

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: EL RETO DE LA MODERNIZACIÓN

José Antonio Razquin Lizarraga

Sumario

- I. Introducción.
- II. Breve referencia a los aspectos organizativos de la LORAFNA.
- III. La Administración de la Comunidad Foral: Estructura departamental y concentración decisional.
 1. Estructura departamental.
 2. La dialéctica politización-tecnificación de la cúpula administrativa.
 3. Aspectos novedosos de la organización de la Administración foral.
- IV. La transformación cuantitativa y cualitativa del personal al servicio de la Administración foral.
 1. De la dispersión normativa al Estatuto de personal.
 2. Rasgos de la Ley foral 13/1983: Estatuto de personal.
 3. La dualidad funcionarios/laborales: de la laboralización a la equiparación, terminando con la integración.
4. De la unidad a la diversidad: la tríada de regulaciones.
5. Aspectos de modernización.
- V. Operatividad de la Administración foral: reforma administrativa e incorporación de nuevas tecnologías de información.
 1. Estudios de reforma organizativa.
 2. La incorporación de nuevas tecnologías de información: simplificación y eficiencia administrativas al servicio de los ciudadanos.
 3. Hacia un nuevo enfoque de la dirección y gestión públicas.
- VI. La administración institucional y las empresas públicas.
 1. Organismos autónomos.
 2. Empresas públicas.
- VII. El Instituto Navarro de Administración Pública: Una reforma auspiciada por la modernización administrativa.
- VIII. Perspectivas de futuro.

I. Introducción

El transcurso de más de una década desde la configuración de Navarra como Comunidad Foral, desde la aprobación de la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra de 1982 (en adelante, LORAFNA), hasta el día de la fecha (31 de mayo de 1994), ofrece una institucionalización o consolidación organizativa interna de la Administración de la Comunidad Foral, que posibilita un análisis de su evolución, exponiendo dinámicamente su organización, estructura y funcionamiento. Examen que no ha de ser de carácter jurídico-formal, sino más bien desde la perspectiva de la ciencia de la Administración; esto es, sin olvidar la siempre necesaria referencia a los datos legales, conviene ponderar el funcionamiento real de la Administración foral, cómo es y cómo opera efectivamente dicha Administración, el porqué se estructura y funciona de una determinada manera.¹ Se trata de exponer una

1. Sobre ello, nos remitimos, por todos, a M. Baena del Alcázar, *Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1984; *Organización administrativa*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987; e *Instituciones administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

experiencia, que, sin embargo, no ha de limitarse al análisis del pasado, sino que ha de tratar de reflejar la situación presente, desde la que tomará impulso la proyección del futuro.

El análisis de los rasgos más sobresalientes de la organización administrativa foral navarra y de sus causas y su realidad, exige referir sucintamente el contexto propio de la Comunidad Foral de Navarra, los parámetros de tipo territorial, histórico, económico, jurídico, competencial, político y comparatista, para facilitar una adecuada comprensión de la realidad organizativa de la Administración propia de la Comunidad Foral de Navarra.

En primer término, la dimensión de la Comunidad Foral de Navarra es un factor importante para entender y planificar la organización y el funcionamiento de la Administración foral. Navarra es una Comunidad uniprovincial con una extensión de 10.421 km² y una población de 520.000 habitantes, distribuida en 271 municipios y 372 concejos. Esa dispersión organizativa local debe matizarse, pues la capital, Pamplona, tiene 195.000 habitantes y en la comarca de Pamplona reside casi el 50% de la población de Navarra; siendo Tudela el segundo municipio de Navarra, con 26.000 habitantes. La situación central de la capital motiva que las distancias puedan considerarse cortas, a lo que debe añadirse la existencia, en general, de buenas comunicaciones.

Atendiendo a las perspectivas histórica, jurídica y competencial, Navarra es uno de los territorios históricos a los que alude la disposición adicional primera de la Constitución, que, en virtud de la LORAFNA, se configura como Comunidad Foral. Es un *continuum* de la entidad histórica ya existente con anterioridad, la Diputación Foral en cuanto entidad local, en cuya posición se subroga la entidad creada a partir de la mencionada Ley orgánica (disposición adicional 3^a). Su nivel competencial es el de autonomía plena, e incluso en determinadas materias posee un mayor grado de facultades (así, competencias históricas de las que carecen las comunidades autónomas y convenio económico que regula su actividad tributaria y financiera).

Desde el punto de vista económico, el volumen cuantitativo de los presupuestos generales de Navarra ha pasado de 49.216 millones en 1984, a 230.883 millones de pesetas para 1994. El peculiar sistema de convenio económico reconoce la plena responsabilidad fiscal de la Comunidad para obtener los ingresos precisos para afrontar el gasto presupuestario; por lo que es éste también un rasgo relevante que ha de influir notablemente en la organización de la Administración foral.

La puesta en marcha de la actual Administración de la Comunidad Foral, tras la LORAFNA, trae su causa, sin solución de continuidad, de la anterior Diputación Foral, que, aunque Corporación Local, desempeñaba un numeroso elenco de funciones y prestaba numerosos e importantes servicios públicos a los ciudadanos navarros. El punto de partida ha de situarse, pues, en la LORAFNA aprobada en 1982, que provoca una transformación institucional de Navarra, y de la Administración foral (1984).

El parámetro político se ciñe a constatar cuál ha sido el grupo político que ha ostentado y sustentado al Gobierno de la Comunidad Foral en las distintas legislaturas habidas tras la referida Ley orgánica. En las dos primeras legislaturas (1983-1987 y 1987-1991), el Gobierno de Navarra correspondió al Partido Socialista (PSN-PSOE) a través del procedimiento automático previsto en la LORAFNA, ostentando en ambas la Presidencia el Sr. Urralburu Tainra. Por igual procedimiento automático, en la

legislatura actual (1991-1995) ocupa el Gobierno de Navarra el Partido Unión del Pueblo Navarro (UPN), y es presidente el Sr. Alli Aranguren. En todas las legislaturas el Gobierno ha sido respaldado por un grupo parlamentario minoritario, que carecía de mayoría en la Cámara, por lo que la acción de gobierno ha precisado de distintos pactos políticos.

El carácter dinámico de toda organización, también, por ello, de la Administración foral, requiere una consideración asimismo preliminar sobre los distintos hitos más relevantes que han incidido en su organización y funcionamiento; datos reales que muestran una transformación de la realidad económica de Navarra que se ha comunicado a la propia organización administrativa. En este sentido, tres son los datos a señalar:

1. El proceso de transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra, que, iniciado en 1985, tiene como elementos trascendentales los traspasos producidos al final de la segunda legislatura, en materia de educación (julio de 1990), y de INSALUD e INSERSO (enero 1991).

2. El Plan global de inversiones en infraestructuras para el trienio 1989-1991 (Ley Foral 1/1989, de 28 de febrero), que ha supuesto un notable esfuerzo y actividad inversores de la Administración foral, con la implantación de grandes infraestructuras (la previsión inicial ascendía a 91.999 millones de ptas.), así como la creación, construcción y puesta en marcha de la Universidad Pública de Navarra (Ley foral 8/1987, de 21 de abril).

3. La aprobación del nuevo Convenio económico (Ley 28/1990, de 26 de diciembre), que actualiza la aportación de Navarra a las cargas generales del Estado y, a partir del cual, la Hacienda foral ha pasado a tener déficit.

En último término, no cabe prescindir de un parámetro comparado, pues la organización y la operativa de la Administración foral considera el contexto general de otras administraciones públicas. La Administración foral no es ajena al proceso de modernización de las Administraciones públicas iniciado e impulsado en España y en otros países, por lo que su reforma contempla tanto los estudios y planes de modernización elaborados por la Administración del Estado, como los formulados en otros países.² La percepción unánime de una necesidad de cambio de las administraciones públicas ha generado un común denominador del proceso de modernización; homogeneidad que basta, ceñirla por el momento, a la preocupación por cómo funciona la Administración, la mejora de sus servicios y la reducción de costes en una política general de contención del gasto público. Objetivo de modernización proyectado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que, configura la Administración

2. Es obligada la cita del temprano trabajo de S. Martín-Retortillo Baquer, *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1982. Son consideradas la experiencia estatal, en la que destacan el Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de modernización de la Administración del Estado, de 15 de noviembre de 1991; y la publicación del Ministerio para las Administraciones Públicas, *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, abril, 1992. En el ámbito comparado, está de plena actualidad el Informe del National Performance Review, Vicepresidente Al Gore, titulado *Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos*, editado en castellano por el IVAP, Oñati, 1994.

pública como una organización instrumental que actúa de acuerdo con el principio de eficacia y los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (art. 3).³

Las fuentes utilizadas para elaborar este trabajo, apegado a la realidad y a la experiencia, dejando aparte aspectos formales, no pueden reducirse al ordenamiento jurídico navarro y a las normas y actos publicados en el *Boletín Oficial de Navarra*. Son también de utilidad los informes anualmente elaborados por la Cámara de Comptos de Navarra sobre las cuentas generales de Navarra de cada ejercicio económico, que ilustran sobre el real funcionamiento de los servicios públicos y de la organización administrativa, puesto que consideran con criterios de eficacia y eficiencia la acción administrativa, descendiendo al examen de los aspectos jurídicos, organizativos y operativos más llamativos de cada ejercicio económico y llegando, en ocasiones, a la evaluación de eficiencia de los servicios prestados por determinadas unidades orgánicas. Asimismo, es fundamental la información facilitada por las propias unidades orgánicas de la Administración foral a la que debe agradecerse su colaboración.

