

LA TRANSFORMACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA COMUNITAT FORAL DE NAVARRA: EL REPTE DE LA MODERNITZACIÓ

José Antonio Razquin Lizarraga

Sumari

- I. Introducció.
- II. Referència breu als aspectes organitzatius de la LORAFNA.
- III. L'Administració de la Comunitat Foral: estructura departamental i concentració decisonal.
 - 1. Estructura departamental.
 - 2. La dialèctica politització-tecnificació de la cúpula administrativa.
 - 3. Aspectes nous de l'organització de l'Administració foral.
- IV. La transformació quantitativa i qualitativa del personal al servei de l'Administració foral.
 - 1. De la dispersió normativa a l'Estatut de personal.
 - 2. Característiques de la Llei foral 13/1983: Estatut de personal.
 - 3. La dualitat funcionaris/laborals: de la laboralització a l'equiparació i, finalment, la integració.
- 4. De la unitat a la diversitat: la tríade de regulacions.
- 5. Aspectes de modernització.
- V. Operativitat de l'Administració foral: reformes administratives i incorporació de noves tecnologies d'informació.
 - 1. Estudis de reforma organitzativa.
 - 2. La incorporació de noves tecnologies d'informació: simplificació i eficiència administratives al servei dels ciutadans.
- VI. L'Administració institucional i les empreses públiques.
 - 1. Organismes autònoms.
 - 2. Empreses públiques.
- VII. L'Institut Navarrès d'Administració Pública: una reforma propiciada per la modernització administrativa.
- VIII. Perspectives de futur.

I. Introducció

El transcurs de més d'una dècada des de la configuració de Navarra com a Comunitat Foral i l'aprovació de la Llei orgànica de reintegració i millorament del Fur de Navarra de 1982 (LORAFNA) fins avui (31 de maig de 1994), ens ofereix una institucionalització o consolidació organitzativa interna de l'Administració de la Comunitat Foral, que possibilita una anàlisi de la seva evolució i n'exposa dinàmicament l'organització, l'estructura i el funcionament. Aquest examen no ha de ser de caràcter jurídic-formal sinó més aviat des de la perspectiva de la ciència de l'Administració. És a dir —sense oblidar la referència sempre necessària als textos legals—, convé ponderar el funcionament real de l'Administració foral, com és i com opera efectivament l'Administració esmentada, per què s'estructura i funciona d'una manera determinada.¹ Es

1. En relació amb aquest tema, vegeu M. Baena del Alcázar, *Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1984; *Organización administrativa*, 2a. edició, Tecnos, Madrid, 1987; i *Instituciones administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

tracta d'exposar una experiència que, no obstant això, no s'ha de limitar a l'anàlisi del passat sinó que ha de tractar de reflectir la situació present, des de la qual prendrà impuls la projecció del futur.

L'anàlisi de les característiques més rellevants de l'organització administrativa foral navarresa, de les seves causes i de la seva realitat, ens exigeix fer una referència succinta al context propi de la Comunitat Foral de Navarra, als paràmetres de tipus territorial, històric, econòmic, jurídic, competencial, polític i comparat per facilitar una comprensió adequada de la realitat organitzativa de l'Administració pròpia de la Comunitat Foral de Navarra.

En primer lloc, la dimensió de la Comunitat Foral de Navarra és un factor important per entendre i per planificar l'organització i el funcionament de l'Administració foral. Navarra és una comunitat uniprovincial, amb una extensió de 10.421 km² i una població de 520.000 habitants, distribuïda en 271 municipis i 372 *concejos*. Aquesta dispersió organitzativa local s'ha de matisar ja que la capital, Pamplona, té 195.000 habitants i a la comarca de Pamplona hi resideix quasi el 50 % de la població de Navarra. Tudela és el segon municipi de Navarra, amb 26.000 habitants. La situació central de la capital fa que les distàncies es puguin considerar curtes. En general, hi ha bones comunicacions.

Des d'un punt de vista històric, jurídic i competencial, Navarra és un dels territoris històrics a què fa referència la disposició addicional primera de la Constitució, la qual, de conformitat amb la LORAFNA, es configura com a Comunitat Foral. És un *continuum* de l'entitat històrica que ja existia anteriorment, la Diputació Foral com a entitat local, en la posició de la qual se subroga l'entitat creada a partir de la Llei orgànica esmentada (disposició addicional tercera). El seu nivell competencial és el d'autonomia plena i, fins i tot, en matèries determinades té un grau més gran de facultats (per exemple, competències històriques que no tenen les comunitats autònomes i conveni econòmic que en regula l'activitat tributària i financera).

Des del punt de vista econòmic, el volum quantitatiu dels pressupostos generals de Navarra ha passat de 49.216 milions l'any 1984 a 230.883 milions l'any 1994. El sistema peculiar de conveni econòmic reconeix la responsabilitat fiscal plena de la Comunitat per obtenir els ingressos necessaris per fer front a la despesa pressupostària. Aquest fet és una característica rellevant que influeix notablement en l'organització de l'Administració foral.

L'inici del funcionament de l'Administració de la Comunitat Foral actual, després de la LORAFNA, prové, sense solució de continuïtat, de la Diputació Foral anterior. Encara que fos una corporació local, la Diputació Foral desenvolupava un gran ventall de funcions i oferia nombrosos i importants serveis públics als ciutadans navarresos. El punt de partida l'hem de situar, doncs, en la LORAFNA, aprovada l'any 1982 (1984), la qual provoca una transformació institucional de Navarra i de l'Administració foral.

El paràmetre polític es limita a constatar quin ha estat el grup polític que ha estat en el Govern de la Comunitat Foral i l'ha mantingut en les diverses legislatures que hi ha hagut des de la Llei orgànica esmentada. En les dues primeres legislatures (1983-1987 i 1987-1991) el Govern de Navarra va correspondre al Partit Socialista (PSN-PSOE) mitjançant el procediment automàtic que preveu la LORAFNA. En ambdues legislatures el president va ser el senyor Urralburu Tainta. A la legislatura actual (1991-1995) i pel mateix procediment automàtic, el partit Unió del Poble Navarrès

ocupa el Govern de Navarra. El president és el senyor Alli Aranguren. En totes les legislatures, el Govern ha rebut el suport d'un grup parlamentari minoritari, que no tenia majoria a la Cambra, per la qual cosa l'acció de govern ha necessitat diversos pactes polítics.

El caràcter dinàmic de totes les organitzacions — també, el de l'Administració foral — requereix una consideració preliminar en relació amb els diversos fets més rellevants que han incidit en la seva organització i en el seu funcionament. Aquestes dades reals mostren una transformació de la realitat econòmica de Navarra, que s'ha estès a la pròpia organització administrativa. En aquest sentit, cal assenyalar tres dades:

1. El procés de transferències de serveis de l'Estat a la Comunitat Foral de Navarra, el qual es va iniciar l'any 1985 i té com a elements més transcendents els traspassos que es van produir al final de la segona legislatura, en matèria d'ensenyament (juliol de 1990), INSALUD i INSERSO (gener de 1991).

2. El Pla global d'inversions en infraestructures per al trienni 1989-1991 (Llei foral 1/1989, de 28 de febrer) el qual ha suposat un esforç notable i una activitat inversora per part de la Diputació Foral, amb la implantació de grans infraestructures (la previsió inicial era de 91.000 milions de pessetes) i també la creació, la construcció i l'inici de funcionament de la Universitat Pública de Navarra (Llei foral 8/1987, de 21 d'abril)

3. L'aprovació del nou Conveni econòmic (Llei 28/1990, de 26 de desembre), que actualitza l'aportació de Navarra a les càrregues generals de l'Estat i, a partir del qual, la Hisenda foral ha passat a tenir dèficit.

Finalment, no s'ha de prescindir d'un paràmetre comparat ja que l'organització i el funcionament de l'Administració foral considera el context general d'altres administracions públiques. L'Administració foral no és aliena al procés de modernització de les administracions públiques que s'ha iniciat i s'ha impulsat a Espanya i a altres països, per la qual cosa la reforma d'aquesta té en compte els estudis i els plans de modernització elaborats, tant per l'Administració de l'Estat com pels altres països.² La percepció unànime d'una necessitat de canvi de les administracions públiques ha generat un denominador comú del procés de modernització. De moment, aquesta homogeneïtat es limita a la preocupació de com funciona l'administració, la millora dels seus serveis i la reducció de costos en una política general de contenció de la despesa pública. Aquest objectiu de modernització es projecta en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que configura l'administració com una organització instrumen-

2. És de cita obligada el treball primerenc de S. Martín Retortillo Baquer, *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1982.

Cal considerar l'experiència estatal, on destaca l'Acord del Consell de Ministres per al desenvolupament d'un Pla de modernització de l'Administració de l'Estat, de 15 de novembre de 1991; i la publicació del Ministeri per a les Administracions Públiques, *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, abril de 1992.

En l'àmbit comparat, és de plena actualitat l'informe del National Performance Review, vice-president Al Gore, titulat *Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos*, editat en castellà per l'IVAP, Oñati, 1994.

tal que actua de conformitat amb el principi d'eficàcia i amb els criteris d'eficiència i de servei als ciutadans (art. 3).³

Les fonts que s'han utilitzat per elaborar aquest treball, aferrat a la realitat i a l'experiència, deixant de banda aspectes formals, no es poden reduir a l'ordenament jurídic navarrès i a les normes i als actes publicats al *Butlletí Oficial de Navarra*. També són d'utilitat els informes que anualment elabora la *Cámara de Comptos de Navarra* sobre els comptes generals de Navarra de cada exercici econòmic, els quals ens indiquen el funcionament real dels serveis públics i de l'organització administrativa atès que consideren l'acció administrativa amb criteris d'eficàcia i d'eficiència. Examinen els aspectes jurídics, organitzatius i operatius més destacats de cada exercici econòmic i, a vegades, arriben a l'avaluació de l'eficiència dels serveis oferts per determinades unitats orgàniques. També és fonamental la informació que faciliten les unitats orgàniques de l'Administració foral, a la qual s'ha d'agrair la col·laboració dels seus serveis.

Tenint en compte les dades expressades i les fonts que s'han esmentat, dins dels paràmetres generals de modernització administrativa, considerarem tot seguit diversos aspectes de l'evolució i de la configuració reals de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra.

