subordinado- las decisiones sobre cómo actuar para lograr los objetivos de la organización en general y de su puesto de trabajo, en particular.

Los líderes efectivos son aquellos mandos capaces de adaptar su conducta a las situaciones cambiantes de sus subordinados, ya que no existe un estilo óptimo de comportamiento del líder, que sea siempre útil.

Las conclusiones generales que emergen de la investigación sobre los estilos de dirección son las siguientes: primero, los estilos democráticos y participativos son más eficaces para fomentar la cohesión y la productividad en el grupo, que los estilos fuertemente orientados a la tarea; segundo, el hecho de que cambien las situaciones requiere distintos estilos de liderazgo, que tienen que adaptarse o seleccionarse para que se ajusten a estas circunstancias; tercero, que el liderazgo eficaz depende del conocimiento de la naturaleza de la tarea, del grupo y de sus miembros individuales, del medio y, en particular, del conocimiento que los líderes tengan de sí mismos.

6.9 HABILIDADES GERENCIALES

Katz (1974) definió la habilidad como aquella “aptitud susceptible de desarrollo, no necesariamente innata, que se manifiesta no como pura potencialmente teórica sino en el momento de la actuación práctica”. Así, afirmó que un director eficaz debe reunir una serie de capacidades (técnica, humana e intelectual).

Otros autores han afirmado que un mando eficaz debe ser competente en cuatro habilidades:

- a) Habilidades conceptuales, consideradas como la capacidad mental para coordinar todos los intereses y actividades de la organización.
- b) Habilidades humanas, entendidas como la capacidad para trabajar con comprender y motivar a otras personas, tanto individualmente como en grupo.
- c) Habilidades técnicas, esto es, la capacidad de utilizar las herramientas, procedimientos y técnicas de un área especializada.
- d) Habilidades políticas, es decir, la capacidad de destacar la propia posición, construir una base de poder, y establecer las conexiones correctas.

Los resultados de las investigaciones indicaron que sólo una categoría, -las habilidades conceptuales- está influida por el nivel jerárquico, ya que éstas se requieren en mayor grado en los altos niveles ejecutivos. También se percataron de que las habilidades humanas (la capacidad de escuchar, comunicarse, mostrar paciencia y comprender las necesidades del subordinado) fueron consideradas como de máxima importancia para la efectividad del mando, independientemente de su nivel.

En este sentido, los mandos intermedios se encuentran en una posición difícil, ya que están en medio de un conflicto de intereses entre la alta dirección y el resto de los empleados. El mando tiene que persuadir a los trabajadores para que cumplan las órdenes procedentes de

la dirección, y de su poder formal puede verse enfrentado al poder de los trabajadores organizados. Por este motivo, la supervisión requiere una habilidad social considerable.

Podemos afirmar, que el éxito de la dirección depende en gran medida de la competencia en las habilidades interpersonales. Si hablamos en términos conductuales, estas habilidades se manifiestan en las tareas comunes de un mando, como son: escuchar, fijar objetivos, dar retroalimentación, dirigir una reunión de grupo, motivar a otras personas, delegar, o manejar conflictos.

Como conclusión, definiendo que utilizando el enfoque de la Teoría del Liderazgo Situacional, junto la evaluación y el desarrollo de las habilidades interpersonales de los mandos, contribuirá a incrementar el nivel de eficacia de la Administración Pública Española.

6.10 EL CONFLICTO Y LA NEGOCIACIÓN

Posiblemente, el conflicto sea algo inevitable en un grupo u organización. Su presencia, lejos de alarmar debe convertirse en un hecho natural y manejable, que puede tener efectos positivos y negativos en función de los mecanismos con que se doten a las organizaciones para la detección y resolución de los mismos.

Las organizaciones, y en concreto la Administración, ya no deben ni pueden ser consideradas como un todo unitario, cooperativo y armonioso. Los intereses personales y grupales de los miembros se hallan confrontados y, en consecuencia, los denominados fines de la organización no son sino el resultado de los continuos procesos de negociación y resolución de conflictos de interés.

Bajo esta nueva óptica, las decisiones que se adoptan, ya no pueden tomarse desde una sola lógica o desde una única racionalidad, sino a través de múltiples negociaciones. Las luchas y los conflictos constituyen la esencia de las organizaciones modernas, ya que son muy pocas las acciones que se realizan basadas en datos estrictamente objetivos. En la mayoría de los casos, las decisiones que se adoptan en los distintos contextos organizacionales están influidas en alguna medida por factores de incertidumbre y disensiones sobre las distintas alternativas de elección.

Las características socioestructurales, individuales y grupales son, en cada situación de conflicto, los elementos condicionantes para la dinámica de su desarrollo. En este sentido, podremos considerar las características de personalidad y actitudes de los miembros enfrentados (nivel individual), la situación concreta en donde se desarrollan las interacciones (nivel grupal), y el contexto global de la organización (nivel socioestructural).

El conflicto debe ser entendido como un proceso que debe tener en cuenta la existencia de dos o más participantes individuales o colectivos que, al interactuar, muestran conductas internas o externas incompatibles. Dicha incompatibilidad puede referirse a metas, valores,

posiciones, medios, estrategias o tácticas implicadas en el ejercicio del poder de una parte sobre la otra en un determinado contexto.

Cinco son pues, los elementos básicos a tomar en cuenta en una situación de conflicto. En primer lugar, las percepciones y emociones de las partes implicadas, es decir, ambas partes deben ser conscientes de la existencia del conflicto. En segundo lugar, la intención de oposición y de bloqueo que cada una de las partes adoptará como estrategia para interferir en la consecución de los objetivos de la parte oponente. En tercer lugar, la intencionalidad de perjudicar al otro o de atribuirle tal intencionalidad. En cuarto lugar, la utilización directa o indirecta del poder por ambas partes. Y, finalmente, la situación previa de escasez de recursos significativos.

De estos cinco elementos, los dos primeros constituirán la base del conflicto latente y los tres últimos estarían presentes en el conflicto manifiesto. Por conflicto latente, podemos entender aquellas actitudes, percepciones, estereotipos o sentimientos que las partes enfrentadas experimentan y, por conflicto manifiesto, las acciones conductuales de oposición, control o bloqueo que las partes manifiestan, a fin de que el otro no pueda conseguir los objetivos que se propone.

La compleja realidad administrativa, la multiplicidad creciente de las funciones, la constante utilización de mecanismos formales e informales y las numerosas interacciones que han de realizar las organizaciones públicas para llevar a cabo sus actividades, generan múltiples fricciones y conflictos cuyo estudio y análisis no puede hacerse sólo desde el modelo formal de organización, ya que no nos permitiría explicar la compleja dinámica que ocurre en su interior.