Desde los datos expresados, utilizando las fuentes mencionadas y dentro de los parámetros generales de modernización administrativa, vamos seguidamente a considerar distintos aspectos de la evolución y configuración reales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

II. Breve referencia a los aspectos organizativos de la LORAFNA

La LORAFNA diseña un esquema institucional novedoso, equiparable a las comunidades autónomas, pero notablemente distinto del existente con anterioridad en Navarra. Establece un sistema parlamentario racionalizado, con tres instituciones básicas: el Parlamento, el Gobierno y el presidente del Gobierno de Navarra. A ellas debiéramos añadir la Cámara de Comptos, dada la trascendental función que le está otorgada en orden a la fiscalización financiera del sector público de la Comunidad Foral (art. 18 de la LORAFNA).

Este régimen parlamentario, actualmente en curso de reforma, está frenado mediante un mecanismo de cierre o racionalización del sistema de elección del presidente del Gobierno de Navarra; pues, de fracasar la elección del candidato por el Parlamento, entra en juego el procedimiento automático, correspondiendo la designación al candidato del partido que tenga mayor número de escaños. Este procedimiento automático, que excluye la disolución técnica de la Cámara, es el utilizado en las tres legislaturas para el acceso al Gobierno de Navarra; esto es, los tres presidentes, habiendo sido previamente rechazados por la Cámara, obtuvieron la presidencia por ser el candidato del partido con mayor número de escaños. Se trata, por tanto, de gobiernos monocolors y minoritarios, cuyo margen de dirección política puede ser cercenado por las mayorías coyunturales en el Parlamento.⁴

La LORAFNA no diseña un modelo de Administración, pues ni tan siquiera la

3. Se advierte un creciente interés por la introducción de las directrices de eficacia, eficiencia y de servicio en la actuación administrativa. En este sentido, es aconsejable la lectura, entre otros, de los trabajos publicados en *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, 1989, sobre el principio de eficacia, y núm. 223, 1991, sobre técnicas gerenciales en la Administración pública.

4. Piénsese, en este sentido, en la posibilidad de que el Parlamento limite las facultades del Gobierno para acordar transferencias presupuestarias, exigiendo en tales casos su intervención por ley foral.

contempla específicamente, salvo de forma colateral. Su regulación del Gobierno de Navarra silencia a la Administración foral, que aparece «confundida» dentro del Gobierno, en cuanto se atribuye a éste la facultad ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa y la facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial (art. 23. 1).⁵ Desde la perspectiva competencial la LORAFNA menciona a la Administración, cuando atribuye a Navarra competencia exclusiva, de carácter histórico o foral, en materias de régimen jurídico de la Administración foral y de los entes dependientes de la misma, de régimen estatutario de los funcionarios públicos, de normas de procedimiento administrativo y de contratos y concesiones administrativas (art. 49. 1).⁶

La LORAFNA, en cuanto norma institucional básica de Navarra, ofrece, sin embargo, determinadas previsiones que van a condicionar la organización de la Administración foral. Así:

1. El punto de partida preconstitucional de la Comunidad Foral, pues la Administración de la Comunidad Foral es continuación, se subroga, en la de la Diputación Foral.
2. Un amplio elenco de competencias, destacando, en lo que aquí interesa, aquellas competencias forales o históricas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración, respetando los principios generales de la legislación básica estatal.
3. El sistema tradicional de convenio económico, que regula la actividad tributaria y financiera de Navarra, de tal modo que, en base a su autonomía tributaria, gestiona un volumen importante de los impuestos convenidos y recauda los ingresos que engrosan su presupuesto.
4. Desde el punto de vista orgánico, se aprecia una primacía del Gobierno y, en particular, de su presidente, nota generalizable a las autonomías, pero con una importante funcionalidad del Parlamento, dado el carácter minoritario y monocolor de los distintos gobiernos.
5. El principio de colaboración y de pacto, especialmente en las relaciones con el Estado, creándose en la propia LORAFNA una Junta de Cooperación de composición paritaria para entender de las discrepancias entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

III. La Administración de la Comunidad Foral: estructura departamental y concentración decisional

La Ley foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que, como indica su denominación, comprende tanto órganos políticos como administrativos, dedica su título IV a la Administración de la

5. De hecho, en la práctica, es usual la utilización sinónima de los términos Gobierno de Navarra y Administración foral, preponderando incluso el uso del primero de ellos, confundiendo un órgano con la organización propiamente administrativa.

6. Ténganse en cuenta las acertadas consideraciones, desde una perspectiva general, de E. Argullol Murgadas, «La Administración de las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, t. IV, pág. 3449-3478.

Comunidad Foral, regulando su organización (capítulo I) y el régimen de las disposiciones reglamentarias y de las resoluciones administrativas (capítulo II). Esta regulación legal ha sido desarrollada por el Reglamento de régimen interior del Gobierno de Navarra y por los distintos decretos forales de estructura orgánica de cada departamento. De esta regulación y de su efectiva implantación, pueden destacarse los siguientes aspectos:

1. *Estructura departamental*

La Administración de la Comunidad Foral se estructura en departamentos, a cuyo frente se sitúa un consejero, que lo dirige. El número de departamentos previsto inicialmente era de 10; número que no ha variado, aunque el Gobierno ha modificado su denominación o sus competencias.

La estructura departamental es muy simple: Departamento - Dirección General - Servicio - Sección - Negociado; o lo que es lo mismo en términos jerárquicos: consejero - director general - director de servicio - jefe de sección - jefe de negociado. Desde el punto de vista funcional, corresponden a tales órganos las siguientes atribuciones:

a) Consejero: la superior dirección del Departamento; esto es, la potestad reglamentaria y administrativa en materias de su competencia.

b) Dirección General: no es un órgano de carácter necesario, consistiendo en la agrupación de servicios. Su titular es un cargo eventual, de confianza política, designado libremente por el Gobierno y sometido al régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno. Le compete la superior dirección de los servicios que agrupa y, en caso de delegación, puede dictar resoluciones administrativas.

c) Servicio: es una unidad orgánica a la que corresponde el ejercicio de bloques de competencias de naturaleza homogénea. Su titular es designado y cesado libremente por el Gobierno entre funcionarios de la Administración foral.

d) Sección y negociado: son unidades internas de funcionamiento a las que les corresponde, bien un sector de las funciones correspondientes al servicio en que se integran (sección), bien la realización de tareas de instrucción y tramitación de expedientes y trabajos de un determinado sector de actividad (Negociado). En ambos casos, las jefaturas se proveen entre funcionarios de la Administración foral mediante concurso de méritos.

Así pues, el eje central de la estructura departamental, a decir de la Ley foral de gobierno, eran los servicios llamados a desarrollar las funciones y acciones administrativas en los distintos sectores o áreas en que se divide funcionalmente la tarea administrativa. Sin embargo, el desarrollo efectivo de la estructura departamental y la propia realidad, hacen necesario introducir las siguientes matizaciones:

1. La organización de la Administración de la Comunidad Foral, a raíz de la constitución del primer Gobierno de Navarra en 1984, tuvo que tener en cuenta la anterior estructura organizativa preexistente, que pasó a adscribirse a los departamentos (Decreto foral 36/1984, de 7 de mayo), con lo que se lograba una continuidad de la nueva Administración con la anterior Diputación Foral. La implantación de la Adminis-

tración de la Comunidad Foral supuso un importante cambio estructural, de modo de funcionamiento y de horizonte ante las nuevas competencias.

Esta profunda transformación administrativa no fue realmente traumática, aunque se plantearon algunos conflictos en razón a que la nueva estructura fue cubierta en parte con nuevos directivos, al margen de situaciones precedentes.

2. A pesar de su carácter facultativo, todos los departamentos contaron desde el comienzo con, al menos, una dirección general. Frente al anterior sistema de direcciones servidas por funcionarios, ahora la designación de los directores generales se realiza libremente.
3. La estructura departamental es la más arriba referida —y no la muy simple señalada en la Ley foral 23/1983 (art. 47.1)—, correspondiendo la función directiva y decisoria al consejero y, caso de delegación, al director general; y la alta gestión a las direcciones de servicio, que carecen de la atribución de dictar resoluciones administrativas. Esta concentración se enfatiza si consideramos, además, que frente a las decisiones departamentales, del consejero o del director general, cabe en todo caso recurso administrativo ante el Gobierno de Navarra.
4. Desde un primer momento se aprecia la necesidad de converger en un órgano o unidad departamental las funciones de régimen interior y coordinación, de asistencia técnica y financieras, por lo que se crea en cada departamento una secretaría técnica, unidad asimilada de hecho, por la forma de designación de su titular, su posición interna y sus funciones, a los servicios. Se configura como una unidad horizontal dentro de cada departamento, que ha de desempeñar las funciones administrativas, dirigiendo y coordinando la instrucción de los procedimientos administrativos.

El esquemático modelo legal de la estructura departamental ha sido desarrollado posteriormente en las regulaciones orgánicas de cada departamento. Los departamentos cuentan en la actualidad con una o varias direcciones generales, con un número dispar de servicios, una secretaría técnica y una pléyade de secciones y negociados. El eje central de la gestión administrativa es el director de servicio.

Los precedentes rasgos de la estructura departamental de la Administración foral se mantienen en las tres legislaturas; si bien en la actual pretende acuñarse un nuevo sesgo organizativo, consistente en la simplificación de la estructura administrativa y la tecnificación del segundo escalón político de los departamentos. Los actuales departamentos, conservándose el número de 10, son los siguientes: Presidencia; Economía y Hacienda; Administración Local; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Educación y Cultura; Salud; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio, Turismo y Trabajo; y Bienestar Social, Deporte y Vivienda.

Así pues, se produce una escasa transformación de la estructura departamental, de la que pueden destacarse los siguientes rasgos.

1. La opción por una estructura sencilla, con un reducido número de departamentos, propiciándose su minoración. En este sentido, los departamentos de Presidencia, de Administración Local y de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente cuentan con un mismo titular.