II. Referència breu als aspectes organitzatius de la LORAFNA

La LORAFNA dissenya un esquema institucional nou, equiparable a les comunitats autònomes, però que és notablement distint del model que hi havia anteriorment a Navarra. Estableix un sistema parlamentari racionalitzat, amb tres institucions bàsiques: el Parlament, el Govern i el president del Govern de Navarra. A aquestes institucions, hi caldria afegir la *Cámara de Comptos*, atesa la funció transcendental que se li atorga en relació amb la fiscalització financera del sector públic de la Comunitat Foral (art. 18 de la LORAFNA).

Aquest règim parlamentari, actualment en procés de reforma, està limitat per un mecanisme de tancament o de racionalització del sistema d'elecció del president del Govern de Navarra. Si fracassa l'elecció del candidat pel Parlament, entra en funcionament el sistema automàtic i la designació correspon al candidat del partit que tingui un nombre més elevat d'escons. Aquest procediment automàtic, que exclou la dissolució tècnica de la Cambra, és el que s'ha utilitzat en les tres legislatures per a l'accés al Govern de Navarra. Els tres presidents, que prèviament havien estat refusats per la Cambra, varen obtenir la Presidència perquè eren els candidats del partit amb un nombre més elevat d'escons. Es tracta, per tant, de governs monocolors i minoritaris, el marge de direcció política dels quals pot ser retallat per les majories conjunturals del Parlament.⁴

La LORAFNA no dissenya un model d'administració, fins i tot no la preveu

3. Cal remarcar un interès creixent per la introducció de les directrius d'eficàcia, d'eficiència i de servei en l'actuació administrativa. En aquest sentit, aconsellem la lectura, entre altres, dels treballs publicats a *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, 1989, en relació amb el principi d'eficàcia i núm. 223, 1991, en relació amb les tècniques gerencials en l'Administració pública.

4. En aquest sentit, es pot pensar en la possibilitat que el Parlament limiti les facultats del Govern per acordar transferències pressupostàries i, en aquests casos, exigir la seva intervenció per llei foral.

específicament, excepte de forma col·lateral. En la regulació del Govern de Navarra no parla de l'Administració foral, la qual apareix «confosa» dins del Govern, ja que al Govern se li atribueix la facultat executiva, que comprèn la reglamentària, l'administrativa i la facultat revisora en matèria administrativa o econòmico-administrativa, després de la judicial (art. 23. 1).⁵ Des de la perspectiva competencial, la LORAFNA menciona l'Administració quan atribueix a Navarra competència exclusiva, de caràcter històric o foral, en matèries de règim jurídic de l'Administració foral i dels ens que en depenen, de règim estatutari dels funcionaris públics, de normes de procediment administratiu i de contractes i concessions administratives (art. 49. 1).⁶

No obstant això, la LORAFNA, com a norma institucional bàsica de Navarra, ofereix determinades previsions que condicionen l'organització de l'Administració foral. Per exemple:

1. El punt de partida preconstitucional de la Comunitat Foral, atès que l'Administració de la Comunitat Foral és una continuació, se subroga en l'Administració de la Diputació Foral.
2. Un ampli elenc de competències, fent especial menció, en allò que aquí ens interessa, a aquelles competències forals o històriques relatives a l'organització i al funcionament de l'Administració, respectant els principis generals de la legislació bàsica estatal.
3. El sistema tradicional de Conveni econòmic que regula l'activitat tributària i financera de Navarra de manera que, basant-se en la seva autonomia tributària, gestiona un volum important dels impostos convinguts i recapta els ingressos que engrosseixen el seu pressupost.
4. Des del punt de vista orgànic, s'aprecia una primacia del Govern i, en particular, del seu president, fet que es produeix en les altres autonomies però amb una funcionalitat important del Parlament atès el caràcter minoritari i monocolor dels diversos governs.
5. El principi de col·laboració i de pacte, especialment en les relacions amb l'Estat. La pròpia LORAFNA crea una Junta de cooperació de composició paritària per conèixer les discrepàncies entre l'Administració de l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra.

III. L'Administració de la Comunitat Foral: estructura departamental i concentració decisional

La Llei foral 23/1983, d'11 d'abril, del Govern i de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, tal com indica la seva denominació, comprèn tant òrgans polítics com administratius. Dedicava el títol IV a l'Administració de la Comunitat

5. De fet, a la pràctica és usual utilitzar sinònimament els termes Govern de Navarra i Administració Foral; fins i tot preval l'ús del primer terme, per la qual cosa es confon un òrgan amb l'organització pròpiament administrativa.

6. Cal tenir en compte les encertades consideracions fetes, des d'una perspectiva general, per E. Argullol Murgadas, «La Administración de las Comunidades Autónomas», a *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, t. IV, pàg. 3449-3478.

Foral i en regula la seva organització (capítol I) i el règim de les disposicions reglamentàries i de les resolucions administratives (capítol II). Aquesta regulació legal ha estat desenvolupada pel Reglament de règim interior del Govern de Navarra i pels diversos decrets forals d'estructura orgànica de cada departament. D'aquesta regulació i de la seva implementació efectiva se'n poden destacar els aspectes següents:

1. Estructura departamental

L'Administració de la Comunitat Foral s'estructura en departaments, al capdavant dels quals hi ha un conseller que els dirigeix. El nombre de departaments previst inicialment era de deu, nombre que no ha variat encara que el Govern n'ha modificat la denominació o les competències.

L'estructura departamental és molt simple: Departament — Direcció General — Servei — Secció — Negociat. Expressat en termes jeràrquics tenim: conseller — director general — director de servei — cap de secció — cap de negociat. Des del punt de vista funcional, a aquests òrgans els corresponen les funcions següents:

a) Conseller: la direcció superior del departament; és a dir, la potestat reglamentària i administrativa en matèries de la seva competència.

b) Direcció General: no és un òrgan de caràcter necessari. Consisteix en l'agrupació de serveis. El seu titular és un càrrec eventual, de confiança política, designat lliurement pel Govern i sotmès al règim d'incompatibilitats dels membres del Govern. Li correspon la direcció superior dels serveis que agrupa i, en cas de delegació, pot dictar resolucions administratives.

c) Servei: són unitats orgàniques a les quals correspon l'exercici de blocs de competències de naturalesa homogènia. El Govern designa i cessa lliurement els seus titulars entre els funcionaris de l'Administració foral.

d) Seccions i negociats: són unitats internes de funcionament a les quals respon, sia un sector de funcions corresponents al servei en què s'integren (secció) o la realització de tasques d'instrucció i de tramitació d'expedients i de treballs d'un sector d'activitat determinat (negociat). En ambdós casos, els càrrecs de cap es proveeixen per concurs de mèrits entre funcionaris de l'Administració foral.

Així doncs, l'eix central de l'estructura departamental, segons la Llei foral de Govern, eren els serveis encarregats de dur a terme les funcions i les actuacions administratives en els diversos sectors o les diverses àrees en què es divideix funcionalment la tasca administrativa. No obstant això, el desenvolupament efectiu de l'estructura departamental i la pròpia realitat fan necessària la introducció de les matisacions següents:

1. L'organització de l'Administració de la Comunitat Foral, després de la constitució del primer Govern de Navarra l'any 1984, va haver de tenir en compte l'estructura organitzativa anterior preexistent, la qual es va adscriure als departaments (Decret foral 36/1984, de 7 de maig), amb la qual cosa s'aconseguia una continuïtat de la nova Administració amb l'anterior Diputació Foral. La implantació de l'Administració de la Comunitat Foral va suposar un important canvi estructural, de funcionament i de perspectives davant les noves competències.

Aquesta transformació administrativa profunda realment no va ser traumàtica, encara que hi va haver alguns conflictes perquè una part de la nova estructura va ser coberta amb directius nous, al marge de les situacions precedents.

2. Malgrat el seu caràcter facultatiu, tots els departaments varen tenir almenys, des del seu començament, una direcció general. Amb el sistema anterior, les direccions eren servides per funcionaris; actualment, la designació dels directors generals es fa lliurement.
3. L'estructura departamental és la que hem esmentat anteriorment en lloc de l'estructura molt simple prevista a la Llei foral 23/1983 (art. 47.1). Al conseller li correspon la funció directiva i decididora i, en cas de delegació, correspon al director general. A les direccions de servei, que no tenen l'atribució de dictar resolucions administratives, els correspon l'alta gestió. Aquesta concentració s'emfatitza si tenim en compte que enfront de les decisions departamentals, del conseller o del director general, pot haver-hi un recurs administratiu davant del Govern de Navarra.
4. Des d'un primer moment s'aprecia la necessitat de convergir en un òrgan o en una unitat departamental les funcions de règim interior i coordinació, d'assistència tècnica i financeres, per la qual cosa es crea a cada departament una secretaria tècnica. Aquesta unitat, de fet s'assimila als serveis, ateses la forma de designació del seu titular, la seva posició interna i les seves funcions. Es configura com una unitat horitzontal dins de cada departament, la qual ha de dur a terme les funcions administratives i ha de dirigir i coordinar la instrucció dels procediments administratius.

L'esquemàtic model legal de l'estructura departamental ha estat desenvolupat posteriorment en les regulacions orgàniques de cada departament. Actualment, els departaments tenen una o diverses direccions generals, amb un nombre dispar de serveis, una secretaria tècnica i una unió de seccions i de negociats. L'eix central de la gestió administrativa és el director de servei.

Aquestes característiques precedents de l'estructura departamental de l'Administració foral es mantenen en les tres legislatures, si bé en la legislatura actual es pretén encunyar un nou caire organitzatiu que consisteix a simplificar l'estructura administrativa i a tecnificar el segon esglaó polític dels departaments. Els departaments actuals, que es mantenen en peu, són els següents: Presidència; Economia i Finances; Administració Local; Ordenació del Territori i Medi Ambient; Ensenyament i Cultura; Salut; Obres Públiques, Transports i Comunicacions; Agricultura, Ramaderia i Forest; Indústria, Comerç, Turisme i Treball; Benestar Social, Esports i Habitatge.

Així doncs, hi ha una transformació escassa de l'estructura departamental, de la qual es poden destacar les característiques següents:

1. L'opció per una estructura senzilla, amb un nombre reduït de departaments, la qual cosa en propicia la minoració. En aquest sentit, els departaments de Presidència, d'Administració Local i d'Ordenació del Territori i del Medi Ambient tenen el mateix titular.
2. Les modificacions de l'estructura departamental responen més aviat a criteris polítics o voluntaristes, sense suport real en estudis previs que n'avalin la coherència i utilitat. Aquesta estructuració per rams o per sectors no és mimètica amb l'estatal

i pot plantejar problemes de coordinació i de direcció en la implantació de les polítiques públiques que es fixin i, atès el seu caràcter instrumental, l'Administració ha d'implementar.