En este contexto, la Administración Pública se contempla como “una organización desagregada”, como un conjunto organizado de Administraciones diversas, en donde encontramos algo más que funcionarios, organigramas, control formal de la autoridad, papeles, leyes y procedimientos. Encontramos, además, relaciones entre grupos, alianzas, orígenes profesionales y sociales, tareas típicas que se realizan en el trabajo diario y otros muchos factores que, permanentemente, la limitan e influyen en sus actividades diarias, generándole numerosos y diferentes conflictos.

El hecho de estar constituida por múltiples relaciones internas y con el entorno, así como por organizaciones diferentes, es lo que permite que en su interior se vayan configurando distintos modos de ser, de ver y de actuar, que conformen la Administración en su conjunto. Estas formas de comportamiento colectivo, constituidas por las maneras de “ver los problemas” y de actuar con un lenguaje propio, con sus normas, sus patrones de conducta y sus estilos propios de gestionar lo público, es lo que conduce a esa no coincidencia entre lo que se hace para desarrollar la función encomendada y lo que se espera que se haga para obtener los objetivos previstos.

Este posible conflicto entre lo que unos consideran racional y otros ven como funcional, reside también en la convicción de lo inadecuado de unas estructuras que, inicialmente, no fueron pensadas para asumir el grado de participación que el actual contexto requiere. De hecho, la adopción de cualquier tipo de decisiones, no es sino el resultado de las múltiples

interacciones en las que participan muchos actores sociales de manera simultánea, debido a que la participación de profesionales y de agentes sociales y políticos es cada vez mayor en las actividades de la Administración.

Bajo esta óptica, la conflictividad laboral no puede seguir apoyándose en falsos supuestos, ni limitarse a una sola lógica de comportamiento. El conflicto de intereses entre los individuos y la organización es una realidad y, por tanto, un estudio en profundidad de este fenómeno es lo que nos permitirá explicar las posibles causas que producen los diferentes tipos de conflictos laborales, sin obviar las dimensiones micro y macrosocial y los entornos interno y externo en donde se desarrollan.

Un método para solucionar conflictos es el proceso de negociación, que se encuentra en todos los niveles de la sociedad como un modo de relación permanente entre los individuos. Así, cuando dos o más partes han de tomar decisiones conjuntamente y no tienen las mismas preferencias, o cuando una persona o un grupo tratan de influir de forma implícita o explícita sobre el otro, podemos decir que se está en un proceso de negociación.

Concretamente, en la Administración, la negociación se refiere al ámbito trabajador/dirección. Ambas partes interdependientes reconocen divergencias en sus intereses pero, no obstante, deciden intentar un acuerdo a través de la negociación. Este hecho se produce porque cada parte tiene, por un lado, sus propios recursos pero, por otro lado, necesita los recursos de los demás para llevar a buen término los objetivos propuestos. La negociación surge, pues, como un medio de resolución de conflictos siempre y cuando las partes deseen mantener o continuar su relación de intercambio bajo unas nuevas condiciones que se establecen tras el proceso negociador. En este sentido, la negociación puede considerarse como un medio capaz de articular, ordenar y perpetuar las diversas modalidades de interacción social, mediante el cual cada parte tratará de incrementar sus ganancias y disminuir sus pérdidas dentro del marco de la organización.

Por norma general, se inicia un presentando un contenido referido a diversos temas en conflicto que empiezan por plasmarse en un conjunto de planteamientos técnicos y de principios, apoyados en procedimientos y reglamentaciones, más o menos incuestionables, para cada una de las partes. Durante el proceso pueden distinguirse tres etapas: una primera, en la que se intenta definir el contenido y los límites de la negociación, lo que sirve, a su vez, para tomar conciencia del poder que cada uno tiene para conseguir su meta y manipular así a la otra parte en la dirección deseada; una segunda, que nos lleva a la negociación propiamente dicha, explorando posibilidades de acuerdo, entrando en la dinámica recíproca de ofertas y contraofertas, concesiones, presiones, etc.; y una tercera, que está constituida por el desenlace del proceso.

En cada etapa, la dinámica negociadora vendrá pues, determinada por los factores personales de los actores implicados, el rol que cada uno adopte según su posición y los factores situacionales e interacciones que concurren durante el todo el proceso negociador. Las relaciones de negociación entre las partes pueden clasificarse a partir de los distintos criterios, entre los cuales podemos señalar: *la función, el modo en que se desarrolla, la constitución de las partes implicadas y el carácter que adopte la interacción* durante el proceso negociador.

Dependiendo de cuál sea la función a desarrollar, podríamos hablar de tres tipos de negociación. En primer lugar, *nos encontramos con aquellas negociaciones que tiene que ver con el desarrollo de acuerdos concretos y específicos entre las partes*. En segundo lugar, con negociaciones que están en relación con el *desarrollo de acuerdos sobre políticas de roles, obligaciones y privilegios a largo plazo*, como son la distribución y asignación de tareas entre los miembros de un departamento o acuerdos sobre contratación de personal, remuneraciones salariales u otros acuerdos legales entre Gobiernos, Sindicatos y Empresarios. Por último, aquellas negociaciones dirigidas a la mediación para el *cambio social* que, frecuentemente, es el resultado que persigue cualquier proceso negociador.

Según el modo en que se desarrolle, la negociación puede ser *explícita y formal o informal*. Será formal cuando la relación entre las partes esté conceptualizada como un intercambio explícito de ofertas y contraofertas, en las que las acciones se hallan conscientemente diseñadas para encontrar una solución, como es el caso de la negociación colectiva. Por el contrario, será informal cuando las partes encuentren obstruidos sus canales de comunicación y, por tanto, no definan la relación en términos de negociación.

La negociación puede desarrollarse entre dos o entre múltiples partes. Cuando el número de participaciones implicados es de dos, la interacción se dará tanto en el nivel interpersonal como en el grupal, pero cuando el número de negociadores es múltiple, la interacción de terceras partes para mediar en el conflicto. Dependiendo del carácter que adopte la interacción, podremos distinguir entre la *negociación competitiva, la negociación integrativa y la negociación mixta*.

En la negociación competitiva, los resultados de las partes se hallan negativamente correlacionadas, de modo que lo que uno gana en la relación, el otro lo pierde y viceversa. La interacción se caracteriza por ser una relación competitiva, pues cualquier ganancia se hace a costa de la reducción de las aspiraciones del otro. Este tipo de interacción se da, generalmente, en las negociaciones sobre aspectos cuantitativos como el salario, la jornada laboral, horas extra, precios, etc. Las estrategias que los actores plantean se basan en determinar tres puntos referenciales para el desarrollo del proceso: el denominado *punto de referencia*, entendido como los objetos deseados por las partes como resultado de la negociación; el *punto de resistencia*, definido como los objetos mínimos a lograr. Y por último, la *zona de contrato o de negociación*, sobre la cual se delimitarán los acuerdos, siempre y cuando no se dé un solapamiento entre los respectivos puntos de resistencia. Las tácticas que más se utilizan son las denominadas tácticas “duras”, y se expresan a través de las distorsiones en la comunicación, las exageraciones en cuanto a las ofertas y contraofertas, la opresión o las amenazas.