2. Las modificaciones de la estructura departamental responden más bien a criterios políticos o voluntaristas, sin apoyo real en estudios previos que avalen su coherencia y utilidad. Estructuración por ramos o sectores, no mimética con la estatal, que pudiera plantear problemas de coordinación y dirección en la implantación de las políticas públicas que se fijen y que, dado su carácter instrumental, ha de implementar la Administración. Llama la atención la separación en distintos departamentos de los siguientes ramos o bloques funcionales: ordenación del territorio y medio ambiente está separado de obras públicas y transportes; ordenación del territorio (que incluye urbanismo) y medio ambiente constituyen un departamento al que no compete la política de vivienda, asignada a otro departamento; y los sectores de trabajo, bienestar social y salud se gestionan por tres departamentos distintos.
3. En último término, la reducida y simple estructura departamental parece intentar un equilibrio o ponderación entre el ámbito político y el administrativo, reduciendo al máximo el nivel político de la Administración.

2. *La dialéctica politización-tecnificación de la cúpula administrativa*

Sin necesidad de entrar en consideraciones generales y doctrinales al respecto, nos limitamos a constatar que la Administración foral cuenta sobre el papel con un mínimo nivel político en la organización departamental, constituido por el consejero y el director general, caracterizados legalmente como cargos políticos, cuya designación puede realizarse en virtud de un criterio de confianza política. En cambio, las direcciones de servicio y las secretarías técnicas se nutren necesariamente con funcionarios de la propia Administración, designados libremente por el Gobierno.

En correspondencia con esos dos caracteres, político y administrativo, se atribuye la facultad de decisión a los consejeros y, en su caso, por delegación, a los directores generales. A las direcciones de servicio y secretarías técnicas únicamente les corresponden la alta gestión administrativa, la tramitación de los procedimientos y la ejecución de las políticas y decisiones adoptadas en el nivel político.

Esta dicotomía que, como vemos, trasciende al plano de la decisión administrativa, plantea algunos problemas de gestión, en orden a la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa, puesto que no existe delegación en todos los departamentos y ello conduce a que el titular del departamento deba ocuparse de resolver o decidir temas de índole menor.⁷

La anterior conclusión debe perfilarse, atendiendo a dos circunstancias, que muestran una modulación de criterios entre las dos primeras legislaturas y la tercera. En primer lugar, la Ley foral autoriza la existencia de gabinetes tanto del presidente como de los consejeros. Posibilidad utilizada en la primera legislatura mediante la designación de jefes de gabinete, situados en un nivel o plano análogo a las direcciones generales, de extracción partidista o política, que impulsaban y velaban por la aplicación de programas y directrices políticas en la acción administrativa, cubriendo la

7. Piénsese, por ejemplo, en la concentración en el titular del departamento del ejercicio de la potestad sancionadora, puesto que la normativa foral no prevé la desconcentración de funciones, sino únicamente posibilita la delegación.

zona de solapamiento entre la acción de gobierno y la actuación administrativa. En la segunda legislatura se mantuvo la existencia de los gabinetes, siempre de número muy reducido, pero dándoles ahora un nuevo cuño, tendente a la realización de labores de marketing o imagen, por lo que en ellos se integraron en gran parte personas procedentes del área de los medios de comunicación. La Presidencia del Gobierno carece de una estructura administrativa propia de apoyo o ejecución de sus decisiones. Tal tarea, aunque pudiera ser cubierta por los servicios del Departamento de Presidencia (según prevé el Reglamento de régimen interior del Gobierno), fue realmente desempeñada por el Gabinete del Presidente, integrado por directivos políticos que atendían desde las distintas áreas de la agenda presidencial, un contacto permanente con el partido así como el diseño de políticas o programas a impulsar desde la Presidencia.

En la tercera legislatura se advierte un cambio, pues desaparecen los gabinetes de los consejeros, al parecer para evitar interferencias en la acción administrativa, cuyo desempeño corresponde legal y orgánicamente a la estructura departamental. Únicamente se mantiene el Gabinete del Presidente, y ello en términos muy reducidos.

El segundo aspecto a considerar hace referencia a los criterios utilizados para la designación de altos cargos.⁸ Dejando fuera a los consejeros, en las dos primeras legislaturas parece primar el componente político en la designación de los directores generales, aun cuando concurre también un componente técnico. Aquella preferencia parece sustituirse en la tercera legislatura por un criterio tecnocrático, inclinándose por situar en el segundo escalón departamental a funcionarios, mediante, en ocasiones, un reforzamiento o elevación de la estructura administrativa.

3. Aspectos novedosos de la organización de la Administración foral

Como se ha afirmado con carácter general, también en la Administración foral se aprecia una reproducción del modelo estatal de estructura administrativa: reproducción de los criterios del ordenamiento estatal y de la propia definición de la Administración del Estado como persona jurídica única y de la estructuración por ramas o sectores de la Administración foral, así como la atribución de una posición superior al Consejo de Gobierno.⁹

Ese mimetismo con la organización estatal y la homogeneidad con la estructura administrativa formal de las comunidades autónomas ha de relativizarse, por cuanto que, tras las analogías formales y estructurales, puede existir un funcionamiento operativo y práctico diverso, en razón de condicionantes o características propias, como pueden ser la dimensión territorial y la propia tradición. En este sentido, como notas que singularizan la Administración foral podemos destacar las siguientes:

8. No encontramos en valoración alguna que excede de nuestra capacidad. Al respecto, son de interés, entre otros, el temprano trabajo sobre el personal de Catalunya de A. de Alfonso Bozzo, «Los "altos cargos" de la Generalidad: ¿administradores o políticos?», en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 25, 1982, pág. 81-100; y, con carácter general, M. Baena del Alcázar, «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, que recoge los trabajos de las Jornadas organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, pág. 331-360.

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

a) La Administración foral tiene una estructura departamental concentrada, sin que reproduzca ni un sistema binario (actuación a través de delegaciones) ni una Administración indirecta (gestión a través de las entidades locales).¹⁰ La dimensión y la tradición han conllevado que el poder de decisión se concentre en el nivel político, en los órganos superiores de la Administración (presidente, Gobierno y consejeros). Por otra parte, no existen órganos consultivos independientes o externos.

b) La peculiar configuración de la Comunidad Foral permite que la Administración foral, a pesar de su concentración decisional y de su localización casi exclusiva en la capital, esté, sin embargo, próxima a los ciudadanos que tienen una gran accesibilidad no sólo a los órganos administrativos, sino también al nivel político.

c) En la tercera legislatura parece querer propiciarse una cierta innovación: tendencia hacia una configuración tecnocrática de la Administración pública, con una limitación del nivel político a los miembros del Gobierno y una funcionarización del resto de la estructura administrativa, con la coetánea supresión de los gabinetes políticos. Revalorización de la burocracia que, empero, pudiera plantear algunas dificultades: una burocratización de la acción administrativa, por la escasa autonomía decisional que en la práctica tienen los altos directivos, a excepción de los consejeros; expansión funcionarial que irradia criterios de legalismo, normativización y burocratización de la actuación administrativa, tratando de reducir al máximo la discrecionalidad o la capacidad política; peligro de desconexión entre la acción del Gobierno y de la Administración y del partido que sustenta a ese Gobierno; y, por último, la ausencia de fijación de un marco general (plan de modernización) donde ubicar esa nueva directriz tecnocrática, de la que no deriva necesariamente la simplificación, la transparencia y la eficacia y eficiencias administrativas.

IV. La transformación cuantitativa y cualitativa del personal al servicio de la Administración foral

1. De la dispersión normativa al Estatuto de personal

La Comunidad Foral de Navarra, uniprovincial, comienza su nueva andadura con los funcionarios provenientes de la Diputación Foral, denominados funcionarios propios de la Administración foral. La función pública foral carecía de una normativa general y racional, pues la regulación precedente estaba constituida por numerosos acuerdos de la Diputación Foral, en gran parte de carácter parcial o puntual.

A esa dispersión y fragmentariedad normativas puso fin la Ley foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto de personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra, una ley foral que constituye un hito normativo trascendental, y que es producto de un estudio previo en materia de recursos humanos, realizado más para racionalizar y ordenar la situación precedente que para afrontar la nueva etapa que se abría con la LORAFNA.

El Estatuto de personal de 1983 se estructura sobre tres elementos básicos, que debían integrar dicho Estatuto: la propia Ley foral 13/1983, que establece el régimen

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

jurídico básico del personal; los reglamentos de desarrollo de dicha Ley, que implantan el modelo y la regulación legal; y una Ley foral de cuerpos y escalas, que estructura la función pública foral. Sin embargo, el desarrollo reglamentario no ha sido completo, ha sufrido distintos conflictos y avatares y, sobre todo, a pesar de haber transcurrido más de una década, todavía no se ha elaborado ni aprobado la Ley foral de cuerpos y escalas.

Por otra parte, en una década, especialmente por razón de las transferencias de servicios estatales, sobre todo los traspasos en materias de Educación (3.630 empleados) y el INSALUD e INSERSO (3.137 personas), se ha producido una importante transformación de la función pública foral. En términos cuantitativos, se ha triplicado el número de personas al servicio de la Administración foral, que ha pasado de 4.805 personas en 1984 a cerca de 15.000 en 1993. Cualitativamente, son escasos los traspasos de personal del nivel A en los servicios administrativos; las ofertas públicas de empleo convocan, en cambio, un elevado número de plazas del nivel A, y las transferencias incluyen un nuevo tipo de personal, el personal estatutario de la Seguridad Social.