Ens crida l'atenció la separació en diversos departaments dels rams o blocs funcionals següents: ordenació del territori i medi ambient està separat d'obres públiques i transports; ordenació del territori (que inclou urbanisme) i medi ambient constitueixen un departament que no té competència sobre habitatge, la qual s'assigna a un altre departament. Els sectors de treball, benestar social i salut es gestionen per tres departaments diferents.

3. Finalment, la reduïda i simple estructura departamental sembla que intenti equilibrar o ponderar l'àmbit polític i l'administratiu, reduint al màxim el nivell polític de l'Administració.

2. *La dialèctica politització-tecnificació de la cúpula administrativa*

Sense necessitat d'entrar en consideracions generals i doctrinals respecte a això, ens limitem a constatar que l'Administració foral té, formalment, un mínim nivell polític en l'organització departamental. Això es manifesta en el conseller i en el director general, els quals es caracteritzen legalment com a càrrecs polítics, la designació dels quals es pot realitzar segons un criteri de confiança política. En canvi, les direccions de servei i les secretaries tècniques es nodreixen necessàriament amb funcionaris de la pròpia administració, designats lliurement pel Govern.

Corresponentment amb aquests dos caràcters, polític i administratiu, s'atribueix la facultat de decisió als consellers i, si escau, per delegació, als directors generals. A les direccions de servei i a les secretaries tècniques només els correspon l'alta gestió administrativa, la tramitació dels procediments i l'execució de les polítiques i de les decisions adoptades en el nivell polític.

Aquesta dicotomia que, com hem vist, transcendeix al plànol de la decisió administrativa, planteja alguns problemes de gestió amb vista a l'eficàcia i a l'eficiència de l'actuació administrativa, atès que no hi ha delegació en tots els departaments, la qual cosa porta al fet que el titular del departament s'hagi d'ocupar de resoldre o de decidir temes de caire menor.⁷

La conclusió anterior s'ha de perfilar ateses dues circumstàncies que mostren una modulació de criteris entre les dues primeres legislatures i la tercera. En primer lloc, la Llei foral autoritza l'existència de gabinets, tant del president com dels consellers. Aquesta possibilitat es va utilitzar en la primera legislatura quan es van designar caps de gabinet, situats en un nivell o plànol anàleg a les direccions generals, d'extracció partidista o política, que impulsaven i vetllaven per l'aplicació de programes i de directius polítics en l'acció administrativa, i que cobrien la zona que hi ha entre l'acció de govern i l'actuació administrativa. A la segona legislatura es van mantenir els gabinets, sempre en un nombre molt reduït, però se'ls va donar un nou encuny encaminats a la realització de tasques de màrqueting o d'imatge, per la qual cosa s'hi varen integrar, en gran part, persones que provenien de l'àrea dels mitjans de comuni-

7. Cal pensar, per exemple, que el titular del departament concentra l'exercici de la potestat sancionadora, ja que la normativa foral no preveu la desconcentració de funcions, sinó que únicament en possibilita la delegació.

cació. La Presidència del Govern no té una estructura administrativa pròpia de suport o d'execució de les seves decisions. Aquesta tasca, encara que es podria dur a terme pels serveis del Departament de Presidència (segons el que preveu el Reglament de règim interior del Govern), realment va ser duta a terme pel gabinet del president, que estava integrat per directius polítics encarregats de les diverses àrees d'agenda presidencial, contacte permanent amb el partit i disseny de polítiques o programes per impulsar des de la Presidència.

En la tercera legislatura hi ha un canvi, ja que desapareixen els gabinets dels consellers amb la intenció d'evitar interferències en l'acció administrativa, el desenvolupament de la qual correspon, legalment i orgànicament, a l'estructura departamental. Només es manté, d'una manera molt reduïda, el gabinet del president.

El segon aspecte que s'ha de considerar fa referència als criteris emprats per a la designació d'alts càrrecs.⁸ Sense tenir en compte els consellers, en les dues primeres legislatures sembla que es té més en compte el criteri polític en la designació dels directors generals, tot i que també hi concorre un criteri tècnic. En la tercera legislatura sembla que aquella preferència se substitueix per un criteri tecnocràtic. S'opta per situar en el segon esglaió departamental funcionaris mitjançant, a vegades, un reforçament o una elevació de l'estructura administrativa.

3. Aspectes nous de l'organització de l'Administració foral

Tal com s'ha afirmat amb caràcter general, també a l'Administració foral s'aprecia una reproducció del model estatal d'estructura administrativa. Reproducció dels criteris de l'ordenament estatal i de la pròpia definició de l'Administració de l'Estat com a persona jurídica única i de l'estructuració per branques o sectors de l'Administració foral, i també l'atribució d'una posició superior al Consell de Govern.⁹

Aquest mimetisme amb l'organització estatal i l'homogeneïtat amb l'estructura administrativa formal de les comunitats autònomes s'ha de relativitzar ja que, darrere de les analogies formals i estructurals, hi pot haver un funcionament operatiu i pràctic divers pel que fa als condicionants o característiques pròpies com poden ser la dimensió territorial i la pròpia tradició. En aquest sentit, com a característiques que singularitzen l'Administració foral, podem destacar les següents:

a) L'Administració foral té una estructura departamental concentrada, sense que reproduïxi ni un sistema binari (actuació mitjançant delegacions) ni una Administració indirecta (gestió mitjançant les entitats locals).¹⁰ La dimensió i la tradició han comportat que el poder de decisió es centri en el nivell polític, en els òrgans superiors de l'Administració (president, Govern i consellers). D'altra banda, no hi ha òrgans consultius independents o externs.

8. No fem cap valoració que excedeixi la nostra capacitat. Respecte a això, és d'interès, entre altres, el primer treball sobre el personal de govern de Catalunya elaborat per A. de Alfonso Bozzo, «Los "altos cargos" de la Generalitat: ¿administradores o políticos?», a *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 25, 1982, pàg. 81-100. Amb caràcter general, cal destacar M. Baena del Alcázar, «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», publicat a l'obra col·lectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, pàg. 331360, la qual recull els treballs de les Jornades organitzades per la Direcció General del Servei Jurídic de l'Estat.

9. Argullol Murgadas, *op. cit.*, pàg. 3466-3469.

10. Cfr. Argullol Murgadas, *op. cit.*, pàg. 3458.

b) La configuració peculiar de la Comunitat Foral permet que l'Administració foral, malgrat la seva concentració decisional i la seva localització quasi exclusiva a la capital, sigui propera als ciutadans, els quals tenen una gran accessibilitat, no només als òrgans administratius sinó també al nivell polític.

c) En la tercera legislatura sembla que es vulgui propiciar una certa innovació: tendència envers una configuració tecnocràtica de l'Administració pública, amb una limitació del nivell polític als membres del Govern i una funcionarització de la resta de l'estructura administrativa, amb la supressió coetània dels gabinets polítics. Això no obstant, la revalorització de la burocràcia pot plantejar algunes dificultats: burocratització de l'acció administrativa, atesa l'escassa autonomia que tenen a la pràctica els alts directius, excepte els consellers; expansió funcional que irradia criteris de legalisme, normativització i burocratització de l'actuació administrativa, tractant de reduir al màxim la discrecionalitat o la capacitat política; perill de desconnexió entre l'acció del Govern i l'Administració i el partit que dona suport al Govern i, finalment, l'absència de fixació d'un marc general (pla de modernització) on situar aquesta directriu tecnocràtica, de la qual no provenen necessàriament la simplificació, la transparència, l'eficàcia i l'eficiència administratives.

IV. La transformació quantitativa i qualitativa del personal al servei de l'Administració foral

1. *De la dispersió normativa a l'Estatut de personal*

La Comunitat Foral de Navarra, uniprovincial, comença la seva nova etapa amb els funcionaris que provenen de la Diputació Foral, anomenats funcionaris propis de l'Administració foral. La funció pública foral no tenia una normativa general i racional perquè la regulació precedent estava constituïda per nombrosos acords de la Diputació Foral, en bona part de caire parcial o puntual.

Aquesta dispersió i fragmentació es va acabar amb la Llei foral 13/1983, de 30 de març, de l'Estatut del personal al servei de les administracions públiques de Navarra. Aquesta llei foral constitueix una fita normativa transcendental i és el producte d'un estudi previ en matèria de recursos humans que es va realitzar amb la intenció de racionalitzar i d'ordenar la situació precedent més que per afrontar la nova etapa que s'iniciava amb la LORAFNA.

L'Estatut de personal de 1983 s'estructura sobre tres elements bàsics que havien d'integrar l'Estatut esmentat: la pròpia Llei foral 13/1983, que estableix el règim jurídic bàsic del personal; els reglaments de desenvolupament de la llei esmentada, que implanten el model i la regulació legal; i una Llei foral de cossos i escales que estructura la funció pública foral. No obstant això, el desenvolupament reglamentari no ha estat complet; hi ha hagut diversos conflictes i avatars i, tot i que ha transcorregut més d'una dècada, encara no s'ha elaborat ni s'ha aprovat la Llei foral de cossos i escales.

D'altra banda, a causa de les transferències de serveis estatals, sobretot els traspassos en matèria d'ensenyament (3.630 empleats) i de l'INSALUD i de l'INSERSO (3.137 persones), en una dècada s'ha produït una transformació important de la fun-

ció pública foral. Quantitativament, s'ha triplicat el nombre de persones al servei de l'Administració foral, que ha passat de 4.805 persones l'any 1984 a prop de 15.000 l'any 1993. Qualitativament, són escassos els traspassos de personal del nivell A en els serveis administratius; en canvi, les ofertes públiques d'ocupació convoquen un nombre elevat de places del nivell A i les transferències inclouen un nou tipus de personal, el personal estatutari de la Seguretat Social.

