

Crónica da Conferencia Internacional sobre reforma administrativa en gobernos rexionais, do 15 ó 18 de xaneiro de 1991

Os días 15 a 18 de xaneiro de 1991, celebrouse na EGAP, en Santiago de Compostela, a «Conferencia Internacional sobre Reforma Administrativa en Gobernos Rexionais».

As dúas primeiras xornadas, adicáronse á exposición das experiencias e proxectos habidos en diferentes Estados estranxeiros neste eido, en tanto que as dúas segundas, ás experiencias de reforma administrativa na Administración Central e nas diferentes administracións autonómicas do Estado español.

Do coñecemento e análise destas, tratase de extraer conclusións operativas cara á reforma que o Goberno galego está a realizar na Administración autonómica.

Indicar que o que aquí se sinala, alén dalgunhas referencias puntuais, é o exposto polos relatores nas súas intervencións. Vén a conto esta advertencia porque o contido das conferencias non sempre coincidiu co relatado polos congresistas nas súas conferencias escritas.

1.—A REFORMA ADMINISTRATIVA NOS PRINCIPAIS PAÍSES DO MUNDO

Tras das presentacións, o primeiro en intervir foi o Sr. RICHARD GHEVONTIAN, Maitre de Conférences, da Facultade de Dereito e Ciencias Políticas de Aix-Marseille.

A súa intervención xirou fundamentalmente arredor de dúas cuestións: A Reforma da Administración territorial do Estado francés e a Análise do Proxecto de Reforma do Estatuto Territorial de Córcega.

Polo que atinxe á Reforma da Administración Territorial da República Francesa, esta conténse nun Proxecto presentado no mes de agosto de 1990 polo Ministro do Interior á Asemblea Nacional baseado en catro eixos fundamentais:

- 1) A reforma da Organización Territorial do Estado.
- 2) A modernización e democratización da vida local.
- 3) A cooperación entre os entes locais.
- 4) A cooperación descentralizada dos entes locais e rexionais franceses con outros estranxeiros.

Trátase, segundo Ghevontian, de volver en certo modo ós anos 60, cando a rexión empoleirouse a elemento fundamental da Reforma da Administración da República.

Polo que se refire ó proxecto de Reforma do Estatuto Territorial de Córcega (tamén sometido polo Ministerio do Interior á consideración das Cámaras), debemos salientar que amais de supoñela extracción de Córcega do Dereito común rexional ó que se suxeitaba dende 1982, presenta dúas novidades moi importantes:

1) O recoñecemento, no artigo 1, do proxecto do «Pobo Corso» de acordo coa moción aprobada pola Asemblea Corsa o día 13 de outubro de 1988, e que pode ocasionar problemas de consti-

lucionalidade á luz do artigo 1 da Constitución francesa de 1958, que proclama o principio de indivisibilidade da República.

2) Recoñecemento no artigo 2 do proxecto, da Illa de Córcega, como unha «Colectividade Territorial da República» ó abeiro do artigo 72 da Constitución francesa. Isto supón, dunha banda o recoñecemento para Córcega dunha organización política peculiar, baseada nun Consello Executivo e unha Asemblea (con funcións deliberantes non lexislativas) elixida por sufraxio universal. Temos que indicar que a regulación do Consello Executivo ocasiona de novo problemas de constitucionalidade ó establecer figuras novas para o Dereito francés, coma é a da «moción de desconfianza», unha caste de moción de censura constructiva; doutra banda recoñécense á Illa de Córcega maiores competencias que ás rexións sometidas ó dereito rexional común, principalmente en materia cultural, económica e social.

A continuación tocaría a exposición do que se leva feito noutro dos países do noso entorno; así, os señores MASSIMO VARI e IGNAZIO SCOTTO, expoñeríanos o que en Italia se está a facer neste eido:

O Sr. MASSIMO VARI, Conselleiro do Tribunal de Contas Italiano, falou sobre os «controles e responsabilidades con referencia ó novo Ordenamento das autonomías locais, na Lei de 8 de xuño de 1990». Faría o relator unha análise das novidades que a devandita Lei introduce no réxime local italiano, partindo especialmente da flexibilización do ata entón abafante control que se exercía sobre os entes locais, e que mesmo, apunta, podía chegar a viola-la autonomía local. Serían estas novidades:

- 1) O control referíase, non ós actos dos entes locais, senón ós programas.
- 2) Establécense límites precisos do contido da acción de goberno e de xestión dos entes locais.
- 3) Reforzamento do control social, cidadán, como último medio de control, cando os demais non funcionan.

Polo que atinxe ó Tribunal de Contas, son dúas as notas anovadoras introducidas pola Lei de 8 de xuño de 1990:

- 1) Aumento da súa xurisdición: o control que vña exercendo sobre a Administración da República, espállase agora ás administracións locais.
- 2) Redución do prazo de prescrición da acción de responsabilidade, de 10 a 5 anos, non podendo í-lo Tribunal contra os herdeiros.

Sinalarase, finalmente, que con este aumento do seu ámbito de control, faise imposible que un só Tribunal de Contas poida, dende Roma, exercer eficazmente este control, avogando o relator pola creación de Tribunais de Contas rexionais, de acordo cos principios de descentralización e igualdade.

O profesor IGNAZIO SCOTTO, Presidente do Centro Italiano de Estudos Administrativos, falaría, pola súa banda, sobre o «Procedemento administrativo en Italia: novas fronteiras centrais e locais», analizando dúas leis aprobadas no ano 1990: unha que establece as normas xerais do procedemento administrativo (Lei do 7 de agosto de 1990) e outra a xa mencionada Lei de autonomías locais.

A primeira delas ven enche-lo baleiro dunha norma xeral que unificase as diferentes normas procedementais sectoriais. O seu punto de partida foron dous proxectos de lei elaborados pola chamada «Comisión NIGRO», que, con cativas reformas, se trasladaron integramente ó texto da lei. Procurábase a participación cidadá na procedemento, o que, segundo o relator, é representativo da inxenuidade do lexislador, dado que as anticuadas estruturas administrativas non están preparadas para permitilo.

Os principios xerais desta lei son os seguintes:

- a) Economía, eficacia e publicidade.
- b) Necesidade de que todo procedemento comezado, remate cunha resolución expresa.
- c) Necesidade de que toda resolución administrativa estea motivada.

A lei introduce, no marco destes principios, unha serie de novidades procedimentais salientables:

- a) Introducción do chamado «responsable do procedemento», titular dos poderes de impulso e instrución, que ten a tarefa de facelo concluír.

b) A regulamentación da participación dos interesados no procedemento, chegándose á participación dos interesados no procedemento, chegándose a permitir negociar a resolución final cos interesados, xurdindo así a diferenza entre ACORDOS INTEGRATIVOS (froito da negociación cos interesados) e os EXECUTIVOS.

c) Restablécese o instituto da «Conferencia de Servicio», que substitúe a decisión colexial pola competencia de cada organización administrativa. A Administración pode prescindir desta decisión colexial para non interromper o procedemento, agás en supostos especiais.

d) Regúlese tamén na lei, o dereito de acceso dos cidadáns ás fontes de información pública. Este dereito de acceso, verdadeiro dereito subxectivo do cidadán, é un presuposto indispensable á súa participación no procedemento.

Polo que atinxe á segunda das leis referidas, salientou o relator a mudanza que supón verbo do réxime local anterior, que básicamente proviña do texto único de 1915. Trátase, pois de artellar legalmente o principio de autonomía local, recoñecido no artigo 5 da Constitución Italiana.