2. Rasgos de la Ley foral 13/1983: Estatuto de personal

El Estatuto de personal de 1983 contiene una regulación completa y propia de la función pública foral, con notables novedades respecto de la coetánea legislación estatal de personal y de la posterior Ley de medidas 30/1984, de 2 de agosto. Sus trazos más relevantes son los siguientes:

a) Caracteres del Estatuto de personal de 1983:

- 1) General: incluye, salvo contadas y menores excepciones, a todo el personal al servicio de la Administración foral y de sus organismos autónomos.
- 2) Unitario: se trata de una regulación única y uniforme para todas las administraciones públicas de Navarra, incluidos los organismos autónomos dependientes de las mismas.
- 3) Separado: cada administración pública tiene su propia función pública, no intercomunicable, a pesar de estar formalmente homologada, con las restantes administraciones públicas. Esta última nota se ha roto, en parte, pues existe comunicación horizontal entre la Administración foral y los organismos autónomos dependientes de la misma (e incluso con el Parlamento de Navarra).

b) Como contrapunto de las deficiencias del sistema anterior, la Ley foral 13/1983 diseña un régimen general y unitario, pero además *cerrado*, tratando de fijar una regulación exhaustiva y poco flexible de la función pública foral. Pretensión de plenitud no conseguida plenamente, por cuanto que todavía en 1994 no se han aprobado ni el Reglamento de derechos pasivos ni la Ley foral de cuerpos y escalas, que debían aprobarse, o remitir el proyecto correspondiente al Parlamento, antes del 1 de enero de 1985.

c) La función pública foral se estratifica en cinco *niveles*, atendiendo a los distintos grados académicos: A, B, C, D y E. El nivel (equiparable a los grupos de clasificación) es el elemento vertebrador del sistema funcional (pues no existe el grado personal),

ya que es factor indispensable de la selección, de la carrera administrativa y, sobre todo, del régimen retributivo.

La Ley foral configura, además, un *sistema mixto*: el ingreso o selección se realiza en la práctica con arreglo a cuerpos y escalas y, en cambio, la provisión viene referida a puestos de trabajo. El puesto de trabajo que, a decir del Estatuto, es la única referencia o el eje sobre el que pivota todo el sistema, queda por ello mediatizado o relativizado por la estructuración real en cuerpos y escalas, explícita en la selección de personal y que se irradia también al régimen retributivo.

d) El *sistema retributivo* diseñado por la Ley foral y desarrollado por el Reglamento provisional de retribuciones, está integrado por los siguientes conceptos:

- Las *retribuciones básicas*, integradas por el sueldo inicial del correspondiente nivel, el grado y la antigüedad (quinquenios).
- Las *retribuciones complementarias del puesto de trabajo*, que son los complementos de puesto de trabajo, de puesto directivo, de dedicación exclusiva, de incompatibilidad, de prolongación de jornada y de especial riesgo y, para los funcionarios adscritos al Servicio de Inspección Tributaria, la productividad, así como un complemento específico para los funcionarios de los niveles C, D y E.
- *Otras retribuciones*, como son las indemnizaciones por gastos realizados por razón de servicio, la ayuda familiar, compensaciones por horas extraordinarias, a turnos, horario nocturno o festivo, guardias, y participación en tribunales e impartición de cursos, y la compensación por retribuciones anteriores superiores a las derivadas del Estatuto.

Para entender adecuadamente este régimen retributivo, es preciso indicar los siguientes datos:

1. El sueldo inicial es una cantidad igual para los funcionarios de cada nivel, fijándose con arreglo a unos índices de proporcionalidad que van del 1 (nivel E) al 2 (nivel A), por lo que su cuantía resulta de multiplicar el correspondiente índice de proporcionalidad por el sueldo inicial que cada año se señale para el nivel E. Para el ejercicio de 1994, el sueldo inicial del nivel E asciende a 1.508.290 ptas. y para el nivel A es de 3.016.580 ptas.
2. El sistema retributivo es completo y cerrado, basándose en el nivel o grupo de clasificación y en el cuerpo o escala al que pertenezca el funcionario. No caben otras retribuciones que las correspondientes a los conceptos retributivos legalmente fijados y en cuantías resultantes de la aplicación de los porcentajes reglamentariamente señalados. Además, los complementos se aplican por bloques o cuerpos funcionariales, y no en razón del puesto de trabajo. Se advierte, por ello, la carencia de un concepto retributivo específico del puesto realmente desempeñado y la falta del concepto retributivo de productividad, solamente previsto para un reducido número de funcionarios (inspectores de Hacienda). Además, las retribuciones complementarias del puesto de trabajo, pese a su denominación, no se corresponden con el concreto puesto de trabajo desempeñado. Estos complementos, al ser un porcentaje del sueldo inicial del correspondiente nivel, retribuyen realmente el nivel o grupo de clasificación o, en la praxis, el cuerpo o escala a la que pertenezca el funcionario.

3. La rigidez del régimen retributivo ha propiciado las fugas del sistema, tratando de crear conceptos retributivos más flexibles o específicos para determinados colectivos (*v. gr.*, complemento de productividad no general, sino limitado a ciertas categorías o funciones).

e) En punto a la *carrera administrativa*, el Estatuto de personal preveía tres instrumentos: 1. La *promoción de nivel* mediante la reserva de plazas en turno restringido para el personal de niveles inferiores; 2. El *ascenso de grado*, concepto retributivo consistente en un porcentaje del sueldo inicial del correspondiente nivel, ascenso que tenía una doble vía: una automática, cifrada en la antigüedad en el grado inmediatamente inferior, y otra previo concurso de méritos, en la que se incluía un proceso de calificación de cada funcionario; y 3. El *ascenso de categoría* dentro de su respectivo nivel.

La aplicación práctica de estas tres previsiones de carrera administrativa ha sido dispar: la promoción de nivel se ha hecho efectiva en la selección de funcionarios, cifrándose, en virtud de modificación legal, en el 50% de las vacantes objeto de cada convocatoria. El ascenso de grado, en el que inicialmente se preveía la valoración o calificación de cada funcionario, ha terminado por convertirse en un ascenso por antigüedad, pues la inicial vía de ascenso por concurso de méritos no se practicó realmente y hoy se ha transformado legalmente en un sistema de ascenso por antigüedad. En último término, el ascenso de categoría se aplica a muy escasos supuestos, por cuanto que, como venimos insistiendo, toda la estructura gira en torno a cuerpos funcionariales, sin que dentro de cada nivel o grupo de clasificación exista una gradación o escala de puestos de trabajo.

Por otra parte, la previsión legal originaria de cobertura de las jefaturas de sección y negociado por concurso de méritos quedó pronto frustrada, pues la Ley foral 9/1985, de 25 de mayo, aun manteniendo formalmente dicho sistema de provisión, permitió la cobertura interina de dichas jefaturas por designación discrecional. En la actualidad, la mayoría de las jefaturas están cubiertas interinamente por funcionarios designados discrecionalmente, esto es sin convocatoria de concurso de méritos, habiéndose iniciado en fecha reciente el proceso de provisión reglamentaria, por concurso de méritos, de dichas jefaturas.

A partir de lo expuesto, el Estatuto de personal incorpora algunas novedades en relación con el contexto general de regulación de la función pública estatal y autonómica. Entre otras, son las siguientes:

1. El Estatuto de personal de 1993 ha llevado a cabo una innegable racionalización de la función pública foral. Esta se ordena con base en reglas y normas distintas a las del sistema estatal, por lo que la regulación foral es notablemente distinta de la determinada por la legislación básica estatal, cuyos derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos respeta en todo caso.

2. En el aspecto retributivo destaca un sistema, distinto del estatal, en el que tienen notable peso las retribuciones básicas; pivota sobre el nivel o grupo de clasificación y atiende en la práctica al cuerpo funcional al que se pertenezca más que al puesto de trabajo. Un sistema retributivo, por ello, excesivamente rígido y poco flexible, en el que no se tienen en cuenta factores de motivación y de productividad. Por otra parte, destaca, con contadas excepciones, la generalización de los conceptos retributivos de exclusividad o incompatibilidad para los niveles A y B; de tal modo

que los funcionarios de dichos niveles tienen en la práctica impedido el ejercicio de actividades profesionales en el sector privado.

3. No existe realmente carrera administrativa en la función pública foral, por razón de la falta de determinación legal de los Cuerpos y Escalas, de la cerrada estructura funcional existente en la práctica y de la ausencia de grados intermedios (no existen ni los niveles del complemento específico ni el grado personal de la legislación estatal).¹¹ Falta de carrera que se agrava en los niveles altos, donde, por otra parte, emergen nuevas estructuras administrativas; y en los niveles bajos se reducen las expectativas de promoción existentes en el sistema anterior, dado el énfasis que se pone en la titulación académica para el desempeño de puestos de trabajo y la regresividad retributiva para el desempeño de puestos de trabajo en razón de que la retribución se percibe según el nivel o grupo de clasificación que se ostente y no en razón del puesto concreto desempeñado.

4. Una de las novedades incorporadas por el Estatuto de personal de 1983 es la previsión de *órganos de representación* de los funcionarios, a cuyo través éstos participen en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios o de trabajo. Regulación legal que fue pronto desarrollada reglamentariamente, mediante Decreto foral de 21 de noviembre de 1984, frente al que el Gobierno de la Nación formuló conflicto positivo de competencias resuelto por la STC 140/1990, de 20 de septiembre, en sentido sustancialmente favorable a la regulación foral.

En la práctica, desde 1988, la Administración foral ha negociado y suscrito con la representación del personal (funcionarios, contratados laborales y Policía Foral) acuerdos generales y sectoriales sobre las condiciones retributivas y de trabajo. En la actualidad, rige un conjunto de acuerdos de carácter bienal (1992 y 1993), que alcanzan al personal de la Administración general o «resto», al personal docente, al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud, al personal del Instituto Navarro de Bienestar Social, así como un convenio colectivo con el personal laboral.

5. En último término, el Estatuto de personal, sin alterar su regulación esencial, ha sufrido un importante número de modificaciones puntuales, especialmente a través de las leyes forales anuales de Presupuestos Generales de Navarra y también con ocasión de la asunción de las transferencias de Educación y del Insalud. Ello motivó la necesidad de elaborar un texto refundido, aprobado por Decreto foral legislativo 251/1983, de 30 de agosto.