2. Característiques de la Llei foral 13/1983: Estatut de personal

L'Estatut de personal de 1983 conté una regulació completa i pròpia de la funció pública foral, amb novetats notables en relació amb la legislació estatal de personal coetània i de la posterior Llei de mesures 30/1984, de 2 d'agost. Els trets principals són els següents:

a) Característiques de l'Estatut de personal de 1983:

- 1) General: inclou, llevat d'algunes petites excepcions, tot el personal al servei de l'Administració foral i dels seus organismes autònoms.
- 2) Unitari: una regulació única i uniforme per a totes les administracions públiques de Navarra, inclosos els organismes autònoms que en depenen.
- 3) Separat: cada Administració pública té la seva pròpia funció pública, no intercomunicable, encara que està formalment homologada amb la resta d'administracions públiques. Aquesta última característica s'ha trencat, en part, perquè hi ha una comunicació horitzontal entre l'Administració foral i els organismes autònoms que en depenen (i, fins i tot, amb el Parlament de Navarra).

b) Com a contrapunt de les deficiències del sistema anterior, la Llei foral 13/1983 dissenya un règim general i unitari, però a més *tancat*, i tracta de fixar una regulació exhaustiva i poc flexible de la funció pública foral. Aquesta pretensió de fer un sistema complet no s'ha aconseguit plenament ja que encara l'any 1994 no s'han aprovat ni el Reglament de drets passius ni la Llei foral de cossos i escales, els quals s'havien d'aprovar o s'havia de trametre el projecte corresponent al Parlament abans del dia 1 de gener de 1985.

c) La funció pública foral s'estratifica en *cinc nivells*, atesos els diversos graus acadèmics: A, B, C, D i E. El nivell (equiparable als grups de classificació) és l'element vertebrador del sistema funcional perquè no existeix el grau personal. El nivell és un factor indispensable de la selecció, de la carrera administrativa i, sobretot, del règim retributiu.

La Llei foral configura, a més, un *sistema mixt*: l'ingrés o la selecció es realitza, a la pràctica, segons els cossos i les escales; en canvi, la provisió es refereix a llocs de treball. El lloc de treball que, segons l'Estatut, és l'única referència o l'eix sobre el que gira tot el sistema, es mediatitza o relativitza per l'estructuració real en cossos i en escales, d'una manera explícita en la selecció de personal, i que s'estén també al règim retributiu.

d) El *sistema retributiu* dissenyat per la Llei foral i desenvolupat pel Reglament provisional de retribucions està integrat pels conceptes següents:

- Les *retribucions bàsiques*, integrades pel sou inicial del nivell corresponent, el grau i l'antiguitat (quinquennis).
- Les *retribucions complementàries del lloc de treball*, que són els complements de lloc de treball, de càrrec directiu, de dedicació exclusiva, d'incompatibilitat, de prolongació de jornada i de risc especial; per als funcionaris adscrits al Servei d'Inspecció Tributària hi ha el complement de productivitat i també hi ha un complement específic per als funcionaris dels nivells C, D i E.
- *Altres retribucions*: hi ha indemnitzacions per despeses realitzades per raó de servei, d'ajut familiar, compensacions per hores extraordinàries, per torns, per horari nocturn o festiu, per guàrdies i per participar en tribunals i impartir cursos, i també la compensació per retribucions anteriors superiors a les previstes a l'Estatut.

Per entendre adequadament aquest règim retributiu cal fer esment de les dades següents:

1. El sou inicial és una quantitat igual per als funcionaris de cada nivell i es determina de conformitat a uns índexs de proporcionalitat que van de l'1 (nivell E) al 2 (nivell A), per la qual cosa la quantia es determina multiplicant l'índex corresponent pel sou inicial que cada any s'assenyala per al nivell E. Per a l'exercici de 1994, el sou inicial del nivell E puja a 1.508.290 pessetes i per al nivell A és de 3.016.580 pessetes.
2. El sistema retributiu és complet i tancat, i es basa en el nivell o grup de classificació i en el cos o escala al qual pertany el funcionari. No hi pot haver altres retribucions que les que corresponen als conceptes retributius fixats legalment i en les quantitats que resultin d'aplicar els percentatges determinats reglamentàriament. A més, els complements s'apliquen per blocs o cossos funcionaris i no per raó del lloc de treball. Per això constatem la manca d'un concepte retributiu específic del lloc ocupat realment i la manca d'un concepte retributiu de productivitat, el qual només es preveu per a un nombre reduït de funcionaris (inspectors d'Hisenda). A més, les retribucions complementàries del lloc de treball, a pesar de la seva denominació, no es corresponen amb el lloc concret de treball. Aquests complements, com que són un percentatge del sou inicial del nivell corresponent, retribueixen realment el nivell o el grup de classificació o, a la pràctica, el cos o l'escala a la qual pertanyi el funcionari.
3. La rigidesa del règim retributiu ha propiciat les fugides del sistema i s'ha tractat de crear conceptes retributius més flexibles o específics per a col·lectius determinats (per exemple, complement de productivitat no general, sinó limitat a certes categories o funcions).

e) En relació amb la *carrera administrativa*, l'Estatut de personal preveia tres instruments: 1. La *promoció de nivell* mitjançant la reserva de places en el torn restringit per al personal de nivells inferiors; 2. L'*ascens de grau*, concepte retributiu que consisteix en un percentatge del sou inicial del nivell corresponent, ascens que tenia una doble via: una d'automàtica, basada en l'antiguitat en el grau immediatament inferior, i l'altra, el concurs de mèrits en què s'inclouïa un procés de qualificació de cada funcionari; 3. L'*ascens de categoria* dins del nivell respectiu.

L'aplicació pràctica d'aquestes tres previsions de carrera administrativa ha estat dispar: la promoció de nivell s'ha fet efectiva en la selecció de funcionaris i es xifra,

segons una modificació legal, en el 50 % de les vacants objecte de cada convocatòria. L'ascens de grau, en què inicialment es preveia la valoració o qualificació de cada funcionari, ha acabat per convertir-se en un sistema d'ascens per antiguitat, perquè la via inicial d'ascens per concurs de mèrits realment no es va arribar a practicar i avui s'ha transformat legalment en un sistema d'ascens per antiguitat. En darrer terme, l'ascens de categoria s'aplica a supòsits molt escassos perquè, tal com anem insistent, tota l'estructura gira entorn a cossos funcionaris sense que dins de cada nivell o grup de classificació hi hagi una gradació o escala de llocs de treball.

D'altra banda, la previsió legal originària de cobertura dels càrrecs de cap de secció i de negociat per concurs de mèrits va quedar frustrada aviat perquè la Llei foral 9/1985, de 25 de maig, encara que va mantenir formalment aquest sistema de provisió, va permetre la cobertura interina dels càrrecs esmentats per designació discrecional. Actualment, la majoria de prefectures estan cobertes interinament per funcionaris designats discrecionalment, és a dir, sense convocatòria de concurs de mèrits i recentment s'ha iniciat el procés de provisió reglamentària per concurs de mèrits de les prefectures esmentades.

Per tot això que hem exposat, l'Estatut de personal incorpora algunes novetats en relació amb el context general de regulació de la funció pública estatal i autonòmica. Cal remarcar, entre altres, les següents:

1. L'Estatut de personal de 1993 ha portat a terme una racionalització innegable de la funció pública foral. L'ordenació es porta a terme segons unes regles i unes normes diferents de les del sistema estatal, per la qual cosa la regulació foral és notablement diferent de la regulació bàsica estatal, però respecta els drets i els deures essencials reconeguts als funcionaris públics.

2. En l'aspecte retributiu, cal destacar que el sistema és distint de l'estatal; les retribucions bàsiques tenen un gran pes, gira entorn al nivell o al grup de classificació i, a la pràctica, atén el cos funcional al qual pertany més que al lloc de treball. Per això, aquest sistema retributiu és excessivament rígid i poc flexible, i no es tenen en compte els factors de motivació i de productivitat. D'altra banda, cal remarcar —amb poques excepcions— la generalització dels conceptes retributius d'exclusivitat o d'incompatibilitat per als nivells A i B de manera que, als funcionaris que pertanyen a aquests nivells, a la pràctica, se'ls impedeix l'exercici d'activitats professionals en el sector privat.

3. Realment, a la funció pública foral no hi ha una carrera administrativa per la manca d'una determinació legal dels cossos i de les escales, perquè l'estructura funcional, a la pràctica, és tancada i amb l'absència de graus intermedis (no existeixen ni els nivells del complement específic ni del grau personal que hi ha a la legislació estatal).¹¹

Aquesta manca de carrera administrativa s'agreuja en els nivells més alts on, d'altra banda, sorgeixen noves estructures administratives. En els nivells més baixos es redueixen les expectatives de promoció que hi havia en el sistema anterior, atesa la importància que s'atorga a la titulació acadèmica per al desenvolupament dels llocs de

11. Sobre la carrera administrativa, vegeu *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, 1987, dedicat monogràficament a aquesta matèria.

treball i la regressió retributiva que es produeix, ja que la retribució es percep segons el nivell o el grup de classificació que es tingui i no per raó del lloc de treball concret que s'ocupa.

4. Una de les novetats que incorpora l'Estatut de personal de 1983 és la previsió d'*òrgans de representació* dels funcionaris mitjançant els quals aquests participin en la determinació de les condicions de prestació dels seus serveis o del seu treball. Aquesta regulació legal va ser desenvolupada reglamentàriament ben aviat, mitjançant el Decret foral de 21 de novembre de 1984. El Govern de l'Estat va presentar-hi un conflicte positiu de competència, que es va resoldre en la STC núm. 140/1990, de 20 de setembre, en un sentit substancialment favorable a la regulació foral.

A la pràctica, des de l'any 1988 l'Administració foral ha negociat i ha subscrit amb la representació del personal (funcionaris, contractats laborals i policia foral) acords generals i sectorials en relació amb les condicions retributives i de treball. Actualment, hi ha en vigència un conjunt d'acords de caràcter biennal (1992 i 1993) que afecten el personal de l'Administració general o «la resta del personal», el personal docent, el personal adscrit al Servei Navarrès de la Salut, el personal de l'Institut Navarrès de Benestar Social, i també hi ha un conveni col·lectiu amb el personal laboral.

5. En darrer lloc, l'Estatut de personal, sense alterar la seva regulació essencial, ha estat modificat puntualment nombroses vegades, especialment mitjançant les lleis forals anuals de pressupostos generals de Navarra i també amb motiu de l'assumpció de les transferències d'ensenyament i de l'INSALUD. Per això va caldre elaborar un text refós, que es va aprovar per Decret foral legislatiu 251/1983, de 30 d'agost.