De acordo con esta lei os entes locais «teóricos» serían: a Provincia, os Concellos ou Comunas e as Áreas Metropolitanas de nova creación.

Establécense as normas procedementais ás que estes entes han de suxeitar na xestión de servizos públicos que teñen asignados: un reparto de competencias por sectores orgánicos de actividades, os principios de cooperación entre os diferentes entes e a participación cidadá amais da simple actuación colectiva, por medio de institutos como o referendo consullivo local, intervención dos interesados no procedemento, a acción popular e o Defensor do cidadán.

En definitiva, a República italiana entra nunha nova xeira institucional, caracterizada pola transparencia dos procedementos administrativos e a participación dos interesados no iter formativo da vontade administrativa.

A seguir, o Sr. ELÍAS QUADROS disertou sobre a reforma administrativa na República portuguesa. Sinalou que hai xa máis de 25 anos, se está a falar en Portugal de reforma administrativa, aínda que entendendo por tal, unha simple adecuación dos medios ós fins, que non logrou que os cidadáns e as empresas seguisen a ver a Administración coma algo alieo. Chégase así á que nos anos oitenta se chama o divorcio entre Administración Pública e sociedade, que motivou ó Goberno a pescudar que era aquilo que os cidadáns agardaban da Administración, basicamente, un contacto doado e cortés coas instancias administrativas, unha información clara sobre os seus dereitos e deberes, unha resposta administrativa pronta e eficaz, gratuidade —ou alomenos, menor onerosidade— das prestacións administrativas.

No plano orgánico, estas preocupacións plasmáronse na creación do Ministerio para a reforma administrativa (1985), que desapareceu despois para dar paso a un equipo de 12 expertos.

O modelo de reforma administrativa proposto, resúmese no concepto de «revolución copernicana da Administración Pública», baseada en novos principios informadores da actividade administrativa: en primeiro lugar, partir das realidades concretas, para chegar ós conceptos xerais (non o público en xeral, senón un cliente concreto). En segundo termo, máis que teimar na igualdade, facelo no achegamento ás necesidades do cliente. En terceiro lugar, pasar dunha administración imperativa a outra participativa, e finalmente, enfatizar nos resultados, máis que nos procedementos.

Os obxectivos básicos deste proceso de reforma entre 1987 e 1990, foron o de persistir na orientación de servizo, mellora-la xestión dos recursos (eficiencia), dignificar os acentos da Administración e a desburocratización.

Salientou que o feito de se realizar esta reforma por medio dun equipo de só 12 persoas é posible por contar este cun forte e decidido apoio político por parte do Goberno, a máis de contar coa axuda de equipos e axentes de animación desta reforma a diferentes niveis (grupos de innovación e progreso, equipos desburocratizadores, consellos de usuarios, comisións administración-empresa...).

A estratexia desta reforma en marcha renuncia ós programas globais, operando a un nivel máis simple: lanzamento de ideas, fomento da creatividade dos axentes implicados na reforma... Comezar por facer o máis doado, o máis obvio, no entendemento de que estas iniciativas primeiras xenerarán despois outras. Nesta liña, a reforma instrumentalizouse por medio de programas anuais

(achegamento da Administración ós clientes; nova relación dos clientes cos servizos públicos; atención especial ás empresas; administración aberta, administración dos cidadáns).

Polo que respecta ós resultados xa logrados, cómpre salienta-la promulgación de máis dun cento de instrumentos legais para a desburocratización e a descentralización.

En definitiva, a reforma administrativa, impón unha serie de esixencias para os *funcionarios* (pensar no produto que presta, e pensar tamén na especificidade de cada cliente), para os *clientes* (que reivindicque, pero tamén que participe) e para os *medios de comunicación* (que critiquen a Administración Pública, pero tamén que valoren o positivo).

De seguido, o Sr. JANUSZ LETOWSKY, Director do Instituto do Estado e do Dereito da Academia Polaca das Ciencias, falou sobre a reforma administrativa en Polonia, principalmente, facendo un repaso da situación política e económica do país, do que dixo ser «un laboratorio da re-transición do socialismo ó capitalismo», proceso sobre o que non hai experiencia práctica nen teórica.

Nun ton pesimista, subliñou que á Administración polaca tóca-lle escoller entre situacións máis, trágicas ou catastróficas, de xeito tal que en Polonia, máis que de reforma administrativa, cumprirá falar directamente da creación dunha nova Administración.

No plano das reformas administrativas en curso, fixo unha avaliación crítica do proxecto de reforma das Administracións locais, proxecto louvable no papel, mais chamado ó fracaso na práctica: a autoxestión local naufraga perante o desinterese da poboación (da que só o 45% participou nas eleccións locais), amais de supór esta reforma un aumento da presión fiscal ó se ter de soste- estes novos entes locais cos seus propios impostos.

Neste proxecto de lei, o goberno Mazowiecky introduciu a figura do *prefecto*, coma un segundo grao de carácter inquisitivo. De novo, a indiferencia ou aceptación da doutrina científica diante deste recorte da autonomía local, como se o carácter democrático do goberno xustificase todo.

En definitiva, a avaliación por forza ten que ser pesimista; o desinterese popular na política non se compadece cunha boa marcha da economía; por poñermos só un exemplo o librecambio da moeda fai que os bens de consumo sexan máis baratos fóra que na mesma Polonia.

Dona IRENE ANDREASSEN, presentou o relatório titulado «A Reforma Administrativa en Noruega», facendo referencia a 3 temas principais:

No referente á división do traballo no sector público noruegués cómpre salientar que arredor do 25% da forza de traballo se atopa empregada no sector público, estando tamén o 25% do PIB adicada ó financiamento da Administración Pública. Dos tres niveis de administración territorial en Noruega (nacional, rexional e local), os dous últimos, chamados xenericamente sector comunal, empregan as dúas terceiras partes da forza laboral na administración pública. O eido competencial dos gobernos locais e rexionais abranguen sectores tan importantes coma a saúde, cultura, educación primaria e media..., sen embargo o goberno rexional ten moita menos importancia que o local ou o central, tendo como competencias fundamentais as referidas ós hospitais públicos e ás escolas públicas de educación media.

A reforma da Administración pública noruega vai cara a unha administración máis pequena e eficaz coa esixencia dunha mellora dos servizos e unha redución dos custos. Os obxectivos fundamentais desde proceso de modernización serían:

- a) A definición e consecución de obxectivos concretos e claros.
- b) A mellora dos servizos públicos, simplificando a existencia e impulsando o espallamento da tecnoloxía informática como elemento racionalizador.
- c) Unha política de mellor aproveitamento de recursos humanos; tendencias todas que se resuman nun obxectivo único: revitalizar e renovar las institucións públicas.

Entre os anos 1960 e 1970 as actividades municipais experimentaron unha forte expansión coa conseguinte proliferación de Axencias e Comités Públicos. Fronte a esta situación abordouse en 1986 unha primeira reforma desta administración comunal: os gobernos locais poderán desenvolver calquera tarefa que non lles estea expresamente prohibida pola lei, o que supón recoñece-lo máis amplo ámbito á autonomía local de acordo coa tendencia dos últimos dez ou quince anos en Noruega. ¿Cál é o camiño para moderniza-la administración comunal? Algúns ven os gobernos rexio-

nais coma un elemento burocrático e antigo, propoñendo a delegación das poucas actividades que lle son propias ben ós gobernos locais, ben ó goberno central; outros, critican o excesivo gasto que a proliferación de administracións locais supón para o país, ou o xeito en que os gobernos locais usan dos fondos públicos de que dispoñen.