3. *La dualidad funcionarios/laborales: de la laboralización a la equiparación, terminando con la integración*

El Estatuto de personal de 1993 distinguía netamente entre dos categorías de personal dispares: los funcionarios públicos o de carrera, de un lado, y el personal laboral, de otro. De estas dos clases de personal, el Estatuto de 1983 no establecía una definición nítida de aquellos puestos, bien reservados a funcionarios, bien de naturaleza laboral; es más, se inclinaba decididamente hacia los funcionarios públicos, con-

11. Sobre la carrera administrativa, véase *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, 1987, dedicado monográficamente a esta materia.

teniendo una escueta regulación del personal contratado en régimen laboral (solamente tres artículos, 93, 94 y 95).

Sin embargo, esa tendencia se quiebra para un determinado ámbito, por la Ley foral 8/1986, de 1 de julio (hoy derogada), que determinaba que los puestos de trabajo del Servicio Regional de Salud, tanto los de nueva creación como las vacantes que se produjeran, se cubrirían en adelante por personal contratado en régimen laboral, con excepción de aquellos que por la naturaleza de sus funciones fuesen reservados a personal funcionario. La laboralización, por tanto, del personal de los servicios hospitalarios de la Administración foral, integrado en el organismo autónomo Servicio Regional de Salud (ahora Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea), que conllevó un incremento del número de personal laboral, que a su vez sufrió un nuevo crecimiento como consecuencia de la transferencia de servicios estatales.

La disociación legal y jurídica entre personal laboral y personal funcionario no debe llevar, empero, a la errónea conclusión de que ambos viven de espaldas en la práctica, con dos regímenes jurídicos absolutamente dispares. Al contrario, en la praxis se ha producido una equiparación entre los regímenes jurídicos del personal laboral con el personal funcionario. A través de la negociación colectiva, los distintos convenios colectivos supraempresariales del personal laboral de la Administración foral y sus organismos autónomos han trasladado el Estatuto de personal funcionario al ámbito laboral, de tal suerte que el contenido del convenio es, con las salvedades propias del régimen laboral, algunas más beneficiosas para este colectivo, una reproducción del Estatuto de personal de 1983. No obstante, la equiparación no es total, ya que la homogeneidad sustantiva de condiciones de empleo no suprime la disparidad de naturaleza de ambos colectivos y se mantienen, además, algunas diferencias.

Hay otro dato a destacar. Se prevé la intercomunicabilidad entre el personal laboral y el personal funcionario, de modo que se garantiza la participación en condiciones de igualdad del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con independencia de su régimen jurídico funcional o laboral, en la provisión de puestos de trabajo y en los turnos de promoción de plazas o puestos correspondientes a funcionarios, siempre manteniendo la naturaleza del vínculo, laboral o estatutario, que se poseyera con anterioridad.

El tercer paso de este zigzagueante proceso (laboralización-asimilación jurídica y retributiva-integración) es la integración del personal laboral como funcionario, esto es, la reconversión de la naturaleza jurídica laboral de su relación en estatutaria o funcional, transformación que es voluntaria para el funcionario actual. Así, en un primer momento la Ley foral 5/1990, de 17 de junio, otorgó al personal laboral docente fijo no universitario la opción por la integración en el Estatuto de personal al objeto de adquirir la condición de personal funcionario docente. Después la Ley foral de presupuestos generales de Navarra de 1992 otorgó igual opción de adquirir la condición de personal funcionario, al personal laboral fijo y estatutario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, con excepción del personal fijo discontinuo y a tiempo parcial así como del personal sanitario adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y del personal docente no universitario adscrito al Departamento de Educación y Cultura. Este proceso hacia la funcionalización del personal al servicio de la Administración foral y sus organismos autónomos, motiva que la Ley foral 11/1992, de 20 de octubre, derogue la Ley 8/1986, y determine que en adelante el personal que ingrese en el Servicio Navarro de Salud-

Osasunbidea tendrá la condición de funcionario. En fin, la Ley foral 15/1993, de 30 de diciembre, prevé, a su vez, que el personal sanitario laboral fijo y estatutario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea pueda optar, por una sola vez, por la adquisición de la condición de personal funcionario.

Se vuelve, con ello, al punto de partida que inspiraba el Estatuto de personal de 1983: la unificación de todo el personal de la Administración foral y de sus organismos autónomos como personal funcionario; quedando el personal laboral y estatutario en situación a extinguir. Funcionarización plena del personal al servicio de la Administración foral y de los organismos autónomos dependientes de la misma, que pudiera también diferir de las tendencias seguidas en otros ámbitos.

4. De la unidad a la diversidad: la tríada de regulaciones

La generalidad y uniformidad del Estatuto de personal de 1983, comprensibles en aquel momento donde sólo había personal propio o proveniente de la Diputación Foral, son rotas por el cambio cuantitativo y cualitativo de la función pública foral, que provocan una alteración legal de aquel Estatuto, dando paso, en convergencia con la negociación colectiva, a tres regulaciones que, aunque coordinadas y ensambladas, establecen realmente tres estatutos jurídicos diversos; a saber:

a) El *Estatuto general*, contenido en el título II del Estatuto de personal, que se aplica a la Administración general o «resto», es decir, a quienes carecen de estatuto particular, especialmente los departamentos. Este Estatuto es el más arriba descrito, y se aplica supletoriamente o por remisión para colmar las lagunas de los regímenes específicos.

b) El *Estatuto específico del personal docente no universitario*, aprobado, tras las transferencias correspondientes, por la Ley foral 5/1990, que adiciona un nuevo título V al Estatuto de personal de 1983. Sus peculiaridades son las dos siguientes:

1. La selección, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional y la promoción interna, así como la reordenación de los cuerpos y escalas en la función pública docente no universitaria, se regularán por Ley foral de acuerdo con la legislación básica del Estado, siendo en la actualidad de aplicación las disposiciones estatales vigentes en las referidas materias.
2. El sistema retributivo de los funcionarios docentes difiere del de los funcionarios de la Administración general o «resto»; por cuanto que, manteniendo las mismas retribuciones personales básicas, establece unas retribuciones complementarias singulares: el complemento específico docente y el complemento de puesto directivo docente, sin que les sean de aplicación las retribuciones complementarias del resto del personal.

c) El *Estatuto del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea*, aprobado por la Ley foral 11/1992, de 20 de octubre, que establece un régimen específico para este personal. Para reducir la divergencia de regímenes jurídicos existente dentro del organismo autónomo (personal funcionario, personal laboral y personal estatutario), se establece una regulación homogénea, ceñida, sin embargo, al régimen retributivo y a la selección de personal y los puestos de trabajo. Sistema retributivo único para todo el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, pero diferente y se-

parado del general del Estatuto de personal (texto refundido de 1993). También se unifica, en el ámbito del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, la selección de personal y la provisión de puestos de trabajo, caracterizada por ser una regulación propia, distinta y separada de la estatal, así como también la posible comunicabilidad con la Administración de la Comunidad Foral y, sobre todo, la funcionarización de todo su personal, otorgando al efecto una opción al personal laboral y estatutario para la adquisición de la condición de funcionario (art. 4 de la Ley foral 15/1993, de 30 de diciembre).

Así pues, el personal con estatuto especial se configura como un colectivo específico y singular, que cuenta con una regulación propia y que, por ello, tiene su propia mesa de negociación específica, amén de la general de todo el personal.

5. Aspectos de modernización

Es obvio el esfuerzo racionalizador de la función pública foral desarrollado a través de un proceso evolutivo que culmina con la funcionarización de todo el personal. Unificación de relación jurídica o de naturaleza, que, empero, no significa la uniformidad de regímenes jurídicos, pues existen tres estatutos distintos, cada uno de ellos aplicable a un colectivo amplio y específico de personal (Administración «resto», personal docente no universitario, y personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea). Esta tríada de estatutos conlleva una descentralización de la gestión de personal, que es desempeñada desde tres áreas distintas.

La cultura de la modernización administrativa se aprecia también en la Administración foral, que lleva a una creciente preocupación por la organización y gestión de los recursos humanos. Sin embargo, son tímidos los avances en esta dirección, ante las dificultades derivadas de la rigidez del sistema jurídico funcional y del temor a que las reformas conlleven un coste económico incompatible con el actual criterio político de contención del gasto público. A modo conclusivo, podemos resaltar los siguientes aspectos:

a) El Estatuto de personal de 1983 no preveía la planificación o programación de las necesidades de recursos humanos. El Reglamento de ingreso de 1985, siguiendo a la Ley estatal 30/1984, incorporó el instrumento de la oferta pública de empleo, al ordenar que las administraciones públicas de Navarra aprobasen una oferta anual de empleo. La oferta pública de empleo ha supuesto una cierta racionalización de la selección del personal; pero en la práctica sólo atiende las necesidades inmediatas formuladas por los departamentos y organismos autónomos. Por ello, resta avanzar hacia la programación de las necesidades reales de personal y de su selección dentro de una planificación estratégica.

b) Son escasos o nulos los instrumentos de motivación del personal, dada la rigidez, especialmente retributiva, del estatuto funcional. Así, la productividad solamente se ha incorporado de forma particularizada para un determinado colectivo, sin generalizarse a todo el personal. No existen, o se han suprimido, las evaluaciones de rendimiento o la calificación de los funcionarios, quizá por entenderlas complejas o incluso inútiles.

c) Razones de contención del gasto han inducido a prever la readaptación de efectivos, mediante normas particulares o excepciones a la regulación ordinaria de la

promoción interna (art. 15.6, texto refundido de 1993). Plasmando el acuerdo alcanzado con la representación del personal, la Ley foral 11/1992 prevé en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea la realización, con anterioridad a la provisión de puestos de trabajo, de sistemas de acoplamiento interno que permitan una redistribución del personal a los efectos de proveer determinados puestos mediante concursos de méritos restringidos al personal adscrito a dichos ámbitos. No se han incorporado, sin embargo, los planes de empleo previstos por la Ley estatal 22/1993, de 29 de diciembre.

d) Las numerosas modificaciones parciales evidencian la conveniencia de abordar una revisión de la vigente regulación foral del personal; reforma que ha sido exigida por el Parlamento de Navarra al ordenar la elaboración de un nuevo Estatuto de personal (Disposición adicional 18 de la Ley de presupuestos de Navarra para 1994), revisión en la que habrían de considerarse los siguientes criterios: la planificación estratégica de los recursos humanos; la configuración real de una unidad planificadora, impulsora y coordinadora, descentralizando al máximo la gestión; una regulación dinámica y real, guiada por la necesaria modernización de la Administración; la selección de personal y la provisión de puestos de trabajo motivadas por necesidades de adecuada prestación de servicios a los ciudadanos, atendiendo por ello a la adecuada formación del personal, en su caso inmediatamente posterior al ingreso, de forma específica para el concreto puesto de trabajo a desempeñar; los criterios de motivación del personal y, en tal sentido, la configuración de una verdadera carrera administrativa.