La negociación integrativa, por el contrario, es aquella que conlleva resultados positivos para ambas partes y la interacción entre los actores se describe como una negociación de ganancias-ganancias. Su objetivo consiste en realizar una mejor distribución de los beneficios entre los negociadores, partiendo de una situación de cooperación en la búsqueda de intereses comunes o complementarios. La integración entre las partes se orienta a buscar soluciones conjuntas a sus problemas, lo que implica imponer o competir entre las exigencias de una y otra parte. Lo importante en este tipo es encontrar alternativas que puedan

beneficiar a ambos. Este tipo de negociación se da en aspectos no cuantitativos como las relaciones interpersonales, la satisfacción o el clima laboral. Se utilizan técnicas “blandas”, como la transparencia en los procesos de información, la honestidad entre los actores o la ausencia de amenazas.

En las organizaciones, los factores que determinan el desarrollo de una negociación u otra, se derivan, básicamente, de tres situaciones previas: la escasez de recursos significativos, el grado de presión externa y la dependencia entre las partes de la organización. En la medida en que los recursos sean limitados, mayor será la probabilidad de que surja una negociación competitiva. Cuanto mayor sea la presión y la dependencia, mayor probabilidad de negociación integrativa.

La negociación mixta es aquella que combina elementos de las dos anteriores. En un proceso de negociación las estrategias de cooperación y de competición pueden producirse de forma alternativa, ya que las negociaciones “puras” son difíciles de hallar.

7. PRÁCTICAS PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO JURÍDICO ACTUAL

La actual crisis económica española que se inició en 2008 está todavía lejos de ser superada. La crisis es de una magnitud inusual en nuestra historia por su profundidad y por su larga duración. Es una crisis financiera, una crisis monetaria y una crisis inmobiliaria pero que representan meros síntomas de dos crisis más profundas: una crisis de competitividad y una crisis de valores sociales. Los analistas económicos pronostican que esta crisis va a cambiar muchas pautas en el tejido productivo, de servicios y en las relaciones laborales. Los analistas políticos andan estudiando si van a producirse transformaciones políticas e institucionales. Seguramente éstas también se producirán pero, desgraciadamente, tendrán un alcance más bien superficial optando más por el maquillaje de los males objeto de crítica ciudadana y no por alternativas quirúrgicas que permitan cercenar los tumores malignos que aquejan al sistema político.

Pero la crisis también está afectando y va a afectar a la Administración pública española. La mayoría de los expertos coinciden en argumentar que nuestras administraciones públicas van a ser, después de la crisis, radicalmente diferentes a como son y funcionan ahora. Este cambio pronosticado se vive con cierto optimismo ya que hay una insatisfacción generalizada en la sociedad y sus medios de comunicación, y entre políticos y especialistas en como es y funciona actualmente la Administración pública. Es unánime la percepción que ésta tiene que cambiar. Yo me sumo con muchas reservas a este entusiasmo debido a que nadie sabe a ciencia cierta cómo será nuestra Administración pública del futuro. Estamos ante un cambio anunciado de carácter reactivo que se genera por el catalizador de la crisis económica y se inicia sin que nadie tenga un diseño y una hoja de ruta sobre cuál es el modelo conceptual de la Administración pública del futuro ni tenga definida una caja de herramientas potente para conseguirlo.

Es decir, hoy por hoy el futuro de nuestras administraciones es incierto y está en el ánimo de todos que cualquier cosa puede ocurrir. Esta incertidumbre es inquietante ya que nadie puede asegurar que la Administración postcrisis tenga el modelo y las capacidades que requerirá la sociedad española en el futuro. Como todo es posible podemos generar una buena Administración pero también edificar una mala Administración. El proceso de migración de la actual Administración hacia la del futuro la hemos dejado entre todos en manos de diferentes actores y fuerzas muy distintas, divergentes e incluso contradictorias que sólo parecen asegurar que el proceso será caótico y aleatorio y sólo queda la opción de encomendarnos a la divina providencia. Todos aquellos que no crean en la magia y en la suerte como motores de cambio deberían estar muy preocupados ya que no sólo se está jugando con el futuro de la Administración pública sino con el futuro de la sociedad española en el marco de un mundo en profundo proceso de cambio. Además en el caso de los países europeos encaramos la situación desde los puestos más incómodos de la parrilla de salida.

En primer lugar está el tema sobre si nuestro sistema administrativo es demasiado largo. Es decir, si agrupa un excesivo número de niveles y subniveles administrativos. Ahora hemos caído en la cuenta que nuestro modelo autonómico, que nuestra descentralización política y administrativa es muy cara. Y hay la percepción que parece que España haya instalado un sistema administrativo mucho más complejo que la mayoría de países de nuestro entorno. Esto no es cierto ya que la mayoría de países de nuestro entorno poseen también sistemas complejos articulados a tres niveles (Estado, nivel intermedio y Administración local). La mayoría de estos países poseen también un nivel administrativo intermedio tanto si optan por un sistema federal o por un sistema regional y son una minoría los que sólo poseen dos niveles. Incluso la jacobina Francia posee desde hace tiempo un nivel de carácter regional. En todo caso es evidente que nuestro modelo autonómico está fuera de duda y no hay ningún peligro para su posible desaparición. El Estado autonómico es sólido y está más legitimado política y socialmente de lo que pueda dar a entender sus infinitos rediseños y las clásicas polémicas entre el centro y la periferia. Además no queda otra opción que seguir con el lastre de un incomprensible dibujo autonómico en el que coexisten grandes Comunidades Autónomas en población y/o territorio con diminutas Comunidades Autónomas de carácter provincial. Es cierto que hay un exceso de autonomías demasiado pequeñas para generar economías de escala y que, además, la razón de su existencia no está muy justificada desde un punto de vista social, económico, histórico y cultural. Pero esta evidente disfunción escapa a las posibilidades reales de impulsar un cambio por su elevado nivel de institucionalización y apoyo social.