A reforma máis coñecida da administración comunal en Noruega é o programa chamado *comuna libre* recollido nunha lei de 1986, que permite experiencias piloto desde programa; o resultado destas agárdase para fins deste ano. As áreas de experimentación son:

- a) maior capacidade de organización das actividades administrativas locais,
- b) redución do control central sobre as disposicións locais e
- c) maior liberdade de asignación dos recursos financeiros.

Con todo, este programa ten uns límites constitucionais como son a prohibición de enfeblecer a protección legal do cidadán ou de aumenta-la presión fiscal. A idea básica do programa é que non vén imposto polo poder central senón que se basea na posibilidade das autoridades comunais de deseñar novas políticas e novos servizos públicos en relación coas súas peculiares necesidades.

Os resultados iniciais do Programa demostran que os grandes retos do futuro atópanse na creación de áreas de experimentación que flexibilicen a actual división administrativa do traballo do sector público nos tres niveis. O desafío está en ve-lo Sector Público coma unha empresa integrada.

O Sr. NICK SCOTT Senior Lecturer in Administration, na Facultade de Canberra, abordou o tema da «Reforma Administrativa en Australia». Despois de introducir á audiencia nos antecedentes que mostraban a necesidade de reforma administrativa no seu país, indicou que os resultados dunha investigación realizada nos anos setenta aconsellaban, entre outras medidas, a mellora no recrutamento do persoal, a mellora das estruturas, a revisión do método ideolóxico, un menor control de detalle das actividades departamentais pola tesourería, a importancia do profesionalismo e da independencia política dos funcionarios, etc.

A partir do ano 1975, o goberno Fleisher introduciu as seguintes reformas nas Leis administrativas:

- a) Introducción dunha instancia case xudicial á que pode acudir o cidadán e a posibilidade de que esta logre, ademais, axuda de expertos na materia.
- b) Introducción do «ombudsman».
- c) Introducción da Lei de revisión de sentencias administrativas, creadora dun tribunal revisor e dun Consello de Revisión Administrativa.
- d) Promulgación da Lei sobre Liberdade de Información, que supuxo o libre acceso ós documentos públicos.

A administración laborista, que goberna dende hai nove anos, empéñase na tarefa de racionalización da Administración, baseándose en recomendacións do chamado «Informe Kuns» e en experiencias americanas e canadanas. O Sr. Nick Scott resumiu o programa de reforma do goberno laborista nos seguintes puntos:

- a) Reformas para a promoción da responsabilidade civil. Segundo as cales cada Departamento elaborará programas anuais que se irán desglosando ata que cada dirixente responda dun obxectivo anual.
- b) Dirección por obxectivos, cun sistema paralelo de avaliación que supervise o cumprimento daqueles.
- c) Disolución da Xunta de Administración Pública, que limitaba excesivamente a liberdade de actuación de cada Departamento, e a creación dunha Comisión de Servizo Público depurado de todo carácter político e encargado de diversas cuestións (recrutamento, retribución...).
- d) Reformas económicas no nivel departamental.
- e) Privatización de organismos gubernamentais (como por exemplo, os cárceres e os servizos de vixilancia).
- f) Reformas para conseguir a orientación cara ó cliente dos órganos públicos.
- g) Reformas nos servizos públicos, para dar igualdade de oportunidades ás mulleres, ós abortivos, etc.

Para o Sr. Nick Scott, outro aspecto fundamental da reforma administrativa foi o ataque frontal

contra a corrupción política, cuns resultados que Incluso fixeron cae-lo Goberno en Queen Island e varios dos seus membros foron condenados á cadea.

Ultimamente vense cuestionando a reforma do sistema de relacións entre os Estados e a Federación, que pode levar, a xuízo do Sr. Scott a un novo modelo federal na próxima década.

A seguir, o Sr. CHRISTOPH HAUSCHILD, Director de Investigación do Instituto de Investigacións da Administración Pública na Escola Superior de Ciencias Administrativas de Speyer falou da «Reforma Administrativa en Alemaña».

Comezou a súa intervención sinalando que os proxectos de reforma en Alemaña fracasaron rotundamente, polo que lle pareceu máis axeltado falar da historia dos proxectos de reforma que da reforma mesma. Foi por iso polo que empregou o termo «modernización», por canto non reflicte tanto o cambio das estruturas básicas a través de grandes proxectos, como o intento de mellora-los servizos á vista da integración europea e da maior complexidade dos servizos públicos.

Un dos principais obxectivos de modernización en Alemaña é o sector do persoal, especialmente nos Lander, onde os problemas se agravan nos últimos tempos por dous factores: *dunha banda*, os baixos salarios e as poucas perspectivas dos funcionarios; *doutra banda*, a pirámide de idade desfavorable, que evidencia un alarmante envellecemento da poboación.

O Sr. Hauschild destacou o labor realizado en Alemaña polas Escolas de Formación de Funcionarios a través de cursos intensivos e breves. Ademais, sinalou a necesidade de realizar cursos de formación de «Mandos», orientados á educación dos directivos para que poidan facer fronte á ofertas exteriores, poidan tomar decisións con seguridade e sexan flexibles e sensibles ás súas tarefas.

Finalmente, apuntou dous problemas coxunturais que complican o panorama: en primeiro lugar, a integración europea, que favorece a participación de cidadáns estranxeiros na función pública alemana; e en segundo lugar, a unificación alemana, que uniu dous mundos diferentes, con sistemas funcionariais radicalmente distintos e que basicamente impón a necesidade de reciclar os funcionarios da RDA que accedían ós seus postos cunha calificación esencialmente ideolóxica.

O mércores abriu o ciclo de conferencias o Catedrático de Dereito Público da Universidade de Bos Aires, Sr. J.C. CASSAGNE, cun relatorio sobre «A Reforma Administrativa en Arxentina».

A primeira parte da súa intervención centrouse en destaca-la actual crise do «Welfare State» e a necesidade do xurdimento dunha nova concepción: a do «Estado Subsidiario», organización binaria que se integra cunha unidade de superior xerarquía que exerce as funcións indelegables (xustiza, defensa, seguridade, relacións exteriores e lexislación) pertencentes ó Estado como comunidade perfecta e soberana, unidade que se completa con outra, mediante funcións desenvolvidas por un conxunto de organizacións menores que cumpren unha misión supletoria da actividade privada (educación, saúde e servizos públicos).

O profesor Cassagne manifestou que o ordenamento positivo arxentino recolle o principio de subsidiariedade a través dunha triple fundamentación:

- a) o propósito de que o Estado non realice todo aquilo que poden levar a cabo os particulares e as comunidades menores,
- b) a declaración das empresas suxeitas á privatización formulada nos Anexos da Lei n.º 23.696,
- c) a delegación no Poder Executivo para proceder a derrogar cláusulas legais que obstaculicen a privatización, desmonopolización ou desregulación.

Os principais instrumentos e medidas utilizadas para desmonta-lo sistema do «Estado Benefactor» son, segundo o Profesor Cassagne:

- 1.—A reestructuración e racionalización administrativa.
- 2.—A desregulación e desmonopolización de actividades.
- 3.—A privatización de actividades públicas e privadas.