En fin, ha de implantarse una dirección y gestión estratégicas de los recursos humanos, considerando las necesidades de personal a medio y largo plazo, que potencie la función directiva (dando poder y responsabilidad), una política retributiva flexible que prime el rendimiento y un refuerzo de la formación orientada a una nueva cultura administrativa.

V. Operatividad de la Administración foral: reformas administrativas e incorporación de nuevas tecnologías de información

La legislación foral no ha introducido novedad alguna en relación con el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Foral. La Ley foral del gobierno y de la Administración se limita a reproducir, de forma escueta, algunas previsiones de la legislación estatal sobre el régimen jurídico de las resoluciones y disposiciones administrativas; regulación que insiste en la vertiente tradicional de la legalidad administrativa, sin referencia alguna a su reforma o modernización. Sin embargo, su funcionamiento ha sufrido una importante transformación, especialmente como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información.

Desde el punto de vista orgánico, Navarra contaba con un importante Centro de Informática y posteriormente se creó un Servicio de Organización, evolución paralela de ambos aspectos, que hoy se integran en la Dirección General de Organización y Sistemas de Información, comprensiva de los servicios de Metodología y Seguridad de la Información, de Organización y Planificación de la Información y de Centro de

SopORTE y Tecnología de la Información, en el Departamento de Presidencia. A esta Dirección General le compete básicamente la superior dirección, coordinación y control de la ejecución de las políticas de sistemas y tecnologías de la información y de organización administrativa.

Entrando ya en las acciones concretas llevadas a cabo en el ámbito de la Administración foral, vamos a examinar, de un lado, la vertiente organizativa y, de otro, las tecnologías de la información, para cerrar nuestro análisis considerando los problemas actuales y una perspectiva de futuro.

1. *Estudios de reforma organizativa*

Una constante preocupación está constituida por la mejora de la organización administrativa, adecuándola a las exigencias de la sociedad navarra, para gestionar y prestar de forma eficaz y eficiente los servicios que demandan los ciudadanos. Ya en 1986 se elaboró un estudio denominado «Determinación de necesidades administrativas con relación al personal, tanto en tamaño como en la formación de la plantilla para el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones», pretendiéndose estudiar en profundidad la organización de un departamento, fijando una adecuada estructura funcional, un manual de procedimiento y un estudio de productividad, proyecto que, por incipiente, planteaba determinadas carencias y no se tradujo a la realidad.

Con el objetivo de ofrecer una visión del conjunto de la Administración de la Comunidad Foral, se realizó el «Estudio final de la estructura organizativa de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral», finalizado en 1987.

Ambos informes abordan las cuestiones organizativas, con un sentido práctico y apegado a la realidad, si bien su aplicación ha sido escasa.

2. *La incorporación de nuevas tecnologías de la información: simplificación y eficiencia administrativas al servicio de los ciudadanos*

Como hemos indicado, convergen en un mismo órgano las funciones de organización y las de planificación de la información. Este segundo aspecto, centrado en la introducción gradual y permanente de las nuevas tecnologías de la información, ha sido desarrollado en dos niveles o planos: a través de acciones concretas y también mediante un proyecto general a largo plazo.

El papel instrumental, aunque fundamental, de las nuevas tecnologías para la mejora constante de la actuación administrativa, implica que su incorporación esté orientada de manera general y a través de acciones concretas a la consecución de los siguientes objetivos: la simplificación de la tramitación administrativa, reduciendo el papeleo y agilizando la gestión, pero también mediante la obtención y el tratamiento de la información; la mejora de la relación directa con los ciudadanos, favoreciendo la accesibilidad y mejorando la información; y la mejora de los servicios públicos, recorriendo los tiempos, ponderando los resultados y evaluando la calidad de los servicios.

Para lograr esos objetivos de mejora del funcionamiento de la Administración y de servicio al ciudadano, se han desarrollado distintos estudios y acciones. Así, se han puesto en marcha planes de ofimática, contando en todas las unidades con ordenadores personales; y, sobre todo, implantándose servicios a los usuarios finales.

Entre las acciones concretas llevadas a cabo, pueden destacarse las siguientes:

- Estudio de viabilidad de la imprenta de Navarra en sus funciones de elaboración y distribución del *Boletín Oficial de Navarra*.
- Estudio de la problemática asociada al almacenamiento y venta de publicaciones editadas por el Gobierno de Navarra.
- Estudio organizativo del Servicio Regional de Bienestar Social: estructura orgánica, manual de funciones, racionalización de procedimientos, sistema integrado de información, inventario de productos, etc.
- Estudio organizativo de la Sección de Ganadería: estructura orgánica, manual de funciones, racionalización de procedimientos, sistema integrado de información, inventario de productos, etc.
- Diseño funcional del Sistema de Control Industrial (SICOI) en las Sección de Industria.
- Racionalización y agilización del procedimiento de inscripción y registro de maquinaria agrícola.
- Análisis de la situación de los archivos en la Administración de la Comunidad Foral.
- Introducción de técnicas de tratamiento mecanizado en la documentación de la Administración de la Comunidad Foral, por medio de la imagen.
- Plan de acción a corto y medio plazo sobre los recursos inmobiliarios para usos administrativos.

Desde el punto de vista operativo y productivo, pueden resaltarse las siguientes realizaciones a través de las nuevas tecnologías de información:

a) La elaboración informática del *Boletín Oficial de Navarra*, a partir de la información facilitada magnéticamente desde los departamentos, que, controlada o supervisada por el Departamento de Presidencia, permite la confección y edición inmediata del *Boletín*; y además el almacenamiento de la información en la base documental STAIRS, a la que pueden acceder los usuarios consultando el texto íntegro de toda la información publicada en el *Boletín*. Además, idéntica tecnología permite la edición informatizada de distintas publicaciones del Gobierno de Navarra.

b) El Registro central de personal, donde se recoge, en soporte informático, la información relativa al expediente personal de todo el personal fijo. Registro que se gestiona de forma autónoma, por los órganos correspondientes, para el personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, y para el personal docente no universitario.

c) El Registro fiscal de la riqueza territorial: en 1982 se inicia la implantación de un nuevo sistema catastral, del que es pieza fundamental este Registro, diseñado y realizado como la base de un sistema de información del territorio, que sirva a múltiples usos y usuarios. Se caracteriza básicamente por una información permanente, literal y gráfica, de todos los bienes inmuebles de Navarra, y permite la obtención al momento de la información asociada al territorio por distintos usuarios, singularmente las cédulas parcelarias, con información literal y gráfica; de ahí su coordinación con otras aplicaciones relacionadas con el territorio, de carácter fiscal, administrativo y civil. Especial relieve tiene la coordinación de este Registro con el Registro de la Propiedad, regulada por Decreto foral 54/1991, de 7 de febrero.

d) El Sistema general económico financiero (SGEF): aplicación informatizada de la contabilidad general y presupuestaria, que permite una información instantánea, correcta y fiel de la ejecución presupuestaria y agiliza el ejercicio de la función interventora del gasto que, conforme se va comprometiendo y realizando, se incorpora a la información.

Entre las acciones tendentes a mejorar la información y la comunicación con los ciudadanos, pueden destacarse: la Oficina central de información al público existente en Pamplona; la creación de una Oficina delegada del Registro General en Tudela; y, en particular, el Centro de Coordinación Operativa, que coordina todos los organismos públicos y privados en cuanto afecta a los servicios de urgencias y a la protección civil, centralizando las llamadas de demanda de auxilio de los ciudadanos o de otros organismos públicos o privados (SOS Navarra).

Por otra parte, la autonomía tributaria de Navarra ha exigido un considerable esfuerzo de informatización de la gestión de los tributos exaccionados por la Hacienda de Navarra, donde la mayoría de las declaraciones del IRPF se confeccionan en oficinas de la Administración, mediante cita previa y a través de un paquete informático, lo que ha permitido la incorporación a la campaña de otras entidades (cajas y bancos). Asimismo, en el ámbito de la salud, se vienen desarrollando acciones de mejora de la relación con los usuarios y de la calidad administrativa y asistencial de los servicios.

Desde una perspectiva más general, el punto de partida lo constituye el «Estudio de necesidades de información para usuarios finales. Departamento de Economía y Hacienda», a partir del cual se inicia el proyecto a largo plazo de realización de un Sistema integrado de gestión de expedientes (SIGE), esto es, un mecanismo de seguimiento de documentos y expedientes, en soporte mecanizado. El SIGE pretende, en línea con la idea de modernización de la Administración Pública, una gestión eficaz y eficiente de los expedientes, proporcionar a la Administración la información adecuada sobre la tramitación y los datos de los expedientes, facilitar al ciudadano la información precisa sobre los requisitos y el estado de tramitación de los procedimientos, controlar los plazos de tramitación de los procedimientos y, en fin, conocer la actividad realizada dentro de los distintos departamentos, para detectar las carencias organizativas y también fijar circuitos integrados de tramitación, que simplifiquen y agilicen la tramitación administrativa.