Como no hay nada que hacer a nivel autonómico las miradas se concentran en el nivel local. La Administración local en España es compleja: Diputaciones (Provinciales, Forales, Cabildos, Consejos Insulares), Ayuntamientos y, en algunos casos, además Comarcas. De momento la víctima más propicia a su eliminación son las Diputaciones. Todo el mundo se pregunta: ¿Qué hacen y para qué sirven las Diputaciones? Aparentemente no hacen nada y no aportan valor a nuestro sistema administrativo. Además son unas absolutas desconocidas por la ciudadanía (el hecho que el sistema de elección de sus dirigentes no sea directo no ha ayudado nada a su legitimación social). Que se esté planteando la posibilidad de suprimir las Diputaciones es un indicador más de la tendencia entre confundir problemas y no dar con la

solución más adecuada sino todo lo contrario. En este sentido, hay que decir que las Diputaciones no son el problema sino una solución (algo precaria e ineficiente hay que reconocerlo) ante un problema de mayor calado que es el excesivo volumen de municipios que tenemos en nuestro país. En España hay más de 8.000 municipios y el 85% de los cuales agrupan a menos de 5.000 habitantes, es decir, tienen unas dimensiones insuficientes para ser eficaces y eficientes en su gestión. El inframunicipalismo es un problema extendido a otros países europeos (Francia y Alemania serían los ejemplos más sobresalientes). Es revelador el caso de Grecia que sin llegar ni de lejos a los extremos españoles a nivel municipal ha sido obligado por sus “rescatadores” financieros a suprimir de forma radical el número de sus municipios (ha suprimido dos terceras partes de los mismos). En cambio, la opción de agregación de municipios no se plantea en España por ser un país muy ligado al cantonalismo y a la aldea. Pero Grecia lo ha tenido que hacer y, por ejemplo, Dinamarca lo hizo por iniciativa propia hace una década. En cambio aquí no se ataca de frente al problema sino de forma lateral y equivocada ya que la supresión de las Diputaciones es un disparate sino se cambia el actual mapa municipal. La función de las Diputaciones reside precisamente en subsanar parcialmente las disfunciones de unos Ayuntamientos excesivamente pequeños para afrontar sus retos diarios de gestión. Suprimiendo las Diputaciones se agravan los problemas asociados al inframunicipalismo. En efecto, se pueden suprimir las Diputaciones siempre y cuando antes se racionalice el mapa municipal y pasemos de más de 8.000 a menos de 2.000 municipios. En todo caso alguien puede argumentar que las funciones de las Diputaciones pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Este planteamiento es equivocado ya que supondría la sumisión automática de los Ayuntamientos (que gozan de autonomía constitucional) hacia las administraciones autonómicas. Además, éstas, visto sus problemas de financiación y de tesorería, difícilmente podrían resistirse a utilizar los recursos procedentes de las extintas Diputaciones en beneficio propio y no de los municipios. En definitiva la solución fácil de suprimir las Diputaciones abocaría a toda la Administración local a una crisis sin precedentes en nuestra historia más reciente. Muchos estamos de acuerdo con la boca pequeña a reducir el número de municipios pero pocos son los valientes que lo plantean de forma abierta. E incluso esta opción, en la que yo estaría totalmente de acuerdo, no está exenta de problemas más allá de violentar el arraigo parroquial de los españoles. Sirva un solo argumento como ejemplo: ahora que está tan de moda hablar de la desafección democrática de los españoles que se manifiesta en la cada vez más baja participación electoral y en el incremento de los votos en blanco parece que casi nadie ha reparado en un pequeño detalle: La participación electoral no baja sino incluso incrementa entre la población que reside en los municipios pequeños. Es decir, el alocao mapa municipal no favorece para nada la eficacia y la eficiencia en la gestión pero en cambio ha permitido generar un capital político y social de confianza y complicidad entre una parte de los habitantes y sus instituciones públicas. Este argumento no niega seguramente la mayor, de que habría que agregar municipios, pero si es un buen ejemplo de como cualquier opción radical no debe medirse sólo en términos económicos y de gestión sino que también hay que valorar sus dimensiones políticas y sociales como posibles efectos colaterales que pueden ser más graves que sus posibles ventajas.

Otra conclusión, todavía más clara, que se deriva del análisis de la muñeca rusa administrativa más epidérmica es que hay en España un exceso de empleados públicos. En este país hay, más o menos, tres millones de empleados públicos y este volumen es

considerado como totalmente excesivo. Lo primero que llama la atención es que hay que decir “más o menos” ya que a ciencia cierta nadie sabe cuántos empleados públicos hay (los datos entre el Registro Central de Personal y la Encuesta de Población activa difieren en nada menos que 400.000 empleados públicos que están en el alero) y esto es un síntoma más de que algo grave sucede en nuestras administraciones públicas. En términos absolutos y sin contexto puede parecer que aparentemente hay demasiados empleados públicos que rondan por los edificios públicos. Pero la forma de poder medirlo con una cierta garantía es compararlo con los países europeos de nuestro entorno. Y esta comparación depara una sorpresa ya que si se compara con estos países el ratio población/empleados públicos resulta que España está en la media baja. Sirva de ejemplo un país como Gran Bretaña, que después de más de tres décadas de políticas ultraliberales hacia su sector público, posee en términos relativos más empleados públicos que en los que hay en España. Es decir, los datos comparados desmienten de forma rotunda el dogma sobre el exceso de empleados públicos. Otro argumento que se utiliza de forma superficial es que durante la última década se ha incrementado de una forma geométrica la presencia de empleados públicos. Es cierto, y añadido: es lógico. Hace dos décadas los demógrafos nos anunciaron que en el año 2010 España alcanzaría al fin la cota de los 40 millones de habitantes y los servicios públicos se diseñaron para servir a este volumen de población. Pero en 2010 España tenía 47 millones de habitantes (entre empadronados y moradores instalados). La Comunidad de Madrid o la Comunidad de Cataluña, por separado, recibieron durante la última década más inmigración que Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia juntos. No se ha conocido en el mundo un proceso migratorio tan profundo en un tiempo y espacio tan limitado. Estos nuevos españoles, como es lógico, son unos grandes consumidores de servicios públicos (sanidad, educación y servicios sociales). Es, por lo tanto, normal e imprescindible el elevado crecimiento de los empleados públicos durante los últimos tiempos.