Tras desenvolver cada unha destas medidas, o relator recalcou o interese con que todo isto se está realizando en Arxentina, e sinalou que non obstante os esforzos realizados aínda quedan importantes cousas por facer, especialmente no eido da racionalización administrativa, a diminución efectiva do poder sindical e a protección dos consumidores e usuarios.

Para conseguirlas obxectivos desexadas, requiriranse dous ingredientes que o Profesor Cassagne estima fundamentais en calquera proceso de cambio socio-económico: o consenso dos gober-

nantes e a firmeza na execución das políticas articuladas. Nas actuais circunstancias é difícil precisar se isto ocorrerá ou non; pero é necesario intentalo para que Arxentina se integre de novo no mundo civilizado e poida construí-lo camiño cara ó desenvolvemento e o crecemento económico.

Momentos despois, o Sr. THOMAS D. LYNCH, profesor de Administración Pública da Universidade de Florida, fixo un percorrido histórico do que foi a Administración estadounidense, dende a Constitución de 1776, cando o sector privado era o motor do país («o menor goberno é o mellor goberno», segundo o presidente Jefferson), ata hoxe en día, cando o forte déficit público está a cuestionar os clásicos dogmas forzando á reformulación do papel do sector público nun país.

A partir da II Guerra Mundial, a principal preocupación foi restablece-la economía e crear un novo marco para o comercio mundial e multilateral. Como resultado desas aspiracións, xurdiron tres bloques comerciais principais: A CEE, EE.UU. (que pretende reaccionar contra dos cambios producidos en Europa a raíz da creación de Mercado Común, e así nace a «Asociación para o libre comercio» entre EE.UU. e Canadá) e o Pacífico.

Neste marco, o Sr. Thomas D. Lynch considera que os elementos claves de calquera proceso de reforma son: a competitividade económica, orientada a alcanza-lo mellor nivel de vida; a utilización eficaz dos recursos e a promoción da empresa privada e mixta; e a busca da maior eficacia dos servizos fundamentais.

Posteriormente, falou o Sr. ETIENNE DE RICK sobre «A Reforma Administrativa na Comunidade Flamenca», centrándose no proceso de reforma que se aprobou o sete de decembro do ano pasado, que ten como liñas básicas:

a) Creación dun novo Ministerio da Comunidade Flamenca, constituído por seis Departamentos: de Coordinación, de Asuntos Xerais, de Ensino, de Axuda Social, de Saúde e da Cultura, Emprego e Medio Ambiente e Infraestrutura.

b) Estes seis Departamentos teñen que funcionar como unha soa entidade, aínda que respectando cada un a autonomía dos outros. Aparece revalorizada a figura do Secretario Xeral, que actuará como xefe de tódolos Departamentos.

c) A comunicación co poder político intensificarase a través do Secretario Xeral do Departamento de Coordinación.

En canto á estrutura da Administración Flamenca, o Sr. Etienne de Rick diferenciou dous niveis:

1.—Horizontal, composto polo conxunto das dependencias estruturadas nun determinado Departamento.

2.—O de coordinación, a través do Departamento de Coordinación.

Outro obxectivo da reforma é, segundo o relator, o réxime estatutario dos funcionarios. O cadro de persoal aparece establecido a longo prazo (que empregos van permanecer e cales desaparecerán). Ademais, tamén se prevén outras medidas: reforma do sistema de recrutamento, creación xeneralizada de «equipos de proxecto» (departamentais e interdepartamentais), mobilidade interdepartamental, etc.

Polo que atinxe ó Brasil, o Sr. D. PAULO SOARES EDLER Secretario de Administración Xeral do Ministerio de Educación e Ciencia, presentou o relatorio «Experiencias da reforma administrativa en Brasil. Presupostos e resultados».

Comezou analizando os tres grandes períodos da Administración brasileira no século XX.

En primeiro lugar, o período subseguente á chegada de Getúlio Vargas ó poder (1930 a 1964). Deste cómpre salienta-lo feito de que foi na mesma cando se fixaron as estruturas básicas da Administración brasileira actual (os Ministerios e as Delegacións do Goberno Federal perante os Estados federados), e tamén cando xurdiron as primeiras tentativas de reforma, diante da grande envergadura acadada pola Administración, tentativas que se centraron en sectores específicos (siderúrxico, do automóbil...).

En segundo termo, a etapa de Gobernos militares (de 1964 a 1985), e na que se establecen unha nova estrutura orgánica da Administración brasileira (Decreto-lei 200 de 1967), houbo de novo unha grande proliferación de empresas públicas, xurdiu unha nova clase dirixente formada na Escola Superior da Guerra, cunha nula sensibilidade política, que provocou en certo modo o afastamento

mento entre a sociedade e a Administración. No eido da reforma administrativa, houbo intentos de desburocratización, mesmo coa creación dun Ministerio ad hoc, e usando como instrumentos a privatización e a desregulación.

A terceira etapa sería a da transición democrática, de 1985 a 1990. É un período de grandes expectativas, dunha intensa participación e debate sociais en todo o atinxinte á reforma administrativa, pero sen se ter chegado a resultados concretos. As conclusións máis importantes obtidas desta reflexión, serían: a necesidade de conseguir unha Administración Pública posta á atención dos clientes, unha melrande participación cidadá e unha maior transparencia da acción administrativa.

Elaboráronse neste período tres proxectos de lei, que finalmente non foron remitidos ó Congreso (unha nova lei orgánica da función pública, outra para o establecemento dunha carreira funcional, e unha lei reguladora das relacións dos funcionarios co Goberno).

Finalmente, o Goberno de Collor de Melo, xurdido das eleccións de 1990, inclúe dentro do seu programa «Brasil novo», catro grandes reformas: a Patrimonial (regularización do patrimonio público), a Económica (loita contra a inflación), a Fiscal e a Administrativa, dentro da cal os obxectivos —algúns xa alcanzados— son: a redución a 12 dos actuais Ministerios, o rescate da eficiencia do sector público, axeitamento do aparello do Estado ás funcións que lle son propias, determinando o modelo de sociedade que se quere para o Brasil (un Estado novo máis pequeno, pero máis eficaz no cumprimento das tarefas que lle son propias). Lóxicamente, esta redución vaise atopar cunha chea de atrancos: oposición sindical, corporativa e mesmo social (atendendo ó dato de que o sector público brasileiro emprega a máis de 2/3 da poboación activa do país).

Para concluír, cómpre sinalalo seguinte:

a) Con carácter previo á reforma da Administración, cómpre un debate sobre o tipo de sociedade que se pretende, e que caste de Estado cumpre para que aquela alcance os seus fins.

b) Contar con recursos humanos dotados da competencia e cualificación necesarias para face-la reforma posible.

A continuación, o Sr. ORTIGUEIRA BOUZADA, Catedrático de Economía de Empresa na Universidade de Sevilla, dedicou o seu tempo ó tema «As reformas na organización da acción. Sistemas de apoio».

Comezou facendo un balance das reformas dos últimos anos e chegando á conclusión de que, ademais dos resultados positivos acadados, houbo erros e fracasos que puideron evitarse cunha maior reflexión e un maior rigor. Ó seu xuízo, a clave para afronta-la reforma reside na acción pensada ou na esfera da organización da acción. Neste eido, e co fin de evitar posibles fracasos, ofrece un modelo normativo de deseño (Xabre) que integra tres grupos de variables en interacción:

a) De deseño, que definen a sofisticación do sistema que se elixe para cada Administración,

b) Situacionais, que tipifican o sistema do espazo no que se quere poñer en práctica o modelo de reforma,

c) Intermedias, que tratan de logra-la coherencia entre a Administración e o entorno interno (eficiencia), e entre a Administración e o entorno externo (eficacia), mediante a relación das dúas variables anteriores.