3. *La dualitat funcionaris/laborals: de la laboraltització a l'equiparació i, finalment, la integració*

L'Estatut de personal de 1993 distingia clarament entre dues categories de personal diferents: d'una banda, els funcionaris públics o de carrera i, de l'altra, el personal laboral. En relació amb aquestes dues classes de personal, l'Estatut de personal de 1983 no establia una distinció nítida entre quins llocs de treball eren reservats als funcionaris i quins eren de naturalesa laboral. És més, s'inclinava decididament vers els funcionaris públics i feia una regulació escarida del personal contractat en règim laboral (només tres articles: 93, 94 i 95).

No obstant això, aquesta tendència va canviar en un àmbit determinat, de conformitat amb la Llei foral 8/1986, d'1 de juliol (actualment derogada), que determinava que els llocs de treball del Servei Regional de Salut, tant els de nova creació com les vacants que es produïssin, serien ocupats des d'aleshores per personal contractat en règim laboral, excepte aquells llocs de treball que, per la naturalesa de les seves funcions, estiguessin reservats a personal funcionari. Es produeix, doncs, una laboraltització del personal dels serveis hospitalaris de l'Administració foral, integrat en l'organisme autònom Servei Regional de Salut (actualment, Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea), la qual cosa va comportar un increment del nombre de personal laboral, el qual, al seu torn, va augmentar amb la transferència de serveis estatals.

Això no obstant, la dissociació legal i jurídica entre personal laboral i personal funcionari no ha de portar a la conclusió errònia que es contraposen l'un a l'altre i que tenen dos règims jurídics absolutament diferents. Al contrari, pràcticament hi ha hagut una equiparació entre els règims jurídics del personal laboral amb el personal funcionari.

Mitjançant la negociació col·lectiva, els diversos convenis col·lectius supraempresarials del personal laboral de l'Administració foral i dels seus organismes autònoms han traslladat l'Estatut del personal funcionari a l'àmbit laboral, fins al punt que, amb les excepcions pròpies del règim laboral, algunes de les quals són més beneficioses per a aquest col·lectiu, el contingut del conveni és una reproducció de l'Estatut de personal de 1983. No obstant això, l'equiparació no és total ja que l'homogeneïtat substantiva de condicions d'ocupació no suprimeix la disparitat de naturalesa d'ambdós col·lectius i, a més, es mantenen algunes diferències.

Cal remarcar una altra dada: es preveu la intercomunicabilitat entre el personal laboral i el personal funcionari, de manera que es garanteix la participació en condicions d'igualtat del personal al servei de les administracions públiques de Navarra, amb independència del seu règim jurídic funcional o laboral, en la provisió de llocs de treball i en els torns de promoció de llocs de treball corresponents a funcionaris. En tot cas, es manté la naturalesa del vincle, ja sigui laboral o estatutari, que es posseïa amb anterioritat.

El tercer pas en aquest procés zigzaguejant (laboralització —assimilació jurídica i retributiva— integració) és la integració del personal laboral com a personal funcionari. És a dir, la reconversió de la naturalesa jurídica laboral de la seva relació en naturalesa estatutària o funcional. Aquesta transformació és voluntària per al funcionari actual. En un primer moment, la Llei foral 5/1990, de 17 de juny, va atorgar al personal laboral docent fix no universitari l'opció per a la integració en l'Estatut de personal amb la intenció d'adquirir la condició de personal funcionari docent. Després, la Llei foral de pressupostos generals de Navarra de 1992 va atorgar la mateixa opció d'adquirir la condició de personal funcionari al personal laboral fix i estatutari al servei de l'Administració de la Comunitat Foral i dels seus organismes autònoms, excepte al personal fix discontinu i a temps parcial. Tampoc no va poder adquirir la condició funcional el personal sanitari adscrit al Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea ni el personal docent no universitari adscrit al Departament d'Educació i Cultura. Aquest procés envers la funcionalització del personal al servei de l'Administració foral i dels seus organismes autònoms va fer que la Llei foral 11/1992, de 20 d'octubre, derogués la Llei 8/1986 i determinés que, des d'aleshores, el personal que ingressés al Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea tindria la condició de funcionari. Finalment, la Llei foral 15/1993, de 30 de desembre, va preveure que el personal laboral fix i estatutari del Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea pogués optar, per una sola vegada, per l'adquisició de la condició de personal funcionari.

Amb això tornem al punt de partida que inspirava l'Estatut de personal de 1983: la unificació de tot el personal de l'Administració foral i dels seus organismes autònoms com a personal funcionari. El personal laboral i estatutari queda en situació a extingir. Hi ha una funcionalització plena del personal al servei de l'Administració foral i dels organismes autònoms que en depenen que pot diferir de les tendències que se segueixen en altres àmbits.

4. *De la unitat a la diversitat: la tríade de regulacions*

La generalitat i la uniformitat de l'Estatut de personal de 1983, que eren comprensibles en aquell moment perquè només hi havia personal propi o personal que provenia de la Diputació Foral, es va trencar pel canvi quantitatiu i qualitatiu de la funció pública foral. Això va provocar una alteració legal d'aquell Estatut i va donar lloc, en convergència amb la negociació col·lectiva, a tres regulacions. Aquestes regulacions, encara que estaven coordinades i acoblades, estableixen realment tres estatuts jurídics:

a) L'estatut general regulat en el títol II de l'Estatut de personal, que s'aplica a l'Administració general o «a la resta del personal», és a dir, a aquells que no tenen un estatut particular, especialment els adscrits als departaments. Aquest estatut és el que s'esmenta més amunt i s'aplica supletòriament o per remissió per cobrir les mancances dels règims específics.

b) L'estatut específic del personal docent no universitari, aprovat després de les transferències corresponents per la Llei foral 5/1990, que afegeix un nou títol V a l'Estatut de personal de 1983. Les seves dues característiques són les següents:

1. La selecció, la provisió de llocs de treball, la promoció professional i la promoció interna. La reordenació dels cossos i escales en la funció pública docent no universitària es regulen per la Llei foral, de conformitat amb la legislació bàsica de l'Estat. Actualment, s'apliquen les disposicions estatals que es refereixen a aquestes matèries.
2. El sistema retributiu dels funcionaris docents és diferent de la resta de funcionaris de l'Administració «de la resta del personal» perquè, tot i que manté les mateixes retribucions personals bàsiques, estableix unes retribucions complementàries singulars: el complement específic docent i el complement de càrrec directiu docent, sense que els sigui d'aplicació les retribucions complementàries de la resta del personal.

c) L'estatut del personal adscrit al Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea, aprovat per la Llei foral 11/1992, de 20 d'octubre, estableix un règim específic per a aquest personal. Amb la intenció de reduir la divergència de règims jurídics que hi ha a l'organisme autònom (personal funcionari, personal laboral i personal estatutari), s'estableix una regulació homogènia que, no obstant això, s'ajusta al règim retributiu i a la selecció de personal i de llocs de treball. El sistema retributiu és únic per a tot el personal del Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea, però és diferent i separat del sistema retributiu general de l'Estatut de personal (text refós de 1993). També, en l'àmbit del Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea hi ha una unificació de la selecció de personal i de provisió de llocs de treball. Aquesta regulació es caracteritza per ser pròpia, distinta i separada de la regulació estatal. També preveu la possible comunicabilitat amb l'Administració de la Comunitat Foral i, sobretot, la funcionarització de tot el seu personal. Amb aquesta finalitat, atorga una opció al personal laboral i estatutari per a l'adquisició de la condició de funcionari (art. 4 de la Llei foral 15/1993, de 30 de desembre).

Així doncs, el personal amb estatut especial es configura com un col·lectiu específic i singular, que té una regulació pròpia i, per això, té una mesa de negociació específica, a més de la mesa general de tot el personal.

5. Aspectes de modernització

És evident l'esforç racionalitzador de la funció pública foral desenvolupat mitjançant un procés evolutiu que finalitza amb la funcionarització de tot el personal. Aquesta unificació de la relació jurídica o de naturalesa no significa la uniformitat dels règims jurídics perquè hi ha tres estatuts diversos, cadascun dels quals s'aplica a un col·lectiu ampli i específic de personal (Administració «de la resta», personal docent no universitari i personal adscrit al Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea). Aquesta tríada d'estatuts comporta una descentralització de la gestió de personal, la qual es porta a terme per tres àrees diferents.

La cultura de la modernització administrativa també s'aprecia en l'Administració foral i fa que cada cop més hi hagi una preocupació per l'organització i la gestió dels recursos humans. No obstant això, els avenços que es fan en aquesta direcció són tímids, ja que hi ha dificultats que provenen de la rigidesa del sistema jurídic funcional i del temor que les reformes comportin un cost econòmic incompatible amb el criteri polític actual de contenció de la despesa pública. Com a conclusió, podem destacar els aspectes següents:

a) L'Estatut de personal de 1983 no preveia la planificació o programació de les necessitats de recursos humans. El Reglament d'ingrés de 1985, de conformitat amb la Llei estatal 30/1984, va incorporar l'instrument de l'oferta pública d'ocupació i va ordenar a les administracions públiques de Navarra que aprofitessin l'oferta anual d'ocupació. L'oferta pública d'ocupació ha suposat una certa racionalització de la selecció del personal però, a la pràctica, només atén les necessitats immediates formulades pels departaments i pels organismes autònoms. Per això, cal avançar envers la programació de les necessitats reals de personal i de la seva selecció dins d'una planificació estratègica.

b) Els instruments de motivació de personal són escassos o nuls atesa la rigidesa, especialment retributiva, de l'estatut funcional. Per exemple, només s'ha incorporat la productivitat, d'una manera particular, a un col·lectiu determinat, sense estendre's a la resta del personal. No existeixen, o bé s'han suprimit, les avaluacions del rendiment o la qualificació dels funcionaris, potser perquè es va creure que eren complexes o inútils.

c) Les raons de contenció de la despesa pública han induït a preveure la readaptació d'efectius mitjançant normes particulars o excepcions a la regulació ordinària de la promoció interna (art. 15.6 del text refós de 1993). La Llei foral 11/1992, que recull els acords a què es va arribar amb la representació del personal, preveu que en el Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea es realitzin, amb anterioritat a la provisió de llocs de treball, dos sistemes d'acoblament intern que permetin una redistribució del personal amb la intenció de possibilitar l'accés a determinats llocs de treball mitjançant concursos de mèrits restringits al personal adscrit en aquells àmbits. No obstant això, no s'han incorporat els plans d'ocupació que preveu la Llei estatal 22/1993, de 29 de desembre.

d) El fet que hi hagi hagut nombroses modificacions parcials de la regulació foral de personal evidencia la conveniència de portar a terme una revisió. Aquesta reforma l'ha exigida el Parlament de Navarra quan va ordenar l'elaboració d'un nou Estatut de

personal (disposició addicional 18a de la Llei de pressupostos de Navarra per a 1994). En aquesta revisió cal considerar els criteris següents: la planificació estratègica dels recursos humans; la configuració real d'una unitat planificadora, impulsora i coordinadora, amb la descentralització de la gestió al màxim; una regulació dinàmica i real, guiada per la necessària modernització de l'Administració; la selecció del personal i la provisió de llocs de treball motivades per la necessitat d'una prestació de serveis adequada als ciutadans i, per això, cal una formació adequada del personal en el moment imminentment posterior al seu ingrés, amb una formació específica per a cada lloc de treball concret; hi ha d'haver criteris de motivació del personal i, en aquest sentit, cal configurar una veritable carrera administrativa.