Otro problema de la cultura dominante es la falta de valentía de los políticos que lideran las administraciones públicas. Dirigir un organismo público requiere capacidad, fuerza y tenacidad para tomar decisiones. En un contexto de crisis económica como la actual esta necesidad es todavía más evidente: hay que cerrar oficinas, hay que recortar presupuestos, hay que eliminar determinadas bolsas con excedentes de empleados públicos... en definitiva, hay que priorizar ámbitos y políticas. Para poder ejecutar con ciertas garantías esta necesidad se requieren líderes políticos valientes. Pero hay instalada en nuestra clase política mucha cobardía con un cierto aroma de infantilismo. La gran mayoría de nuestros políticos son profesionales de la política y no acreditan una trayectoria profesional o empresarial previa o en paralelo. Esto quiere decir que son políticos que viven literalmente de la política y esto hace que su objetivo más prioritario, cuando ocupan un cargo, sea mantenerse el máximo tiempo en el mismo. Su bienestar y el de su familia dependen de ello y esto los hace de forma natural muy poco valientes. La mayoría de los muy numerosos cargos políticos que colonizan las administraciones públicas rehúyen tomar decisiones. En este contexto tomar una decisión es arriesgado ya que puede no gustar a los superiores y la espada de Damocles del cese está muy presente. Por este motivo la mayor parte de los líderes políticos renuncian a la toma de decisiones y la elevan a sus superiores y así sucesivamente hasta inundar los despachos de presidentes, alcaldes, ministros y consejeros. Y éstos se ven abocados a decidir sobre todo y en todo momento tomando, muchas veces, decisiones erróneas y con una excesiva demora en el

tiempo. En la cultura política y administrativa de este país, a diferencia de la cultura empresarial, no suele castigarse al que se pone de perfil ante los problemas y se inhibe. Este, en sentido contrario, es el mejor método para sobrevivir en el puesto en los momentos turbulentos como el actual. No se trata tanto de llevar a cabo un proyecto político sino de ejecutar un proyecto personal que consiste en mantener el cargo por encima de cualquier otra consideración.

La tercera matruska tiene que ver con la mala cultura social de los españoles en su relación con las instituciones públicas. La sociedad española, si atendemos a los datos de las diferentes encuestas realizadas (entre las que destacan las del CIS) sobre esta temática tiene una visión muy negativa de las administraciones públicas (ver anexo 1). Las percibe obsoletas e ineficientes con unos clichés más propios del siglo XIX que del siglo XXI. En este sentido, tal y como destaca la autora que más ha estudiado estas percepciones (Eloísa del Pino), los españoles son “burófobos”: odian profundamente las administraciones públicas. Pero la percepción social es más compleja ya que cuando se pregunta a los españoles por su valoración sobre servicios públicos que conocen porque han consumido recientemente su percepción es muy positiva. En este sentido los españoles son “burófilos”: aman a las administraciones públicas. Esta contradicción tan estridente es más llamativa si comparamos estas percepciones de nuestro ámbito doméstico a nivel internacional con los países más desarrollados. En los países de referencia también hay una contradicción pero diferente: sus sociedades perciben de forma positiva en abstracto a sus administraciones y de forma negativa cuando se les pregunta más en concreto a las que conocen al consumir alguno de sus servicios. El hecho que en estos países (la mayoría de los países europeos de referencia) sean más críticos que nosotros sobre ámbitos y servicios públicos consumidos puede explicarse con un doble argumento: por una parte, son sistemas democráticos más consolidados con ciudadanos mucho más maduros i exigentes y, por otra parte, quizás reciban servicios públicos de menor calidad de los que se producen en España. Sobre este tema hay que dedicar un poco de atención ya que estudios internacionales demuestran que en España se prestan servicios públicos con un nivel de calidad superior a los países más desarrollados de nuestro entorno y esto nuestra ciudadanía lo reconoce.

7.1 LAS CLAVES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

El actual Gobierno, a través de Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), ha presentado un informe para la modernización de la Administración Pública Española. La idea es situar a la administración pública española en primera línea, en lo que hace referencia tanto a su funcionamiento interno como en su trato con el ciudadano. Este informe contempla 218 propuestas, de las que 140 afectan al Estado y a las autonomías y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado. El documento resumen que el Gobierno ha repartido divide la reforma en cuatro apartados:

A) DISCIPLINA Y TRANSPARENCIA

El primero hace referencia a la disciplina presupuestaria y la transparencia pública: gasto, la reducción del déficit y el control de las cuentas públicas. Es cierto que la mayoría de las medidas incluidas en este epígrafe no hacen referencia a la CORA, sino a otras normas ya aprobadas anteriormente.

- Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Empresas públicas: el Gobierno destaca que se ha iniciado un proceso de "reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional" que culminará con 708 entes públicos suprimidos en términos netos.
- Central de información: el objetivo de este nuevo órgano es "terminar con la dispersión existente en las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica y con los diferentes criterios aplicados a la hora de dar y ofrecer los datos". El objetivo es mejorar la información estadística en manos de la administración y los ciudadanos.

B) REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

Implica cambios en la administración central, autonómica y local. El actual Gobierno ha apuntado a varias decenas de organismos públicos del Estado suprimidos y más de un centenar autonómicos.

- **Autonomías:** el Gobierno plantea 118 medidas, 7 de carácter horizontal y 111 de carácter sectorial. La idea es reforzar la planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos ámbitos en los que concurren competencias. También quiere integrar las bases de datos a nivel estatal. Además, se plantea que los órganos estatales asuman funciones realizadas por los regionales. Estos se han llevado muchos titulares. Hablamos de órganos como las agencias de meteorología, agencias de protección de datos, tribunales de cuentas y órganos de defensa de la competencia. El Gobierno prevé la elaboración de un Manual de racionalización y eliminación de duplicidades, que permita seguir suprimiéndolas y prevenir su aparición en el futuro.
- **Estado:** el objetivo es reorganizar los entes públicos por completo. No sólo en número, sino en forma, estructura jurídica y organización interna. Ya en marzo de 2012 se aprobó un Plan de Reestructuración que afectó a 86 sociedades. Ahora, la idea es que una nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas fije los criterios de cada tipo de ente, su sistema de control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal. Sáenz de Santamaría ha asegurado que deberán "justificar su existencia de forma personalizada". El informe del CORA prevé la supresión de muchos de estos órganos, algunos de ellos realmente curiosos.
- **Ayuntamientos:** el cambio llegará a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que el Gobierno prevé que supondrá un ahorro de más de 7.000 millones de euros.