Estas tres variables definirán o grao de sofisticación e o sistema de pilotaxe idónea para cada Comunidade Autónoma.

O Sr. Ortigueira tentou explicar como un sistema de pilotaxe pretende superar dunha situación de «non éxito». A base do éxito será a coherencia, en dous ámbitos:

a) Coherencia interna —a eficiencia, que supón equilibrio, estabilidade, coordinación e integración de órganos, autoorganización,—

b) Coherencia externa —a eficacia, que require a capacidade de adaptación, aproveitamento das oportunidades e eliminación de ameazas—.

Dentro da pilotaxe planificada, o Sr. Ortigueira diferenciou dous tipos de actividades: dunha banda, as actividades correntes (actuais e operativas), que terán unha función catalizadora da coherencia interna; doutra, as actividades novas (estratéxicas), que terán unha función de apoio á coherencia externa.

Todo isto desembocou nun modelo base, o que o Sr. Ortigueira deu en chamar «Salvora», que consta de catro ciclos: o de planificación estratéxica, o de programación estratéxica, o de presupostación estratéxica e o de control estratéxico. Como todo modelo de reforma, baseará o seu éxito no grao de reflexión e rigor que conleve, e no grao de coherencia interna e externa que supoña.

A continuación, o Sr. VAN DE DONK, Profesor de Dereito Público da Universidade de Tilburg (Holanda), falou da «Reforma Administrativa nos Países Baixos».

Comezou a súa exposición cuestionando o vello modelo de burocracia Weberiana, a raíz da situación actual da Administración Pública, á que calificou de xungla administrativa ou rede incontrolable de organizacións inflexibles que só teñen éxito en alcanza-los seus obxectivos fundamentais: medrar en tamaño e ter máis poder. Ineficiencia, inflexibilidade, ineficacia, centralismo e control, son, todos eles, sinónimos do termo «burocracia», ou máis ben «burocratismo».

O Profesor Van de Donk destacou dous tipos de iniciativas de reforma:

- a) Iniciativas de reforma de xestión interna, dirixidas a mellora-la eficiencia.
- b) Iniciativas de reforma de xestión externa, dirixidas á mellora da eficacia.

A primeira estratexia da reforma da Administración Pública pasa pola reforma da súa administración interna. Tratarase de construír unha Administración Pública máis pequena, e daquela máis controlable, a través das seguintes vías:

- a) A autoorganización, consistente na responsabilización dos axentes decisores,
- b) A xestión de contratos,
- c) A descentralización funcional, mediante a aparición de organismos autónomos executivos, que permite unha maior liberdade de movementos.

A segunda fase da reforma consiste no melloramento da organización externa, co obxectivo fundamental da eficacia e dun novo posicionamento da Administración Pública na sociedade, o deixar de se-lo obxecto de acción do Goberno e converterse en suxeito.

Despois de expoñer estas dúas estratexias de reforma, o Profesor Van de Donk, tras rexeitar de novo os paradigmas tradicionais da Administración Pública, defendeu a necesidade de atopar novos medios de comunicación coa sociedade, co fin de logra-la maior marxe de liberdade posible para os cidadáns. Acuñou a súa proposta coa expresión «enfoques post-modernos de intervención do Goberno»: o Goberno non establece obxectivos, só crea procedementos e estruturas para chegar ós acordos. Búscase a maior colaboración entre a sociedade e o Goberno; este aceptará calquera resultado do proceso sempre que non contradiga o dereito vixente, actuando como unha especie de árbitro que non predetermina o resultado pero supervisa a legalidade.

Finalizou a súa exposición deixando no aire dous problemas básicas que debe afrontar toda reforma: por un lado, a crecente informatización da Administración Pública; por outro, a relación da Administración coa clase política (¿será posible acompañar-la reforma administrativa dunha auténtica reforma da clase política?).

II.—A REFORMA ADMINISTRATIVA NO ESTADO ESPAÑOL E NAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Expostas xa as liñas directrices do alcance que a reforma ou modernización administrativa tivo nos diferentes países do noso entorno, queda por ver-lo que neste eldo se ten feito ou se está a facer no Estado español e as súas CC.AA., tema central da transformación que o noso país está a vivir e que ocuparía, como se dixo, a segunda das partes destas Conferencias.

Pasaremos a continuación a relata-lo que nestas Conferencias se dixo non podendo deixar de sinalar que no relato seguiremos o neutral criterio da orde de exposición dos diferentes relatores agás a tema da reforma administrativa en Galicia, que o trataremos, polo interese que para nós ten, no último dos lugares.

Abriuse este apartado co tratamento da REFORMA ADMINISTRATIVA NO ESTADO ESPAÑOL. Sería D. ÁNGEL MARTÍN ACEBES, Director Xeral de Organización Postos de Traballo e Informática do MAP, o que comezou ofrecéndonos as liñas básicas do Programa de Modernización que o MAP ven desenvolvendo dende hai un ano e que resumidamente expoñemos a continuación:

Ante a inminencia do crecemento acelerado do gasto público (inminencia demostrada pola presión social que reivindicada a necesidade de cambios), así coma do reto que o Estado descentralizado e a Europa do 93 supoñen, téntase levar adiante este Programa co fin de mellora-la eficacia e a eficiencia da Administración do Estado, entendendo que a administración non é un instrumento ó servizo únicamente do poder senón, principalmente, ó servizo dos cidadáns, entendidos como clientes. A implantación desta transformación require a concorrencia dunha serie de circunstancias que a faciliten e a fagan posible; así faise necesario o compromiso firme das distintas forzas políticas, así coma o control da presión social externa e o apoio interno para levar adiante este labor.

Á marxe dos grandes obxectivos antes mencionados, é necesario ter presentes os fins concretos que se queren conseguir e que son: a asunción directa de responsabilidades polos directivos coa consecuente desconcentración da xestión; a dirección por obxectivos; a busca de novas fórmulas organizativas; e a revisión dos mecanismos tradicionais de control, potenciando a eficiencia da comunicación e a tecnoloxía da información. Sendo, como son, moi ambiciosos os obxectivos non o ían ser menos *as estratexias* que se van empregar; o cambio de cultura do persoal directivo (coa asunción de maiores responsabilidades na xestión), a busca de novas fórmulas organizativas baseadas na desconcentración da xestión e na dirección de obxectivos, dan conta da envergadura da tarefa o que obrigará a que a súa implantación se realice de xeito flexible e gradual, cunha política de pequenos pasos (máis que de grandes aventuras que de nada valen) e realizando as experiencias pilotos que o labor requira.