En conclusió, s'ha d'implantar una direcció i una gestió estratègiques dels recursos humans, tenint en compte les necessitats de personal a mitjà i a llarg termini, que potenciï la funció directiva (s'ha de donar poder i responsabilitat) amb una política flexible on prevalgui el rendiment, un esforç de la formació orientada cap a una nova cultura administrativa.

V. Operativitat de l'Administració foral: reformes administratives i incorporació de noves tecnologies d'informació

La legislació foral no ha introduït cap novetat en relació amb el funcionament de l'Administració de la Comunitat Foral. La Llei foral del Govern i de l'Administració es limita a reproduir, d'una manera concisa, algunes previsions en la legislació estatal sobre el règim jurídic de les resolucions i de les disposicions administratives. Aquesta regulació insisteix en el vessant tradicional de la legalitat administrativa sense fer cap referència a la seva reforma o a la seva modernització. No obstant això, el seu funcionament ha sofert una transformació important, especialment com a conseqüència de l'aplicació de les noves tecnologies d'informació.

Des del punt de vista orgànic, Navarra tenia un important Centre d'Informàtica i, posteriorment, es va crear un Servei d'Organització. Ambdós varen evolucionar paral·lelament fins que, actualment, s'han integrat a la Direcció General d'Organització i Sistemes d'Informació, que comprèn els Serveis de Metodologia i Seguretat de la Informació, d'Organització i Planificació de la Informació i del Centre de Suport i Tecnologia de la Informació, en el Departament de Presidència. A aquesta Direcció General li correspon bàsicament la direcció superior, la coordinació i el control de l'execució de les polítiques de sistemes i tecnologies de la informació i d'organització administrativa.

En relació amb les accions concretes que s'han dut a terme en l'àmbit de l'Administració foral, examinarem, d'una banda, el vessant organitzatiu i, de l'altra, les tecnologies de la informació. Acabarem la nostra anàlisi amb una referència als problemes actuals i amb una perspectiva de futur.

1. *Estudis de reforma organitzativa*

La millora de l'organització administrativa i la seva adequació a les exigències de la societat navarresa ha estat una preocupació constant, ja que s'intenta gestionar i dur

a terme, d'una manera eficaç i eficient, els serveis que sol·liciten els ciutadans. L'any 1986 ja es va dur a terme un estudi anomenat «Determinació de necessitats administratives amb relació al personal, tant en mida com en la formació de la plantilla per al Departament d'Obres Públiques, Transports i Comunicacions». Es pretenia estudiar en profunditat l'organització d'un departament i fixar una estructura funcional adequada, un manual de procediment i un estudi de productivitat. Aquest projecte, pel fet de ser incipient, plantejava diverses mancances per la qual cosa no es va dur a terme.

Amb la intenció d'oferir una visió del conjunt de l'Administració de la Comunitat Foral, es va fer l'estudi anomenat «Estudi final de l'estructura organitzativa dels departaments de l'Administració de la Comunitat Foral», que es va acabar l'any 1987.

Ambdós informes tracten les qüestions organitzatives amb un sentit pràctic i proper a la realitat, si bé la seva aplicació ha estat escassa.

2. *La incorporació de noves tecnologies d'informació: simplificació i eficiència administratives al servei dels ciutadans*

Tal com hem indicat, en un mateix òrgan convergeixen les funcions d'organització i de planificació de la informació. Aquest segon aspecte, que se centra en la introducció gradual i permanent de les noves tecnologies d'informació, ha estat desenvolupat en dos nivells o plans: mitjançant accions concretes i també mitjançant un projecte general a llarg termini.

El paper instrumental i fonamental de les noves tecnologies per millorar constantment l'actuació administrativa implica que la seva incorporació està orientada d'una manera general i mitjançant accions concretes envers la consecució dels objectius següents: simplificar la tramitació administrativa amb la reducció de la paperassa i l'agilitació de la gestió. També, mitjançant l'obtenció i el tractament de la informació; la millora de la relació directa amb els ciutadans, la qual cosa afavoriria l'accessibilitat i milloraria la informació; i la millora dels serveis públics, amb l'escurçada del temps, la ponderació dels resultats i l'avaluació de la qualitat dels serveis.

Per aconseguir aquests objectius de millora del funcionament de l'Administració i de servei al ciutadà, s'han dut a terme diversos estudis i accions. Per exemple, s'han engegat plans d'ofimàtica, amb la introducció d'ordinadors a totes les unitats i, sobretot, amb la implantació de serveis als usuaris finals.

Entre les accions concretes dutes a terme, cal destacar les següents:

- Estudi de la viabilitat de la impremta de Navarra en les funcions d'elaboració i distribució del *Butlletí Oficial de Navarra*.
- Estudi de la problemàtica associada a l'emmagatzemament i a la venda de publicacions editades pel Govern de Navarra.
- Estudi organitzatiu del Servei Regional de Benestar Social: estructura orgànica, manual de funcions, racionalització de procediments, sistema integrat d'informació, inventari de productes, etc.
- Estudi organitzatiu de la Secció de Ramaderia: estructura orgànica, manual de funcions, racionalització de procediments, sistema integrat d'informació, inventari de productes, etc.

- Disseny funcional del Sistema de Control Industrial (SICOI) en la Secció d'Indústria.
- Racionalització i agilitació del procediment d'inscripció i registre de maquinària agrícola.
- Anàlisi de la situació dels arxius a l'Administració de la Comunitat Foral.
- Introducció de tècniques de tractament mecanitzat en la documentació de l'Administració de la Comunitat Foral mitjançant la imatge.
- Pla d'acció a curt termini i a mitjà termini sobre els recursos immobiliaris per a usos administratius.

Des del punt de vista operatiu i productiu, cal ressaltar les realitzacions següents mitjançant noves tecnologies d'informació:

a) L'elaboració informàtica del *Butlletí Oficial de Navarra* a partir de la informació facilitada magnèticament des dels diversos departaments i controlada i supervisada pel Departament de Presidència. Això permet la confecció i l'edició immediata del *Butlletí* i, a més, l'emmagatzemament de la informació en la base documental STAIRS a la qual poden accedir els usuaris i poden consultar el text íntegre de tota la informació publicada en el *Butlletí*. A més, la mateixa tecnologia permet l'edició informatitzada de diverses publicacions del Govern de Navarra.

b) El Registre central de personal on es recull, en suport informàtic, la informació relativa a l'expedient personal de tot el personal fix. Aquest Registre es gestiona d'una manera autònoma, pels òrgans corresponents, per al personal del Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea i per al personal docent no universitari.

c) El Registre fiscal de la riquesa territorial: l'any 1982 es va iniciar la implantació d'un nou sistema cadastral, del qual el Registre és la peça fonamental. Aquest Registre s'ha dissenyat i s'ha realitzat com a base d'un sistema d'informació del territori que serveixi per a diversos usos i a diversos usuaris. Es caracteritza, bàsicament, per una informació permanent, literal i gràfica, de tots els béns immobles de Navarra i permet l'obtenció, a l'acte, de la informació associada al territori per diversos usuaris, sobretot les cèdules parcel·làries, amb informació literal i gràfica. Per això està coordinat amb altres aplicacions relacionades amb el territori, de caràcter fiscal, administratiu i civil. Cal ressaltar especialment la coordinació d'aquest Registre amb el Registre de la Propietat, que es regula per Decret foral 54/1991, de 7 de febrer.

d) El sistema general econòmic financer (SGEF): és una aplicació informatitzada de la comptabilitat general i pressupostària que permet una informació instantània, correcta i fidel de l'execució pressupostària i agilita l'exercici de la funció interventora de la despesa que, a mesura que es va compromentent i es va realitzant, s'incorpora a la informació.

Entre les accions destinades a millorar la informació i la comunicació amb els ciutadans, cal remarcar: l'Oficina Central d'Informació al Públic que hi ha a Pamplona; la creació d'una oficina delegada del Registre General a Tudela i, particularment, el Centre de Coordinació Operativa que coordina tots els organismes públics i privats pel que es refereix als serveis d'urgències i a la protecció civil, mitjançant la centralització de les trucades de sol·licitud d'auxili dels ciutadans o d'altres organismes públics o privats (SOS Navarra).

D'altra banda, l'autonomia tributària de Navarra ha exigit un esforç considerable d'informatització de la gestió dels tributs exaccionats per la Hisenda de Navarra, on la majoria de les declaracions de l'IRPF es confeccionen en les oficines de l'Administració mitjançant una cita prèvia i mitjançant un paquet informàtic, la qual cosa ha permès que s'incorporessin a la campanya altres entitats (caixes i bancs). Així mateix, en l'àmbit de la salut, es van duent a terme accions de millora de la relació amb els usuaris i de la qualitat administrativa i assistencial dels serveis.

Des d'una perspectiva més general, el punt de partida el constitueix el treball «Estudi de necessitats d'informació per a usuaris finals. Departament d'Economia i Finances» a partir del qual s'inicia el projecte a llarg termini de realització d'un Sistema integrat de gestió d'expedients (SIGE), és a dir, un mecanisme de seguiment de documents i expedients, en suport mecanitzat. El SIGE pretén, en relació amb la idea de modernitzar l'Administració pública, gestionar eficaçment i eficientment els expedients, proporcionar a l'Administració la informació adequada en relació amb la tramitació i amb les dades dels expedients, facilitar al ciutadà la informació que li calgui en relació amb els requisits, amb l'estat de tramitació i amb les dades dels expedients i, finalment, conèixer l'activitat realitzada dins dels diversos departaments per detectar les mancances organitzatives i també per fixar circuits integrats de tramitació que simplifiquin i agilitin la tramitació administrativa.