C) MEJORA DE LA EFICIENCIA

El sector público sigue siendo un peso muerto para la sociedad y la economía del país. En muchos aspectos, la administración española es un ente decimonónico, nada integrado en la era internet, con mucha burocracia y ninguna flexibilidad. Seis grandes apartados recogen los principales cambios que se buscan:

- **Medidas de Empleo Público:** además de lo ya aprobado en cuanto a congelación de la reposición del nuevo personal, el informe del CORA prevé novedades en determinación del régimen del personal, elaboración de catálogos del cuerpo de personal, reconsideración de personal eventual, diseño de herramientas de medición de cargas de trabajo, mecanismos para la evaluación del desempeño, articulación de mecanismos de movilidad.
- **Implantación de un sistema de medición de eficiencia** que se podrá controlar vía web, donde se publicará el tiempo de tramitación de los procedimientos.
- **Nuevo procedimiento de elaboración de los PGE:** se habla de gestión óptima del suministro o servicio, de modo que ya no se fije el presupuesto en función de lo ejecutado el año anterior y la restricción adicional que proceda, sino en función de lo que realmente se necesite gastar en cada partida.
- **Ley de Impulso de la factura electrónica**
- **Gestión de servicios y medios comunes:** en este apartado se incluyen los medios informáticos, inmuebles, tesorería, contratación, notificaciones, parques móviles, imprentas y medios aéreos y marítimos.
- **Reforma de la ley de subvenciones**

D) AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

Bajo el epígrafe Una administración al servicio de los ciudadanos y las empresas el Ejecutivo explica las medidas estudiadas en el CORA para facilitar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Todas ellas buscan la simplificación de los trámites y procedimientos así como la eliminación de cargas y la facilidad de acceso a la información de quienes se relacionan con el sector público.

- **Ley de Unidad de Mercado.** Incluye el Real Decreto –ley 19/2012 de 25 de mayor de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y la ley de apoyo al emprendedor y su internacionalización.
- **Codificación del derecho.** Pretende facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar la existencia de legislación dispersa. Comenzará con una fase piloto y se invitará a las CCAA a que se sumen a la propuesta.
- **Ley de deuda comercial.** Todas las administraciones tendrán un plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores que garanticen el PMP (pago medio a proveedores), es decir 30 días.
- **Manual de reducción de cargas.** Propone elaborar un manual para mejorar la regulación de la Administración General del Estado al que deberán ajustarse cada uno de los ministerios para presentar proyectos de reducción de cargas.
- **Grandes proyectos de simplificación.** Aquí se incluyen procedimientos medioambientales como la reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión de residuos o la responsabilidad ambiental. También propone la creación de una ventanilla única electrónica que acorte tiempos y plazos de tramitación y reduzca el papeleo.

- **Impulso de la administración electrónica.** Se propone la potenciación del registro electrónico de apoderamiento, la plataforma de intermediación de datos, o el sistema de subastas electrónicas. También incluye medidas como la implantación del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del SEPE, la extensión de la presentación electrónica de declaraciones y otros documentos o la receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud.
- **Apoyo a las empresas y a la inversión.** En este sentido, el CORA propone una plataforma única de contratación del sector público, la simplificación administrativa en la contratación y los trámites para la apertura de una empresa. En este punto se incluye el proyecto de simplificación administrativa "Emprende En Tres". También el proyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y a su internacionalización.
- **Atención al ciudadano.** Se propone el establecimiento de un punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las administraciones públicas. También el desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social. Además, proponen la creación de un portal de internet en el que figuren todas las ofertas de empleo. Por último, determina la informatización de la oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo y un BOE a la carta con alertas personalizadas.

7.2 RESPONSABILIZAR A TODOS LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE SUS OBJETIVOS Y DE LOS RESULTADOS

Frente al concepto tradicional de "responsabilidad administrativa", basado en el cumplimiento formal de las normas, reglas y procedimientos, se impone la necesidad de responder por la utilización eficiente de los recursos y por el grado de cumplimiento de los objetivos, mediante la evaluación de resultados. Se pueden establecer, entonces, medidas con las cuales se pretende poner de manifiesto el proceso de prestación de servicios públicos, contrastando con estándares de economía, desempeño, eficacia y eficiencia e imputar a los gestores los resultados conseguidos. Las siguientes medidas podrían ser consideradas en aras de una mayor responsabilización:

- Focalizar el interés de los gestores públicos en los resultados reales (outputs), para no seguir invirtiendo y gastando recursos públicos (inputs) en aquello que no funciona y no es relevante para la comunidad local. Casi siempre lo único que se mide son las entradas, no se miden los resultados.
- Establecimiento de una política de dirección por objetivos en los distintos niveles de la Administración, con expresión de los indicadores de estado de comunidad, objetivos e indicadores de rendimiento.
- Establecimiento de una dirección pública, distinta de la política, donde una serie de gestores fueran capaces de asumir una nueva cultura de gestión cuyos resultados pudieran ser medidos en términos de eficacia y eficiencia y no tan solo de regularidad formal.
- El acceso a cargos directivos en la Administración debería ligarse a un programa de objetivos, con compromiso formal de los resultados a alcanzar. Ésta es una fórmula

utilizada en distintos países, donde ha mejorado sustancialmente el rendimiento de las organizaciones.

- Formación y desarrollo de los empleados proporcionándoles herramientas necesarias para operar en un medio laboral orientado a los resultados.
- Capacitar en habilidades directivas a las personas que ejercen algún tipo de dirección en la Administración, para dirigir los empleados bajo su espectro de supervisión y operar en un medio orientado a la dirección por objetivos, evaluación y el rendimiento.
- Introducción de sistemas de evaluación del desempeño y del rendimiento y que éstos se vinculen a la carrera y a las retribuciones.
- Introducción de la remuneración variable, vinculada al rendimiento y al desempeño.

Dar a los directivos autoridad suficiente para dirigir a su personal de manera flexible e innovadora para que puedan centrarse en la obtención de resultados más que en una actuación mecánica acorde a los dispuesto en los manuales y procedimientos. Hacer que se sientan responsables de los resultados y que provean las tareas y los objetivos, son formas de descentralizar la gestión y de asumir responsabilidades sobre lo que se hace, cómo se hace, lo que se logra, cómo se logra y cómo mejorar.

7.3 ADECUACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS A LOS FINES QUE PERSIGUEN

La importancia en el cambio de las estructuras y diseño de la organización como variables que influyen en la consecución de la eficacia y la eficiencia, en la satisfacción de las demandas comunitarias está fuera de toda duda. El diseño organizativo en un proceso de modernización y cambio se concibe como un aprendizaje que busca la adaptación constante de la organización a las demandas internas y externas. Si adoptamos el enfoque de orientación al ciudadano, hemos de estar dispuestos a asumir la inexistencia de estructuras permanentes. Lo habitual serán los enfoques variables en la agrupación, especialización, coordinación y división del trabajo, en respuesta a los objetivos y dimensiones cambiantes del entorno.

El problema estructural de la organización administrativa deberá resolverse mediante la introducción de esquemas que contemplen la pluralidad, diversidad y diversificación por una parte y la flexibilidad, adecuación y cambio por otra. Las configuraciones cerradas e inmovilistas deberán dar paso a aquellas organizaciones en las que la identificación de las variables que condicionan la elección del diseño organizativo, (tecnología, tamaño, estrategia, productos o servicios, diferenciación y condiciones del entorno, etc.), respondan en cada momento a las variables que condicionan la actuación de esa organización.