A continuación, e completando o cadro perfilado por Martín Acebes, D.^a TERESA MOGÍN BARQUÍN, Directora Xeral de Organización, Postos de Traballo e Informática do MAP, centrouse na análise da XESTIÓN DOS RECURSOS HUMANOS tanto da situación que a lexislación actual diseña, como das perspectivas que coa reforma se tentan conseguir. Nesta liña, o marco normativo actual, integrado fundamentalmente pola Lei 30/1984, supuxo uns avances moi importantes como a facilitación dunha mobilidade do persoal importante, pasando do sistema tradicional de corpos ó sistema de clasificación de postos de traballo. Con todo, son moitos os temas non resoltos e que supoñen unha serie de *problemas* que xustifican a necesidade de proceder a unha reforma integral do sistema. Entre eles cómpre salientar: a dificultade de compatibilizalo sistema de corpos (que aínda pervive para o desempeño de determinados postos de traballo) co de postos de traballo; a falta dunha correcta promoción interna que garanta a incentiación dos funcionarios no desempeño dos seus cargos; a «excesiva preocupación xurídica» o que fai que a norma e os principios xurídicos sexan multiplicados; a falta dunha auténtica dirección por obxectivos, finalmente, o sistema de selección de persoal, que ten unha serie de desvantaxes que van dende a irracional esixencia de coñecementos memorísticos, ata a falta de axeitamento do sistema ás necesidades da organización pasando polas carencias que a oferta de emprego público ten. Fronte a estas dificultades o MAP traballa cunha serie de *propostas* para a solución daqueles e que van dende a concesión de becas e axudas que incentiven ó funcionario ata a mellora da formación do persoal directivo (onde as Escolas de funcionarios deberán desempeñar un importante papel), pasando pola concreción dun sistema de negociación colectiva plenamente equiparable ó do sector privado.

Estudiado o proceso de reforma que o Estado español, e máis en concreto o MAP, está a levar adiante e antes de iniciarlo estudio dos diferentes procesos das CC.AA. españolas, celebrouse unha *mesa redonda* que, baixo o título xenérico de «A Reforma Administrativa» e a moderación de D. MANUEL ORTIGUEIRA BOUZADA (Catedrático de Economía da Empresa da Universidade de Sevilla), contrastou diversos puntos de vista sobor da materia. Participaron nesta mesa:

D. JAVIER VALERO, Director Xeral da Inspección Xeral de Servizos da Administración pública do MAP, que remarcou a necesidade de incorporar á Administración Pública perspectivas que como a sociolóxica ou empresarial rompa o excesivo xuridicismo imperante; asemade, destacou a importancia que as novas técnicas de xestión deben ter nunha administración eficaz e moderna, onde o procedemento deixa de ser un fin en si mesmo para se converter no que realmente é: un medio de alcanzar eficazmente resultados.

O profesor D. JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (Catedrático de Dereito administrativo da Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela), fronte ó sinalado pola maioría dos relatores, salientou a imposibilidade de trasvasar-las formulacións da empresa privada á Administración Pública, na medida en que entre ambas dúas hai unhas diferencias cualitativas fundamentais que xeran as subseguintes diferencias cuantitativas. Nesta liña hai que considerala necesidade da ponderación do principio de eficacia con outro principio que debe ter unha grande e destacada importancia na actuación da Administración pública: o principio de obxectividade, non confundible cunha desexada neutralidade da Administración pública, pois non é negativo que a Administración estea, como instrumento de transformación e funcionamento da sociedade, ó servizo dos políticos gobernantes. Todo isto debe ademais encadrarse no modelo administrativo que se quere establecer e que debe se-lo primeiro paso que se debe precisar nunha operación de modernización administrativa.

Tamén a intervención do Profesor D. ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Catedrático de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela, foi no senso de rachar co cuestionamento que en xeral se fai nestas Xornadas. Así, está máis por falar de Modernización da Administración Pública que de reforma, crendo necesaria unha crítica positiva de conceptos xurídico-administrativos tradicionais, como por exemplo o do Servizo público, que nunca debe ser entendido como contrario ó de eficacia. En conclusión, a modernización administrativa ten hoxe dous aspectos pendentes; unha maior transparencia e publicidade no actuar da Administración Pública, ata convertela nunha auténtica «caixa de cristal» no seu actuar; a atención ás implicacións que para os dereitos fundamentais das persoas ten a informatización das Administracións Públicas.

O Profesor D. JOSÉ LUIS MEILÁN GIL, Catedrático de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito da Universidade de A Coruña, rematou este pequeno turno de intervencións. Tras facer unha breve análise histórica do que a reforma administrativa foi na historia da administración española (destacando tres etapas diferentes na historia da reforma administrativa española: franquismo, transición política e a etapa actual), falou das necesidades máis urxentes para proceder á modernización da nosa Administración: ordenación do territorio clara; maior transparencia no exercicio das funcións administrativas e unha maior participación do cidadán conforme á configuración do noso Estado coma un Estado Social de Dereito son algunhas destas necesidades. Esta análise debe facerse partindo da continuidade como principio xurídico e punto de inflexión para entender ata onde chega a reforma e ata onde a ruptura.

Foi traia análise da reforma administrativa nos diferentes Estados, así como destas menos apaloxadas e máis neutrais reflexións de homes non vinculados directamente a procesos reformadores (agás o caso de Javier Valero), cando semellou máis oportuno face-la exposición e valoración dos concretos procesos en que as diferentes CC.AA. do Estado español se atopan inmersas. Así, e a continuación, exporemos sucintamente as diferentes experiencias das que os representantes das nosas CC.AA. faloron ó longo desta segunda parte da Conferencia, analizando estes procesos Comunidade por Comunidade, posto que o enfoque dado por cada un dos ponentes foi tan diverso que impide facer unha análise conxunta e global.

Abríu esta recta final o representante da COMUNIDADE AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA D. JOAQUÍN MUÑOZ GARCÍA, Director Xeral de Organización e Métodos da Xunta de Andalucía. Para o relator, a reforma fórmulase como un proceso permanente e continuado que parte dunha situación dada da Administración Pública, e non como se ten tentado facer, partindo de cero. *Obxectivos* da reforma son o incremento da receptividade da Administración que a converta nun auténtico servizo público; asemade, achega-lo poder político ó cidadán e outro dos obxectivos, a partir dos cales se dictionaron unha serie de normas que teñen unha gran incidencia na estrutura da Administración andaluza.

Á marxe xa destes grandes obxectivos que en determinados casos teñen máis de guía de intencións que de auténticos e concretos fins, son *estratexias* concretas para chegar, se cabe, a estes fins xerais: a desconcentración e descentralización; a simplificación de procedementos; o establecemento de prioridades procedementais; incorporación de novas tecnoloxías de información, cara a unha maior información ó cidadán e a normalización de impresos e formularios. Para acadar estes fins e estratexias a Junta de Andalucía ven utilizando como medió habitual as Planificacións Anuais que se contemplan en diferentes documentos coma o Programa de racionalización administrativa, Programa de Planificación de actuacións informáticas e o Programa de Modificación de relacións de postos de traballo.

Sobre a REFORMA ADMINISTRATIVA NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE ARAGÓN falou D. JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ DE LA TORRE, Director Xeral da Función Pública da Diputación General de Aragón. No tratamento do tema da reforma hai que partir de que as CC.AA. non teñen demasiada marxe de actuación non só polo constrinximento que supón o ter que respecta-la lexislación básica do Estado senón tamén pola falta de importantes competencias e a inflación das de execución, véndose isto agravado pola necesidade de ter a administración autonómica que mante-los servizos ó mesmo nivel ó que os prestaba o Estado, cando a capacidade financeira e de xestión é moito menor. Deste xeito a Comunidade Autónoma só pode abordar unha *mellora*, cousa que Aragón ten feito básicamente a través de medidas normativas concretadas nunha serie de propostas de directivas de actuación aprobadas polas Cortes de Aragón no ano 1986, conforme ó Informe elaborado pola Diputación General de Aragón no ano 85 e no que, entre outras, se salientaban como prioridades básicas do actuar da administración: a profundización no principio de eficacia, a descentralización orgánica reducindo ó mínimo a Administración Institucional, a normalización de impresos e documentos, a informatización, a dignificación do papel do funcionario así como o incremento da participación cidadán e as relacións de cooperación co Estado, outras CC.AA. e as Corporacións Locais.