El SIGE se ha implantado en la actualidad en las unidades siguientes: Instituto Navarro de Bienestar Social; Departamento de Educación; Servicio Navarro de Salud; Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes; Instituto Navarro de Deporte y Juventud; Dirección General de Organización y Sistemas de Información y Registro General del Gobierno de Navarra. Se trata de un proyecto integral y a largo plazo, que paulatinamente pretende desarrollarse en toda la Administración de la Comunidad Foral y en los organismos autónomos de ellas dependientes.

3. *Hacia un nuevo enfoque de la dirección y gestión públicas*

A partir de los avances expuestos, la propia Administración foral es consciente de las carencias existentes para lograr el objetivo básico de modernización de la Administración, debiendo abrirse una nueva fase, en la que la idea básica sea la satisfacción de los ciudadanos a los que sirve la Administración, mejorando la calidad de la

gestión administrativa de tal modo que, rentabilizando los escasos recursos públicos, se actúe de forma eficaz y con eficiencia, de tal modo que la Administración sea un agente activo del progreso social y de la modernización y eficacia de la sociedad.

Esta nueva fase debe partir de suplir y superar los defectos o carencias actuales: la falta de una perspectiva estratégica o táctica, yendo más allá de la resolución de meros problemas operativos o puntuales que no se insertan en un inexistente plan global; la armonización de la vertiente legalista con los criterios de eficacia y eficiencia que han de presidir también la actuación administrativa; y la ausencia de un verdadero diseño de programas, de la evaluación del resultado de las acciones emprendidas y de los propios servicios (ausencia de una Inspección de Servicios). Han de incorporarse nuevas técnicas para mejorar la programación y la gestión administrativas, como: la dirección por objetivos, superando la burocratización e incorporando la eficacia o los resultados; los jefes de proyecto, para la tramitación de asuntos complejos; la evaluación coste-beneficio; la creación de una oficina única para la tramitación eficaz y eficiente de determinados asuntos que requieren de la intervención de una pluralidad de órganos; y el test de factibilidad de las normas, que permitiría simplificar y racionalizar la producción normativa, garantizando la seguridad jurídica de los ciudadanos y al tiempo la efectividad de aquéllas.

Esta nueva fase exige asumir el reto de la modernización, sin desconocer las singularidades de la Administración, pero tomando en consideración la transformación radical operada en las empresas privadas y la necesidad de que las nuevas tecnologías de la información se traduzcan realmente en un ahorro de recursos públicos. En fin, se trata de impulsar un cambio en la Administración, que deberá configurarse ahora de forma adecuada al actual escenario de la era de la información (superada ya la era industrial).

Las innovaciones que pretende incorporar la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no sólo de directrices, sino también de modos de funcionamiento e instrumentos a utilizar, es ya una exigencia que debe satisfacerse dentro de los parámetros de una nueva fase, a través de un plan general de modernización de la Administración de la Comunidad Foral.

VI. La Administración institucional y las empresas públicas

Nuevamente, la LORAFNA contiene escasas previsiones al respecto, limitándose a mencionar, al atribuir facultades de autoorganización, los entes públicos dependientes de la Administración Foral (art. 49. 1.ª), así como la participación de Navarra en la gestión del sector público económico estatal (art. 56.3). También aquí se reproduce el esquema regulador estatal, pues es la Ley foral de Hacienda Pública de Navarra, la que, siguiendo a la Ley general presupuestaria, establece las distintas clases de entes públicos dependientes de la Administración foral: organismos autónomos mercantiles y administrativos, entes públicos de derecho privado y sociedades públicas. La novedad reside en que la creación de organismos autónomos se realiza por el Gobierno mediante decreto foral. No obstante la ausencia de una regulación general, pues los distintos entes que se creen se sujetarán a las normas de creación, no puede hablarse de derogaciones al régimen general.

En la realidad, la Administración foral cuenta con distintos entes públicos dependientes de la misma que, por su configuración, pueden agruparse en dos clases diversas: organismos autónomos y empresas públicas.

1. *Organismos autónomos*

La creación de organismos autónomos se ha utilizado únicamente como un instrumento de descentralización funcional para la gestión descentralizada de determinadas tareas públicas, en razón de su especificidad y tratando de ofrecer una estructura de funcionamiento más ágil y eficaz. En la actualidad los organismos autónomos dependientes de la Administración foral son los siguientes:

a) El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que, en paralelismo con el INSA-LUD, gestiona los servicios sanitarios y hospitalarios de la Comunidad Foral. Constituye una potente organización, con un presupuesto de 52.000 millones y con más de 6.000 empleados a su servicio.

b) El Instituto Navarro de Bienestar Social, al que corresponde la gestión de los servicios sociales dependientes de la Administración foral. Es una entidad mucho más reducida que la anterior, que, aun cuando tiene reconocida autonomía para la gestión, opera en la práctica de forma estrechamente coordinada y dependiente del Departamento al que está adscrito.

c) El Instituto Navarro de Deporte y Juventud, al que corresponde la gestión descentralizada de las funciones y los servicios de deporte y juventud. Es, como el anterior, un organismo de tamaño reducido, que actúa en estrecha coordinación y dependencia con el departamento al que está adscrito.

d) La Estación de Viticultura y Enología de Navarra, a la que se atribuye el estudio, experimentación y divulgación de las técnicas más adecuadas para el cultivo de la vid como para la elaboración de los vinos, la consulta y asesoramiento a la Administración, a los consejos reguladores y a los viticultores, y la ejecución, seguimiento y evaluación de programas de ordenación y fomento del cultivo de la vid y de producción vitivinícola.

e) El Instituto Navarro de Salud Laboral, al que corresponde el desarrollo de las actuaciones de asesoramiento técnico en el campo de la prevención de riesgos laborales y de protección de la salud en relación con las condiciones de trabajo.

f) El Instituto Navarro de Administración Pública, al que nos referiremos más adelante.

Como notas comunes a estos organismos autónomos pueden señalarse las siguientes: sometimiento al control y tutela del Departamento al que están adscritos, tutela intensa en casi todos ellos; su justificación estriba en la gestión descentralizada de determinadas funciones y servicios, con una autonomía, en muchos casos, más formal que real; y, por ello, con alguna salvedad, pudiera afirmarse que suponen más bien un fenómeno de desconcentración. En cualquier caso, tales organismos no han constituido ningún fenómeno de huida del derecho administrativo, pues están sujetos a la misma regulación vigente para la Administración foral en materias claves como son las organizativas, de personal y de contratación.

2. *Empresas públicas*

La composición del sector público empresarial dependiente de la Comunidad Foral puede desglosarse del modo siguiente:

a) Sociedades de gestión de servicios públicos:

- Sociedades ligadas a la divulgación de técnicas y a la prestación de servicios en materia de agricultura, ganadería y montes: los institutos técnicos y de gestión Agrícola, del Porcino, del Vacuno; Viveros y Repoblaciones; Selección Ganadera Navarra (SELGANA); Riegos de Navarra; y Navarra de Servicios, SA (NASERSA), sociedad instrumental de servicio de las anteriores. En todas ellas la participación de la Comunidad Foral es del 100% o cercana a dicho porcentaje.
- Gestión de Deudas, SA (Gedesa): realización de notificaciones, investigación e información y gestión del cobro de deudas a la Administración foral (100%).
- Navarra de Infraestructuras Locales, SA (Nilsa): gestión de obras y explotación de servicios de ámbito municipal y supramunicipal en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas y residuos sólidos urbanos (100%).
- Viviendas de Navarra, SA (Vinsa): la adquisición y gestión de suelo, la constitución de reservas de suelo y la gestión y promoción de viviendas, especialmente el desarrollo de los programas de promoción pública de viviendas aprobados por el Gobierno de Navarra (100%).
- Obras Públicas de Navarra, SA: impulso, elaboración, redacción y gestión de proyectos de infraestructuras viarias e hidráulicas.
- Trabajos Catastrales, SA (Tracasa): cuyo objeto es la realización de trabajos catastrales, inicialmente limitada a Navarra y actualmente con una importante expansión, pues desarrolla muchas actividades fuera de Navarra. A su vez, Tracasa participa mayoritariamente en Tasaciones y Consultoría, SA (Tacos), para la tasación y valoración de bienes, especialmente los admitidos como garantía en el mercado hipotecario; y en la Sociedad de Gestión Catastral y Tributaria, SA (Catrisa).
- Planetario de Pamplona, SA: gestión y administración del planetario (100%).

b) Sociedades financiero-patrimoniales:

- Sociedad de Desarrollo de Navarra (Sodena): sociedad para la promoción y desarrollo económico regional (80%).
- Navarra de financiación y control, SA (Nafinco): participación en otras sociedades, así como en su posterior transmisión. Deben incluirse aquí: Compel (100% de Nafinco) y Soles Systems, SA (100% de Compel).
- Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra, SA (Ceinsa): con la finalidad de facilitar a las pequeñas y medianas empresas una gama completa de servicios y ayudas necesarias para la puesta en marcha y el éxito de nuevas actividades.
- Centros Tecnológicos de Navarra (Cetenasa): programas de apoyo a la innovación y la mejora de la competitividad de las empresas de Navarra.

c) Sociedades de producción de bienes y servicios:

- Autopistas de Navarra, SA (Audenasa), participada al 50% con el Estado. Es también mayoritaria la participación, adquirida para reflotar o mantener la empresa, en Magnesitas Navarras, SA, en Potasas de Subiza, SA y en Gráficas Estella, SA.

El sector público empresarial, constituido por las empresas participadas mayoritariamente por el Gobierno de Navarra, emplea en conjunto (con excepción de las del grupo c) una cifra aproximada a los 600 trabajadores, actuando en plena coordinación con la Administración foral.

A la vista de ello, puede concluirse que no es extenso el sector público empresarial de la Comunidad Foral de Navarra, tratándose en la mayoría de los casos de iniciativas plenamente justificadas, pues incorporan factores innovativos o de proximidad y de mejora de los servicios.