Diseñar la organización de tal forma que su estructura sirva de soporte adecuado a su misión y tenga en cuenta sus necesidades, tanto presentes como futuras. Los centros de responsabilidad deberán convertirse en alternativas a la organización administrativa uniforme y regida (al estilo de “les centres de responsabilité” en Francia). Para cada entidad pública y

para cada unidad según su misión u objetivo, función, tareas y actividades, clientes, tecnología, productos y servicios deberá encontrarse el diseño estructural más adecuado.

Se deberá avanzar sin pausa en la dirección de crear grupos de trabajo autodirigidos, donde los propios funcionarios organicen el trabajo en función del cliente y los servicios, donde el sistema de compensaciones se base en los resultados, las habilidades demostradas y en el aprendizaje de las necesarias, lo que el grupo realiza de forma colectiva, las tasas de satisfacción de los usuarios y el buen rendimiento del presupuesto asignado.

7.4 MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA LABORAL

El concepto de calidad de vida laboral, abarca todas aquellas condiciones relacionadas con el trabajo, como son los horarios, el sueldo, el medio ambiente laboral, los beneficios y servicios, las posibilidades de carrera y relaciones humanas, que pueden ser relevantes para la satisfacción y motivación laborales, las propias experiencias de trabajo en función de las oportunidades que éste proporciona.

Se aumenta la calidad de vida laboral en la medida en que las personas en sus trabajos tienen la oportunidad de obtener:

- Un mayor uso de sus habilidades, conocimientos y competencias adquiridas a lo largo de su formación.
- Una mayor satisfacción laboral intrínseca.
- Que su trabajo, les permita desarrollarse como persona, además de proporcionarles la oportunidad de obtener una serie de compensaciones materiales psicológicas y sociales.

Los responsables políticos y sociales deben tomar en consideración las necesidades sociales de los trabajadores junto con los factores tecnológicos y del entorno que influyen en el trabajo. Para ello se busca diseñar puestos de trabajo que permitan el uso de una variedad de habilidades, que tengan significado como tales puestos, que permitan interactuar con otros trabajadores y en definitiva, que hagan posible el aprendizaje y el desarrollo de las personas.

La organización ha de intentar la aceptación de sus valores y objetivos por parte de sus miembros, procurando que estos desarrollen actitudes favorables hacia ella. Los estudios sobre la calidad de vida laboral han conducido a la creación de puestos de trabajo que ofrecen una mayor motivación intrínseca al trabajador (tareas con significado, variedad, motivación con las mismas, autonomía, canales de comunicación abierta, feedback y sobre todo la participación en el diseño de los puestos como medio para atender a las necesidades del trabajador), estrategias de diseño orientadas a la creación de grupos de trabajo autónomos, y por supuesto trabajos diseñados de tal forma que permitan la optimización del sistema social y tecnológico.

Son muchos los aspectos relacionados con el trabajo que son relevantes para la calidad de vida laboral y que pueden conducir a resultados negativos para las personas. Un grupo de factores que afecta son las características personales, que hacen más vulnerables a las personas ante determinados entreseres del ambiente laboral físico (ruido, vibración, iluminación, temperatura, higiene, toxicidad, disponibilidad y disposición del espacio físico) y a las ciertas características del trabajo (turnos, sobrecarga, exposición a riesgos y peligros) y a las dimensiones que se centran en la consideración de aspectos de la calidad de vida laboral psicológica de los trabajadores, como son la satisfacción de necesidades personales, el desarrollo de habilidades, las relaciones interpersonales, el significado intrínseco del trabajo para la vida de la persona, desarrollo, autoestima, satisfacción, reconocimiento, dignidad y salud.

Uno de los parámetros que ha de tener en cuenta toda organización, para la mejora de la calidad de vida laboral es la formación y el desarrollo personal de sus empleados, ya que forma parte del proceso de recursos humanos que enfatiza la dignidad y la valía de las personas, de tal forma que, todas las personas necesitan recibir para el desempeño eficaz de sus tareas. Pero también deben recibir, formación para la toma de decisiones, el trabajo en grupo y el desarrollo de habilidades interpersonales, lo que conducirá al desarrollo de una cultura común en todos los niveles de la organización.

Otro aspecto importante es la valoración del desempeño, de tal forma que si se incluye como evaluadores a los trabajadores, además de los colaboradores y supervisores que tienen un contacto directo con el trabajo de evaluado, mejorará la calidad. De este modo, el trabajador se convierte en un participante activo en la evaluación del desempeño que tiene como meta equilibrar las necesidades organizacionales con las necesidades de los individuos.

La capacidad para contratar y retener a los mejores empleados, motivarles a ser productivos, está en función de nuestra capacidad para crear un entorno de trabajo satisfactorio. Se debe asegurar una cultura de trabajo que confíe plenamente en el buen hacer de los empleados municipales.

7.5 IMPLANTAR UNA GESTIÓN PREVISIONAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

Una organización es un sistema compuesto por distintos subsistemas por un lado encontramos los subsistemas de carácter técnico y por otro los subsistemas de carácter social. La planificación, dimensionamiento y adecuación de ambos subsistemas permiten la gestión organizativa. Una de las responsabilidades directivas de recursos humanos es la planificación de las responsabilidades directivas de recursos humanos es la planificación de estos. Este proceso de planificación se centra en la determinación de las necesidades de personas en una organización, pero también en garantizar la disponibilidad del personal cualificado en los puestos apropiados y en los momentos oportunos.

La optimización del personal conlleva la necesidad de realizar planificaciones en dos ámbitos complementarios, la cantidad de personas necesarias para ejecutar los planes y la cualificación de éstas para adecuar los flujos de trabajo a las necesidades, de tal forma que, para ello, la planificación de recursos humanos debe adoptar el doble sentido de cantidad y calidad.

La Gestión Provisional de los Recursos Humanos tiene por objetivo principal el permitir a las organizaciones disponer en el momento deseado del personal con las competencias (cualificaciones, conocimientos, experiencias y aptitudes) y la motivación necesarias para poder y querer ejercer las actividades o las funciones y asumir las responsabilidades que se revelen necesarias, en cualquier momento. Este enfoque tiene en cuenta los aspectos señalados tanto cuantitativos (previsión de necesidades de empleos) como cualitativos (previsión de necesidades de recursos).

A nivel general podríamos decir que la Gestión Previsional de los Recursos Humanos consiste en realizar una previsión de las necesidades a un tiempo medio, mediante los estudios pertinentes y teniendo en cuenta los recursos actuales con los que se cuentan, se realiza una adecuación que le permite a la organización estar preparada para un futuro.