D. JUAN GIMARRO MARQUÉS foi o encargado de expoñer-lo proceso de REFORMA ADMINISTRATIVA DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE BALEARES. Na procura dunha Administración rexida polos principios de eficacia e eficiencia, obxectivo fundamental da Administración autónoma balear, son elementos imprescindibles a responsabilización do funcionario directivo nas súas tarefas, distribuindo e organizando o traballo, e a plena dedicación daquel á súa función e a informatización desta. Como vemos, son os temas de personal os que na actualidade máis preocupan á administración autonómica balear, nesta liña dous logros fundamentais recentes foron a integración dos «legoeiros» no personal funcionario e a integración dos secretarios de administración local na función pública en igualdade de condicións que os demais funcionarios.

Unha das Comunidades que máis ten andado neste eido é a COMUNIDADE AUTÓNOMA DO PAÍS VASCO, converténdose, xunto coa catalana, nas Comunidades guía no necesario e peculiar proceso ó que fódalas CC.AA. do Estado deben verse conducidas. D. JOSÉ IGNACIO IGLESIAS LEZAMA Viceconselleiro para a Administración e Función Pública do Goberno Vasco, foi o encargado da exposición do proceso vasco e das orientacións máis recentes nesta materia. Dato constatado na actualidade é que as políticas de *Modernización administrativa* (mellor que reforma) son políticas que se teñen xeneralizado en cáseque fódalas administracións públicas, podéndose notar tamén que existe na maioría a ausencia dun modelo de «management» aplicado á xestión administrativa. Sobre esta base, e pasando xa á análise da administración autónoma vasca en particular, hai que partir do dato de que esta administración (coma a das demais CC.AA.) nace cunha serie de condicionamentos, como apuntara o representante aragonés, que conlevarán unha serie de consecuencias, que constituirán o dato que cualitativamente diferencie os procesos autonómicos doutras reformas estatais. Pois ben, estes *condicionamentos* son por unha banda a relativa xuventude das administracións autonómicas, xuventude que por outra contrasta coa existencia dunha «herdanza» dun persoal de administracións públicas ás que substitúe a autonómica (Deputacións e Estado). Estes condicionamentos teñen coma *consecuencia*: a existencia de limitacións en política de

personal; a urxencia de programas de homologación funcional e salarial para o personal, a urxencia de ter que iniciar actividades sen unha previsión legislativa axeitada o que supón ter que «actuar sobre a marcha»; a pouca claridade na atribución das competencias, cunha serie de campos de colisión que fan pouco efectiva a xestión e finalmente a proliferación de leis de bases estatais.

Determinada por estes condicionamentos, e como ocorre en calquera proceso de reforma, precísase a definición dunha *estratexia* previa, definida de «arriba a abaixo», integrando os distintos niveis de toda a organización administrativa e que debe materializarse en accións ou programas de actuación coordinados. Esta *estratexia* debe conjugarse con accións sobre as diferentes áreas da administración pública, como son o sistema de xestión, as estruturas organizativas e a área de persoal. Nesta liña precísase, entre outras cousas, a creación de institucións que favorezan a mellora da Administración, a creación dos canles de coordinación de partidos políticos e institucións, a clara definición do marco normativo propio, o estudo dos niveis de descentralización e desconcentración da administración autonómica...

D. MANUEL VALENTÍN-FERNÁNDEZ DE VELASCO, Xefe do Servizo da Administración Xeral da Consellería de Presidencia da Comunidade Autónoma Cántabra, máis que da reforma administrativa na COMUNIDADE AUTÓNOMA CÁNTABRA, falou do iter legislativo que en materia orgánico administrativa viviu esta comunidade. Nesta medida, hai que salientar unicamente as transformacións que no día de hoxe vive esta autonomía, marcada, como sinalou o relator, por unha azarosa configuración política de todos coñecida, e que en certa medida condicionou a falla dun modelo administrativo claro, en palabras do Prof. Carro. O actual Goberno Cántabro está nestes momentos empeñado no labor de realiza-las seguintes reformas: creación de novas Consellerías (froito do goberno de coalición), o reforzamento da Tesourería e a Intervención, así como a creación dunha dirección xeral de servizos xerais con tres novos servizos: contratación, mantemento e informática. Todo isto debe facerse baixo os principios de unidade, racionalización administrativa e coordinación.

D. FERNANDO ELÍAS GUTIÉRREZ, Secretario Xeral Técnico da consellería da Presidencia do Principado de Asturias, en liña coa maioría dos relatores das autonomías, considera que máis propio que falar de reforma é falar do PROCESO DE FORMACIÓN DA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA ASTURIANA, pois referímonos a unha organización con so nove anos de vixencia, anos que foron de constante adaptación ós novos contidos e esixencias presentadas. De tal xeito, e pasada a fase inicial de transferencias e primeiro establecemento de servizos, así como adaptación orgánica, *obxectivos* básicos da reforma-creación da administración asturiana son: no aspecto organizativo a concentración dos diferentes órganos administrativos nun só edificio e a reformulación da desconcentración de servizos en áreas territoriais idóneas; no eldo funcional a simplificación e normalización procedemental e a xeralización da informatización; finalmente, no eldo de persoal son labores esenciais o perfeccionamento dos sistemas de recrutamento, a mellora das condicións de traballo cun réxime retributivo máis personalizado e cuns incentivos que fagan máis atractivo desempeño da súa función.

Ó igual que o relator cántabro o representante de CASTILLA-LEÓN limitouse a enunciar moi de paso os principios e causas que teñen que rexer un auténtico proceso de reforma autonómico, para seguidamente facer unha simple descripción dos textos legais que constitúen o corpus iuris desta comunidade, sobre todo en materia de funcionarios, e unha semblanza histórica do proceso de creación e establecemento desta Comunidade. D. CÉSAR HUIDOBRO DÍEZ entende que a considerable expansión de funcións do Estado moderno así como a introducción de novos principios xurídicos na administración pública española, xustifican sobradamente a necesidade de proceder á modernización ou reforma da administración autonómica e estatal. No caso da primeira, a súa capacidade de automodernización deriva do establecemento do principio de autonomía; no caso concreto de Castilla-León esta capacidade deriva do establecido tanto no seu Estatuto de Autonomía como do preceptuado na Lei de Goberno e Administración de 1988 desa Comunidade Autónoma.

Abrindo unha paréntese nesta exposición é preciso sinalar que o feito reiterado de que moitos dos relatores aborden na súa exposición (máis que as reformas ou reforma que a súa administra-

ción esta a sufrir) o proceso de constitución desas Comunidades, débese a que na maior parte delas non se pode falar de reforma cando aínda esas administracións están por crear e consolidar, cousa que agás no caso catalán, vasco e algún outro é o máis frecuente na realidade.