Actualment, el SIGE s'ha implantat a les següents unitats: Institut Navarrès de Benestar Social; Departament d'Ensenyament; Servei Navarrès de Salut; Departament d'Agricultura, Ramaderia i Forest; Institut Navarrès d'Esport i Joventut; Direcció General d'Organització i Sistemes d'Informació i Registre General del Govern de Navarra. Es tracta d'un projecte integral i a llarg termini que, progressivament, pretén dur-se a terme en tota l'Administració de la Comunitat Foral i en els organismes autònoms que en depenen.

3. *Vers un nou enfocament de la direcció i de la gestió públiques*

A partir dels avenços exposats, la pròpia Administració foral és conscient de les mancances que hi ha per intentar assolir l'objectiu bàsic de modernització de l'Administració. Cal obrir una nova fase en què la idea bàsica sigui la satisfacció dels ciutadans, als quals serveix l'Administració, amb la millora de la qualitat de la gestió administrativa, de manera que, amb la rendibilització dels escassos recursos públics, s'actui d'una manera eficaç i amb eficiència. Cal que l'Administració sigui un agent actiu del progrés social i de la modernització i eficàcia de la societat.

Aquesta nova fase ha de partir de suplir i de superar els defectes o mancances actuals: la manca d'una perspectiva estratègica o tàctica, anant més enllà de la resolució de simples problemes operatius o puntuals que no s'insereixen en un inexistent pla global; l'harmonització del vessant legalista, amb els criteris d'eficàcia i d'eficiència, que també han de presidir l'actuació administrativa; i l'absència d'un veritable disseny de programes, de l'avaluació del resultat de les accions que s'han emprès i dels serveis propis (absència d'una Inspecció de Serveis). S'han d'incorporar noves tècniques per millorar la programació i la gestió administratives, com: la direcció per objectius, amb la superació de la burocratització i la incorporació de l'eficàcia o resultats; els caps de projecte, per a la tramitació d'afers complexos; l'avaluació cost-benefici; la creació d'una oficina única per a la tramitació eficaç i eficient de determinats assumptes, la

resolució dels quals depengui de la intervenció de diversos òrgans; i el test de factibilitat de les normes que permetria simplificar i racionalitzar la producció normativa, garantint la seguretat jurídica dels ciutadans i, a la vegada, l'efectivitat de les normes.

Aquesta nova fase exigeix l'assumpció del repte de la modernització i s'ha de considerar —sense deixar de tenir en compte la singularitat de l'Administració— la transformació radical que hi ha hagut en les empreses privades, la necessitat que les noves tecnologies de la informació es tradueixin realment en un estalvi de recursos públics i, finalment, en un canvi de l'Administració que ara s'ha de configurar d'una manera adequada a l'actual escenari de l'era de la informació (un cop superada l'era industrial).

Les innovacions que pretén incorporar la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, no només de directrius sinó també de maneres de funcionament i d'instruments a utilitzar, ja és una exigència que s'ha de satisfer dins dels paràmetres d'una nova fase mitjançant un pla general de modernització de l'Administració de la Comunitat Foral.

VI. L'Administració institucional i les empreses públiques

La LORAFNA, una altra vegada, conté poques previsions sobre això. Quan atribueix facultats d'autoorganització, es limita a mencionar els ens públics dependents de l'Administració foral (art. 49.1.e) i també la participació de Navarra en la gestió del sector públic econòmic estatal (art. 56.3). En aquest cas, també es reproduïx l'esquema regulador estatal ja que la Llei foral d'Hisenda Pública de Navarra, en concordança amb la Llei general pressupostària, estableix les diverses classes d'ens públics dependents de l'Administració foral: organismes autònoms mercantils i administratius, ens públics de dret privat i societats públiques. La novetat rau en el fet que la creació d'organismes autònoms es realitza pel Govern mitjançant decret foral. Això no obstant, no es pot parlar de derogacions al règim general ja que l'absència d'una regulació general fa que els diversos ens que es creïn s'hagin d'ajustar a les normes de la seva creació.

Realment, l'Administració foral té diversos ens públics que en depenen, els quals, per la seva configuració, es poden agrupar en dues classes diverses: organismes autònoms i empreses públiques.

1. Organismes autònoms

La creació d'organismes autònoms només s'ha utilitzat com a instrument de descentralització funcional per a la gestió descentralitzada de determinades tasques públiques, atesa la seva especificitat i amb la intenció d'oferir una estructura de funcionament més àgil i eficaç. Actualment els organismes autònoms que depenen de l'Administració foral són els següents:

a) El Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea, el qual, paral·lelament amb l'INSA-LUD, gestiona els serveis sanitaris i hospitalaris de la Comunitat Foral. És una organització molt potent, amb un pressupost de 52.000 milions i amb més de 6.000 empleats al seu servei.

b) L'Institut Navarrès de Benestar Social, al qual correspon la gestió del serveis socials dependents de l'Administració foral. És una entitat molt més reduïda que l'anterior. Encara que se li reconegui autonomia per gestionar-se, a la pràctica actua de manera estretament coordinada i dependent del departament al qual està adscrit.

c) L'Institut Navarrès d'Esport i Joventut, al qual correspon la gestió descentralitzada de les funcions i dels serveis d'esport i joventut. És, com l'anterior, un organisme de mida reduïda, que actua de manera estretament coordinada i dependent del departament al qual està adscrit.

d) L'Estració de Viticultura i Enologia de Navarra, a la qual s'atribueix l'estudi, l'experimentació i la divulgació de les tècniques més adequades per al cultiu de la vinya i per a l'elaboració dels vins, la consulta i l'assessorament a l'Administració, als consells reguladors i als viticultors, i l'execució, el seguiment i l'avaluació de programes d'ordenació i de foment del cultiu de la vinya i de la producció vitivinícola.

e) L'Institut Navarrès de Salut Laboral, al qual correspon el desenvolupament de les actuacions d'assessorament tècnic en el camp de la prevenció de riscos laborals i de protecció de la salut en relació amb les condicions de treball.

f) L'Institut Navarrès d'Administració Pública, al qual farem referència més endavant.

Com a característiques comunes a aquests organismes autònoms cal destacar les següents: la submissió al control i a la tutela del departament al qual estan adscrits, tutela intensa en quasi tots ells. La seva justificació rau en la gestió descentralitzada de certes funcions i serveis, amb una autonomia —en molts casos— més formal que real. Per això, amb alguna excepció, es pot afirmar que constitueixen un fenomen més aviat de desconcentració. En qualsevol cas, aquests organismes no han constituït cap fenomen de fugida del dret administratiu, ja que estan subjectes a la mateixa regulació vigent per a l'Administració foral en matèries clau com són les organitzatives, les de personal i les de contractació.

2. *Empreses públiques*

La composició del sector públic empresarial dependent de la Comunitat Foral es pot desglossar de la manera següent:

a) Societats de gestió de serveis públics:

- Societats lligades a la divulgació de tècniques i a la prestació de serveis en matèria d'agricultura, ramaderia i forest: els instituts tècnics de gestió agrícola, del porcí i del boví; Viveros y Repoblaciones; Selección Ganadera Navarra (SELGANA); Riegos de Navarra; i Navarra de Servicios, SA (NASERSA), societat instrumental de servei de les empreses anteriors. En totes aquestes empreses, la participació de la Comunitat Foral és del 100 % o d'una xifra aproximada.
- Gestión de Deudas, SA (GEDESA): s'encarrega de la realització de notificacions, investigació i informació, i gestió del cobrament de deutes a l'Administració foral (100 %).

- Navarra de Infraestructuras Locales, SA (NILSA): s'encarrega de la gestió d'obres i de l'explotació de serveis d'àmbit municipal i supramunicipal en matèria d'abastament i de sanejament d'aigua i de residus sòlids urbans (100 %).
- Viviendas de Navarra, SA (VINSA): s'encarrega de l'adquisició i la gestió del sòl, la constitució de reserves de sòl i la gestió i promoció d'habitatges, especialment el desenvolupament dels programes de promoció pública d'habitatges aprovats pel Govern de Navarra (100 %).
- Obras Públicas de Navarra, SA: s'encarrega de l'impuls, l'elaboració, la redacció i la gestió de projectes d'infraestructures viàries i hidràuliques.
- Trabajos Catastrales, SA (TRACASA): l'objecte d'aquesta empresa és la realització de treballs cadastrals. Inicialment es va limitar a Navarra però actualment té una expansió molt important i porta a terme moltes activitats fora de Navarra. Al mateix temps, TRACASA participa majoritàriament en Tasaciones y Consultoria, SA (TACOSA) per a la taxació i valoració de béns, especialment dels béns admesos com a garantia en el mercat hipotecari. També participa en la Societat de Gestió Cadastral i Tributària, SA (CATRISA).
- Planetario de Pamplona, SA: s'encarrega de la gestió i de l'administració del planetari (100 %).

b) Societats financero-patrimonials:

- Sociedad de Desarrollo de Navarra (SODENA): societat per a la promoció i el desenvolupament econòmic regional (80 %).
- Navarra de Financiación y Control, SA (NAFINCO): participa en altres societats i també en la seva transmissió posterior. Cal incloure-hi: COMPEL (100 % de NAFINCO) i Soles Systems, SA (100 % de COMPEL).
- Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra, SA (CEINSA): la finalitat d'aquesta empresa és la de facilitar a les petites i mitjanes empreses una gamma completa de serveis i ajuts necessaris per a la posada en marxa i l'èxit de noves activitats.
- Centros Tecnológicos de Navarra (CETENASA): s'encarrega dels programes de suport per a la innovació i la millora de la competitivitat de les empreses de Navarra.

c) Societats de producció de béns i de serveis:

- Autopistas de Navarra, SA (AUDENASA), participada al 50 % amb l'Estat. Amb la intenció de mantenir o de fer avançar l'empresa, també és majoritària la participació a Magnesitas Navarras, SA, a Potasas de Subiza, SA i a Gráficas Estella, SA.

El sector públic empresarial, constituït per les empreses participades majoritàriament pel Govern de Navarra, ocupa un total d'uns 600 treballadors (sense comptabilitzar els que treballen a les empreses del grup c) i actua en coordinació plena amb l'Administració foral.