8. COLCUSIONES

La sociedad no hay más que leer periódicos y escuchar declaraciones de responsables públicos tiene hoy la percepción de que nuestra administración y nuestros funcionarios no funcionan y no rinden como de ellos cabría esperar. Con bastante justicia, la parte más productiva de nuestra sociedad, se queja y, a veces, con razón de la desarbolada expansión de los recursos humanos en las entidades públicas, la proliferación de contratos blindados a personas sin ningún mérito y ninguna titulación profesional, el continuo aumento de contrataciones indiscriminadas de personal, la falta de una política coherente de motivación de las personas que prestan sus servicios a la Administración y un sinfín de cuestiones más que parece que nunca hayan de tener solución.

Medidas inconexas, perspectivas exclusivamente hacendísticas, falta de preparación de directivos y responsables políticos implicados en la gestión de recursos humanos, componendas políticas y sindicales, etc., lastran, período tras período, una política responsable en esta materia.

En realidad, el necesario respeto a principios como el de legalidad, seguridad jurídica..., determinan que nuestra Administración no sea y no pueda ser tan eficiente como el sector privado. No obstante, es preciso recordar que no hay eficacia ni eficiencia fuera de la legalidad. La eficacia y la eficiencia implican en la Administración pública –y así debe ser en un país democrático-, el respeto a la Ley como expresión de voluntad popular.

A la vista de todo esto, todo responsable público tiene la tentación de hacer verdad la frase de Gournay, según el cual “cuando el presidente del Gobierno quiere ser aplaudido

desde todos los palcos, le basta anunciar la reforma administrativa, pues nadie sabe los que significa". Claro está que una cosa es anunciarla y otra, bien distinta, realizarla con coherencia y con seriedad. También es preciso recordar que una auténtica reforma de la Administración Pública no se adopta con una reforma del régimen funcional como tampoco se resuelve el déficit público no incrementando el sueldo de los funcionarios públicos.

La reforma del régimen funcional puede ser uno de los medios pero, no se olvide que es necesario establecer y respetar los incentivos que los servidores públicos requieren, dignificar la prestación del servicio público, acabar con la selección inadecuada de recursos humanos, establecer una política de formación vinculada al potencial de carrera, reorganizar los efectivos públicos, suprimir órganos duplicados e inadecuados, llenar de contenido a instituciones públicas, etc.

A todas las transformaciones políticas, económicas y sociales que en los últimos tiempos se han producido, han tratado de dar respuestas nuestras Administraciones Públicas en el marco de la legislación vigente. No obstante, es posible constatar un conjunto de problemas e ineficiencias que se han producido o agravado en el curso de su aplicación: la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral, incluso cuando realizan funciones idénticas; la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; la excesiva movilidad voluntaria interna de los funcionarios públicos, que contrasta con los estrictos límites de la movilidad forzosa y con una reducida movilidad del personal entre Administraciones: la escasa consideración de los resultados y del desempeño en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos, etc.

La planificación debe ajustar de manera previsora el personal disponible a las necesidades de la organización y a un coste razonable, en coordinación con los criterios de política económica. De esta manera, ha de ser más factible evitar los excesos estructurales de personal, que suelen dar lugar a drásticas reacciones presupuestarias de control (tasa de reposición de efectivos, limitación general de retribuciones). Y también será más fácil combatir las repentinas carencias de empleados de carácter fijo para funciones determinadas, que es una de las causas esenciales del incremento de la temporalidad en el empleo público.

Como se expuso anteriormente, el «adelgazamiento» y la racionalización de la Administración Pública española ya comenzó en 2012.

Con las medidas adoptadas por el Gobierno, y en el marco de disciplina de la LOEPSF, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se redujo hasta el 6,98% del PIB en 2012, frente al 8,96% registrado en 2011, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad.

Este «adelgazamiento» no es temporal, ni siquiera consecuencia última de la crisis, sino que se está propiciando un cambio estructural en la Administración apoyado en criterios de eficiencia. Son muchas e importantes las reformas de Administración Pública llevadas a cabo en este último año y medio.

Las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios recogidas en el informe de la CORA comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las Administraciones Públicas a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

9. BIBLIOGRAFIA.

PUBLICACIONES:

BAYONA I ROCAMORA, ANTONI; ELENA CÓRDOBA, AMADOR; FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN; JUNQUERA GONZÁLEZ, JUAN; LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ; PRATS CATALÁ, JOAN; REBOLLO PUIG, MANUEL; ROMAN RIECHMANN, CARMEN; SÁINZ MORENO, FERNANDO; SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL; ALFONSO SANTAMARÍA, JUAN; SEGARRA TORMO, SANTIAGO; VELÁZQUEZ LÓPEZ, FRANCISCO JAVIER; ZATARAÍN DEL VALLE, REYES. (2004). Estudios para la reforma de la administración pública. Madrid (Instituto Nacional de Administración Pública).

BOHLANDER, GEORGE (2002) Administración de Recursos Humanos; Madrid: Editorial International Thomson.

CANALES ALIENDE, JOSE MANUEL (2002) Lecciones de Administración y de Gestión Pública. Alicante: Editorial Universidad de Alicante.

CHIAVENATO, IDALBERTO (2007) Administración de recursos humanos: el capital humano de las organizaciones. México: Editorial McGraw-Hill.

XAVIER BALLART, CARLES RAMIÓ (2000) Ciencia de la Administración; Valencia: Editorial: Tirant lo Blanch.

FERNÁNDEZ SANTOS, YOLANDA; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ M. ;RODRÍGUEZ PÉREZ, ALICIA (2008). Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Editorial: Universidad de León.

GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA (2007) La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Editorial: Universidad de Salamanca.

MANUEL ALCANTARA, ANTONIA MARTINEZ (2001) Política y Gobierno de España; Valencia: Editorial: Tirant lo Blanch.

RAMIÓ MATAS, CARLES. (2002). Teoría de la Organización y Administración Pública. Barcelona. Ed. Tecnos.

DOCUMENTOS EN LÍNEA:

SAINZ MORENO, FERNANDO (2004) Estudios para la Reforma de la Administración Pública; Editorial INAP.

COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA).
http://www.seap.minhap.gob.es/areas/reforma_aapp.html [consulta en diciembre 2013]

EL COSTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

http://www.cenavarra.es/documentos/ficheros_comunicacion/EL%20COSTE%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20ESPANA%20def%20Oct09.pdf [Consulta diciembre de 2013]

INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF [Consulta en enero 2014]

LA ADMINISTRACIÓN QUE SE ESPERA PARA DESPUÉS DE LA CRISIS

http://cms.ual.es/idc/groups/public/@orgob/@gerencia/documents/documento/jornadasger_e_doc13.pdf {Consulta diciembre 2013}