VII. El Instituto Navarro de Administración Pública: una reforma auspiciada por la modernización administrativa

En el año 1991 se crea el Instituto Navarro de Administración Pública (INAP), en el que se integra la Escuela Navarra de Administración Pública y el Servicio de Psicología Aplicada. Un sucinto relato de su evolución¹² requiere partir de la existencia en la Diputación Foral del Instituto de Psicología Aplicada, concebido como un servicio técnico centrado en el proceso de adaptación del trabajador a las nuevas exigencias de la Administración pública, asumiendo también tareas de selección técnica en el ingreso del personal, así como certificaciones de aptitud física y estudios de temas relacionados con los recursos humanos de la organización.

El Estatuto de personal de 1983 ordenó la creación de una escuela de funcionarios, a la que correspondía la impartición de cursos de formación y de perfeccionamiento; creándose la Escuela en 1985. Posteriormente en 1987 se creó la Escuela de Policía de Navarra, ahora integrada dentro del INAP.

De las funciones desarrolladas por el INAP interesa destacar las siguientes: la intervención en los procesos de selección de personal para su ingreso en la Administración foral y la formación del personal. Actualmente, la propia Escuela, dentro de la progresiva modernización de las administraciones públicas, centra su esfuerzo en la adecuación a la realidad cambiante de la sociedad, dando preferencia a la *reorientación profesional, la promoción y los aspectos de movilidad interna*. Ha de mencionarse también el Estudio de Clima Laboral, realizado por el Instituto de Psicología Aplicada, que posibilitó la planificación de acciones formativas adecuadas a los requerimientos y necesidades detectados.

Una de las labores más sobresalientes es la relativa a la formación de personal, con un amplio elenco de acciones formativas que se realizan cada año a través de un Plan de acciones anual, que ha de ser informado por la Comisión de Formación de Personal, órgano consultivo y de asesoramiento para la determinación de la política de forma-

12. Seguimos la publicación del INAP, *La selección del personal al servicio de la Administración pública de Navarra*, Pamplona, 1993.

ción y perfeccionamiento de los funcionarios de las administraciones públicas de Navarra. Desde la perspectiva de modernización destacan las siguientes acciones formativas o cursos: calidad en la atención al público; relaciones humanas en la organización; técnicas y habilidades sociales; introducción a las técnicas de dirección y resolución de problemas y toma de decisiones; la formación en informática, en la que se trata de atender la gran demanda existente, debido al desarrollo que ha tenido la informatización de las oficinas y la prioridad de formación en este área para una eficaz utilización de los sistemas de información; y, especialmente la formación de directivos, mediante un curso superior de dirección y gestión pública, cuyo objetivo es el desarrollo de la función directiva en el marco del proceso de modernización de la Administración.

El éxito de las acciones formativas y su fruto en la formación y el perfeccionamiento del personal, no impide reflejar aspectos por cuya mejora apuesta en la actualidad el INAP. Nos referimos, de un lado, a que su intervención en la selección de personal es más bien externa, sin involucrarse realmente en la programación de la selección, ajustada todavía al sistema tradicional consistente en la evaluación de técnicas y conocimientos jurídico-administrativos, más que en la valoración de aptitudes o habilidades para el desempeño de los correspondientes puestos de trabajo; sin perjuicio de reconocer el desarrollo de la realización de test psicotécnicos. Y, de otra parte, existe la necesidad de encuadrar las acciones formativas dentro de un proyecto general de modernización de la Administración, de tal suerte que se armonice la formación y la efectiva puesta en práctica de los conocimientos, habilidades y nuevas técnicas adquiridos en acciones específicas y viables de reforma administrativa.

VIII. Perspectivas de futuro

Se ha intentado ofrecer el estado de situación de la Administración de la Comunidad Foral a mediados de 1994 y apuntar determinadas carencias, que al mismo tiempo constituyen objetivos de mejora para el futuro. La Administración, además de la legitimidad democrática y jurídica, precisa de una capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Al igual que ha ocurrido en el ámbito empresarial o privado, la transformación tecnológica exige un cambio organizativo y de funcionamiento de la Administración, sin entrar ahora a debatir el papel que a ésta debe corresponder en el momento actual. Hay que dejar atrás el incrementalismo, apreciable en cuanto al personal y a la ejecución presupuestaria, ante una nueva etapa de contención y reducción del gasto público, pasando de la maximización a la calidad y competitividad de los servicios públicos.

Las directrices políticas de este proceso de cambio fueron ya señaladas por el presidente Alli en su discurso de investidura ante el Parlamento de Navarra el 17 de julio de 1991. Decía así:

»Esto exige que la Administración de la Comunidad Foral obedezca también a un modelo organizativo, dinámico, gerencial y competitivo, que Navarra, que su Comunidad, sea gestora de servicios para el ciudadano, que las potestades que le da el ordenamiento jurídico se orienten a atender las necesidades sociales, evitando que en Navarra la Administración vaya por detrás de la sociedad en lugar de ir por delante, (...).

»Por tanto, hay que buscar técnicas de eficacia, de coordinación, de desburocratización, convenciendo a la Administración y a sus servidores de que son servidores de los ciudadanos. Esto exige un proceso de modernización que supere la concepción napoleónica y de poder dominador que tienen las administraciones públicas para convertirse en entidades de servicios, en entidades auxiliares, de esclavas al servicio de los ciudadanos. Esto sólo se podrá hacer a través de procesos de descentralización, de participación, de simplificación, de eficacia en la gestión y de eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Por eso es fundamental controlar los gastos consuntivos para potenciar los de inversión, de tal forma que aquellos no superen la tasa de inflación, y si es posible, en aras a una política económica eficaz que pueda mantenerse por debajo de la misma.

»Esto sólo se puede hacer a través de un proceso de reforma administrativa para conseguir una Administración austera, eficaz y transparente.»

Estas palabras encierran un programa de modernización de la Administración pública, entendida ésta como un proceso estratégico gradual y permanente de cambio, con el objetivo de mejorar su eficacia, alcanzando los resultados previstos, con un funcionamiento eficiente, que reduzca los costes, y cuyas líneas básicas son las siguientes: la configuración de la Administración como entidad al servicio de los ciudadanos, instrumento servicial que ha de atender a criterios de gestión, gerencia y competitividad; la eficacia de la Administración, con consideración también obligada de los resultados, de los servicios prestados a los ciudadanos, para lo que se precisa una desburocratización, descentralización y simplificación; y, por último, todo ello ha de conseguirse con un control del gasto público, pues la reforma ha de conllevar una contención y reducción de los gastos consuntivos.

Esta directiva política intenta incorporarse a la actuación de la Administración foral, según hemos pretendido mostrar. Pero se advierten algunas carencias como son la falta de un proyecto estratégico, la necesidad de crear e imbuir una nueva cultura administrativa y la transformación organizativa y del personal hacia una Administración gerencial por objetivos que permita prever el futuro y servir mejor a la sociedad.

Un esquema general de la modernización de la Administración exige determinados presupuestos: un fuerte liderazgo político que impulse ese proceso; una unidad central de planificación, dirección, impulso y coordinación; la concertación y el apoyo de los sindicatos; la definición e irradiación de una nueva cultura administrativa; el diseño de acciones viables dentro del proyecto estratégico global; y la instauración de instrumentos y métodos de evaluación de los servicios, para valorar la progresión en la modernización, hacia metas de eficacia, eficiencia y servicio en la acción administrativa.

En este sentido, y como cierre de esta exposición, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 23 de mayo de 1994, ha creado una Comisión de Coordinación, presidida por el presidente del Gobierno y en la que se integran los consejeros de Presidencia y de Economía y Hacienda, el secretario general de Presidencia y los directores generales de Función Pública y de Organización y Sistemas de Información. A esta Comisión se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones:

«Alcanzar un conocimiento lo más exacto posible, no sólo de los recursos (personal, inmuebles, económicos, informáticos) y de la organización y funcionamiento de

cada Departamento y Organismo autónomo, sino también de la adecuación de los recursos y estructura orgánica en relación con los servicios que se presten o puedan prestarse.

»Diseñar y elaborar un Plan Estratégico de recursos humanos para el conjunto de la Administración y Organismos Autónomos, tendente a la contención y erradicación del crecimiento incontrolado del Capítulo I del Presupuesto de Gastos, así como de la plantilla orgánica.

»Controlar y racionalizar la ejecución, en su caso, de los estudios, análisis, informes, etc. que se lleven a cabo por los distintos Departamentos y Organismos Autónomos sobre los siguientes aspectos: organización del trabajo, puestos de trabajo, reducción de costos, recursos humanos, etc., es decir, todos aquellos que de una forma u otra afecten a los conceptos básicos a que se vienen haciendo referencia.»

Simultáneamente, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea ha formulado los objetivos y programas del Servicio dirigidos a conseguir un equilibrio entre el control del coste sanitario y el mantenimiento del grado de satisfacción de la población, que pasa por un personal directivo más profesionalizado, un aumento de la cualificación de los profesionales en asuntos económicos y un esfuerzo conjunto de todos los agentes sociales, proponiéndose la elaboración de estudios de marketing con el fin de adecuar y modificar constantemente la oferta de servicios a las cambiantes necesidades y al tiempo definir y desarrollar un plan de calidad que evalúe y corrija las causas de insatisfacción. A tal fin, se prevén acciones de formación de los profesionales, la reorganización de servicios y la centralización de las compras.

En fin, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ha afrontado el reto de su modernización, que deberá encauzarse mediante la aprobación de un plan general de modernización — negociado con los sindicatos — y a través de la aplicación de nuevas técnicas organizativas y tecnologías de la información, que permitan lograr una Administración adecuada para el momento actual, al servicio de los ciudadanos navarros. Queda, a la postre, mucho camino por andar.