Davant d'això, podem afirmar que el sector públic empresarial de la Comunitat Foral de Navarra no és extens i, la majoria de les vegades, es tracta d'iniciatives justificades plenament ja que incorporen factors innovadors o de proximitat i de millora dels serveis.

VII. L'Institut Navarrès d'Administració Pública: una reforma propiciada per la modernització administrativa

L'any 1991 es va crear l'Institut Navarrès d'Administració Pública (INAP) en el qual s'integren l'Escola Navarresa d'Administració Pública i el Servei de Psicologia Aplicada. Un relat succint de la seva evolució¹² fa que haguem de partir de l'existència, a la Diputació Foral, de l'Institut de Psicologia Aplicada. Es va concebre com un servei tècnic centrat en el procés d'adaptació del treballador a les noves exigències de l'Administració pública i va assumir tasques de selecció tècnica en l'ingrés del personal. També va fer certificats d'aptitud física i estudis de temes relacionats amb els recursos humans de l'organització.

L'Estatut de personal de 1983 va ordenar la creació d'una Escola de Funcionaris, a la qual corresponia la realització de cursos de formació i de perfeccionament. L'Escola es va crear l'any 1985. Posteriorment, l'any 1987, es va crear l'Escola de Policia de Navarra, actualment integrada a l'INAP.

Entre les funcions que du a terme l'INAP, cal remarcar les següents: la intervenció en els processos de selecció de personal per a l'ingrés a l'Administració foral i la formació del personal. Actualment, la pròpia Escola, dins de la progressiva modernització de les administracions públiques, centra el seu esforç en l'adequació a la realitat canviant de la societat i dóna preferència a la *reorientació professional*, la *promoció i els aspectes de mobilitat interna*. Cal esmentar també l'estudi de clima laboral, realitzat per l'Institut de Psicologia Aplicada, el qual va possibilitar la planificació d'accions formatives adequades als requeriments i a les necessitats detectades.

Una de les tasques més importants és la relativa a la formació de personal, amb un ampli ventall d'accions formatives que es du a terme cada any, mitjançant un Pla d'accions anual. Aquest Pla ha de ser informat per la Comissió de Formació de Personal, que és un òrgan consultiu i d'assessorament per a la determinació de la política de formació i perfeccionament dels funcionaris de les administracions públiques de Navarra. Des de la perspectiva de la modernització, cal ressaltar les accions formatives o cursos següents: qualitat en l'atenció al públic; relacions humanes en l'organització; tècniques i habilitats socials; introducció a les tècniques de direcció i resolució de problemes i presa de decisions; la formació en informàtica, amb la intenció d'atendre la gran demanda que hi ha a causa del desenvolupament que ha tingut la informatització de les oficines i la prioritat de formació en aquesta àrea per a una utilització eficaç dels sistemes d'informació; i, especialment, la formació de directius mitjançant un Curs superior de direcció i gestió pública, l'objectiu del qual és el desenvolupament de la funció directiva en el marc del procés de modernització de l'Administració.

L'èxit de les accions formatives i el seu fruit en la formació i en el perfeccionament del personal no impedeixen reflectir aspectes la millora dels quals és l'objectiu de l'INAP. D'una banda, hem de fer referència que la intervenció de l'INAP en la selecció del personal és més aviat externa, sense involucrar-se realment en la programació de la selecció, la qual encara s'ajusta al sistema tradicional que consisteix en l'avaluació de tècniques i coneixements jurídic-administratius, més que en la valoració de les aptituds o habilitats per dur a terme les tasques corresponents al lloc de

12. Ens basem en la publicació de l'INAP, *La selecció de personal al servicio de la Administración pública de Navarra*, Pamplona, 1993.

treball. Això, sens perjudici de reconèixer el desenvolupament de la realització de tests psicotècnics. D'altra banda, la necessitat d'enquadrar les accions formatives dins d'un projecte general de modernització de l'Administració, de manera que s'harmonitzi la formació i la posada en pràctica efectiva dels coneixements, de les habilitats i de les noves tècniques que s'han assolit en les accions específiques i viables de reforma administrativa.

VIII. Perspectives de futur

S'ha intentat oferir l'estat de situació de l'Administració de la Comunitat Foral a mitjan 1994 i apuntar determinades mancances que, al mateix temps, constitueixen objectius de millora per al futur. L'Administració, a més de la legitimitat democràtica i jurídica, necessita una capacitat de resposta davant les necessitats dels ciutadans. De la mateixa manera que ha passat en l'àmbit empresarial o privat, la transformació tecnològica exigeix un canvi organitzatiu i de funcionament de l'Administració, sense entrar a debatre el paper que li correspon en aquest moment actual. S'ha de deixar endarrere la incrementació, apreciable en relació amb el personal i amb l'execució pressupostària, davant una nova etapa de contenció i de reducció de la despesa pública i s'ha de passar de la maximització a la qualitat i a la competitivitat dels serveis públics.

Les directrius polítiques d'aquest procés de canvi van ser assenyalades pel president Alli en el seu discurs d'investidura davant el Parlament de Navarra el dia 17 de juliol de 1991. Va dir:

«Això exigeix que l'Administració de la Comunitat Foral també obeeixi a un model organitzatiu, dinàmic, gerencial i competitiu, que Navarra, que la seva Comunitat, sigui gestora de serveis per al ciutadà, que les potestats que li atorga l'ordenament jurídic s'orientin a atendre les necessitats socials, evitant que a Navarra l'Administració vagi per darrere de la societat en lloc d'anar pel davant, (...).

«Per tant, s'han de buscar tècniques d'eficàcia, de coordinació, de desburocratització; s'ha de convèncer l'Administració i els seus servidors que són servidors dels ciutadans. Això exigeix un procés de modernització que superi la concepció napoleònica i de poder dominador que tenen les administracions públiques per convertir-se en entitats de serveis, en entitats «ancillars», en esclaves al servei dels ciutadans. Això només es podrà fer mitjançant processos de descentralització, de participació, de simplificació, d'eficàcia en la gestió i d'eficiència en la utilització dels fons públics. Per això és fonamental controlar les despeses consumptives per potenciar les despeses d'inversió de manera que les despeses consumptives no superin la taxa d'inflació i, si és possible, en nom d'una política econòmica eficaç, que puguin mantenir-se per sota de la inflació.

«Això es pot fer mitjançant un procés de reforma administrativa per aconseguir una Administració austera, eficaç i transparent».

Aquestes paraules enclouen un programa de modernització de l'Administració pública, entesa com un procés estratègic gradual i permanent de canvi amb la intenció de millorar la seva eficàcia i arribar a assolir els resultats previstos, amb un funcionament eficient, que redueixi les despeses, les línies bàsiques del qual són les següents: la configuració de l'Administració com a entitat al servei dels ciutadans, instrument

servicial que ha d'atendre criteris de gestió, gerència i competitivitat; l'eficàcia de l'Administració, amb una consideració obligada dels resultats, dels serveis oferts als ciutadans, per a la qual cosa cal una desburocratització, descentralització i simplificació; i, finalment, tot això s'ha d'aconseguir amb un control de la despesa pública ja que la reforma ha de comportar una contenció i una reducció de les despeses consumptives.

Aquesta directiva política intenta incorporar-se a l'actuació de l'Administració foral, segons hem pretès demostrar. Però s'adverteixen algunes mancances com són la manca d'un projecte estratègic, la necessitat de crear i infondre una nova cultura administrativa i la transformació organitzativa i del personal envers una administració gerencial per objectius que permeti preveure el futur i servir millor la societat.

Un esquema general de la modernització de l'Administració exigeix determinats pressupòsits: un lideratge polític fort que impulsi aquest procés; una unitat central de planificació, direcció, impuls i coordinació; la concertació i el suport dels sindicats; la definició i irradiació d'una nova cultura administrativa; el disseny d'accions viables dins del projecte estratègic global; i la instauració d'instruments i de mètodes d'avaluació dels serveis per valorar la progressió en la modernització envers uns resultats d'eficàcia, eficiència i servei a l'acció administrativa.

En aquest sentit, i com a tancament d'aquesta exposició, el Govern de Navarra, per Acord de 23 de maig de 1994, ha creat una Comissió de Coordinació, presidida pel president del Govern i on s'integren els consellers de Presidència i d'Economia i Finances, el secretari general de Presidència i els directors generals de Funció Pública i d'Organització i Sistemes d'Informació. A aquesta Comissió s'atribueixen, entre altres, les funcions següents:

»Assolir un coneixement, el més exacte possible, no només dels recursos (personal, immobles, econòmics, informàtics) i de l'organització i funcionament de cada departament i organisme autònom, sinó també de l'adequació dels recursos i estructura orgànica en relació amb els serveis que es duen a terme o que es puguin arribar a dur a terme.

»Dissenyar i elaborar un pla estratègic de recursos humans per al conjunt de l'Administració i dels organismes autònoms, amb la intenció de contenir i eradicar el creixement incontrolat del capítol I del Pressupost de despeses i també de la plantilla orgànica.

»Controlar i racionalitzar l'execució, si escau, dels estudis, anàlisis, informes, etc., que es portin a terme pels diversos departaments i organismes autònoms en relació amb els aspectes següents: organització del treball, llocs de treball, reducció de despeses, recursos humans, etc., és a dir, tots aquells que d'una manera o d'una altra afectin els conceptes bàsics a què es va fent referència».

Simultàniament, el Servei Navarrès de Salut-Osasunbidea ha formulat els objectius i programes del Servei amb la intenció d'aconseguir un equilibri entre el control del cost sanitari i el manteniment del grau de satisfacció de la població, la qual cosa comporta un personal directiu més professionalitzat, un augment de la qualificació dels professionals en afers econòmics i un esforç conjunt de tots els agents socials. Així mateix, proposa l'elaboració d'estudis de màrqueting amb la intenció d'adequar i modificar constantment l'oferta de serveis a les necessitats canviants i, alhora, definir i desenvolupar un pla de qualitat que avalui i corregeixi les causes

d'insatisfacció. A aquest efecte, es preveu accions de formació dels professionals, la reorganització de serveis i la centralització de les compres.

En conclusió, l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra ha fet front al repte de la seva modernització, la qual s'haurà d'encarrilar mitjançant l'aprovació d'un pla general de modernització —negociat amb els sindicats— i mitjançant l'aplicació de noves tècniques organitzatives i tecnologies d'informació que permetin assolir una Administració adequada per al moment actual, al servei dels ciutadans navarresos. No obstant això, queda molt camí per endavant.