Caso paradigmático do acabado de sinalar é o da COMUNIDADE DE CASTILLA-LA MANCHA, onde, como reconecía D. JOSÉ RAMÓN ARAGÓN CABALLER (Director Xeral da Función Pública da Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) máis que dunha auténtica modernización hai que falar da estruturación dunha administración non existente, abrindo o camiño, na medida do posible, a colaboracións con outras Comunidades Autónomas. Todo isto vese agravado nesta Comunidade pola falta dunha auténtica conciencia autonómica e a falta de funcionarios de carreira nesa administración o que leva a que o tema dos recursos humanos teña esgotado gran parte dos esforzos da Administración. Deste xeito as iniciativas de racionalización caracterízanse polo seu carácter puntual e disperso que tentan a través de estudos de campo, de detectalos erros máis graves de funcionamento para soluciónalos.

Non é como xa temos sinalado éste o caso de CATALUÑA onde unha elevada capacidade financeira, unha forte conciencia nacionalista e uns precedentes alicionadores axudaron a configurar unha administración autonómica consolidada e na vía de acometer empresas reformadoras que leven a construír unha administración moderna e eficaz na liña do que está a ocorrer en Europa. Foi D.^a MARISA FLORENSA I PALAU, Vicepresidenta do Comité Asesor para o estudo da Organización da Administración da Generalitat (Comité cun nome que é dabondo expresivo do nivel de desenvolvemento que ten acadado a administración autónoma catalana) a encargada de expoñer lo que Cataluña leva feito ou está a facer neste eido.

Xa en 1985, o President da Generalitat anunciou a creación dun órgano adicado exclusivamente á implementación das estruturas da administración catalana. Así, a principios de 1986 creouse o «Comité Asesor para o estudo da política de Dirección da Generalitat», órgano colexiado con representación de tódolos Departamentos a través dos seus Secretarios Xerais. Así, aínda que os órganos cos que este comité máis intimamente traballa son a Dirección xeral da Función Pública e o Centro Informático da Generalitat (estes básicos da estrutura administrativa tecida pola Generalitat), polo feito de que a súa actuación incide na eficacia e na eficiencia dos servizos de cada Departamento, será interesante a participación tamén de representantes destes. Trátase dun órgano consultor e non fiscalizador, eliminando así o factor de rexeitamento que pudiera xurdir entre os funcionarios. A *estratexia* do Comité pode dividirse en varias fases: 1) creación dun grupo de traballo e dotación ó mesmo da infraestrutura necesaria; 2) aprendizaxe e selección da tecnoloxía existente; 3) desenvolvemento de produtos neutros (por exemplo manuais). En cada actuación destas é necesario ter presente o carácter preferencial do principio de achegamento da administración ó cidadán.

Con estas estratexias son *obxectivos* que cômpre conseguir a *simplificación das estruturas* por medio de estudos de organización e informes preceptivos que emite o Comité, realizándose exames de produtividade na unidade e nunca individualmente; e a *simplificación procedimental*.

Sobre a Reforma Administrativa na COMUNIDADE AUTÓNOMA DE MURCIA falou D. JUAN JOSÉ GARCÍA ESCRIBANO, Consejero de Administración Pública e Interior da Comunidade Autónoma da Rexión de Murcia. Consecuencia da xuventude da administración autonómica murciana é que nun primeiro momento se procedera a crear unha administración calcada da central do Estado, sendo só dende o ano 1986 cando aparece coma obxectivo político a reforma e modernización da Administración. O obxectivo é crear unha administración que, a parte de basearse na legalidade, se basee na responsabilidade e na eficacia. Actuacións nesta liña son a elaboración dun Plano Informático da Comunidade Autónoma, a realización dunha política de avaliación da produtividade, o fomento da participación cidadá e a descentralización a tódolos niveis administrativos.

UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y EXPEDIENTES foi o título do relatorio que presentou D. JUAN SANTAFÉ RODRIGO, Director de Organización e Sistemas de Información da Conse-

jería de Presidencia e Interior do Goberno de Navarra. O título é expresivo de por onde se pretena levar a reforma administrativa na Comunidade Navarra. Segundo o relator o lema que preside as actuacións na materia é o de «Face-lo mesmo con menos gasto ou máis con igual gasto», en definitiva conseguí-la maior eficacia posible.

Dous son os proxectos que o Goberno Navarra pretende abordar nestes momentos: 1) O Sistema integrado de Xestión de Expedientes (SIGE) que fronte ó incremento da actividade administrativa, á inadecuación das estruturas orgánicas e organizativas ás actuais demandas, á deficiente información do administrado e outros problemas similares tenta determinar a estrutura productiva e de servizos da administración, elaborar unha normativa de trámites de expedientes e desenvolver un sistema informático. 2) O Sistema de Xestión do Personal que se desenvolve en catro fases: planificación, captación ou selección, utilización ou administración e finalización, tendo como finalidade e obxectivos proporcionar un método formal e uns obxectivos que presidan as actuacións nesta materia e crear un plan de sistemas de información de recursos de persoal; todo isto para obter unha maior eficiencia na formación de funcionarios, mellora-lo servizo ó administrado e posibilitar unha economía de escalas.

De exposición descriptiva poderíamos calificar a feita por D. VICENTE ÁLVAREZ PEDREIRA, Conselleiro de Presidencia da COMUNIDADE AUTÓNOMA DE CANARIAS, porque máis que da reforma administrativa falou de cal é o estado actual da administración pública canaria, así como cales son as súas orixes e como foi a súa xestión. Déronse unha serie de pinceladas máis teóricas ca prácticas sobre o tema ás cales nos referiremos de seguido. Entende Álvarez Pedreira que sendo certo que hoxe vivimos un período de evolución social e tecnoloxía acelerado, o sentido dunha reforma aplicada ós poderes públicos arrinca máis ben dun sentimento de insatisfacción, dun desexo de cambio, porque a Administración non dá resposta axeitada ás demandas da sociedade. Isto non é novo, non son as Comunidades Autónomas as únicas responsables dos defectos, pero si o son da necesidade de transformación e reforma, aínda que a dispoñibilidade autonómica dos problemas e solucións é relativa, pois faise necesario harmonizalos co modelo xeral do Estado.

A última das Comunidades Autónomas tratadas nesta Conferencia foi a de VALENCIA, baixo o título «La función pública única valenciana». D. RAFAEL DE JUAN I FENOLLAR, Director do Instituto Valenciano de Administración Pública, explicou a experiencia da administración pública valenciana, formada con funcionarios procedentes das diferentes administracións, experiencia que revelou a necesidade de ir cara ó establecemento dun único réxime xurídico da función pública. Esta tendencia cara a función pública única, ten o seu reflexo legislativo na Lei da Función Pública valenciana, da que son destacables as seguintes notas: 1) aplicación dun réxime unitario a todos os funcionarios da Generalitat valenciana e ós da Administración local que non sexan habilitados de carácter nacional, 2) estruturación da administración por medio dun sistema baseado non nos corpos de funcionarios, senón nos postos de traballo, 3) establecemento de canles de mobilidade dos funcionarios por medio do concurso de méritos e a libre designación, 4) a posibilidade de que as Administracións locais opten porque a selección do seu persoal sexa realizada pola Generalitat, permitindo que o persoal así habilitado puidese optar a postos tanto na administración local coma na autonómica. Ante esta completa formulación existen certas reticencias dos Entes locais, reticencias que así e todo xa empezan a ser superadas no camiño da consecución da figura do «funcionario da Comunidade Autónoma Valenciana» e non só da administración autonómica.

Da REFORMA ADMINISTRATIVA NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA faremos simplemente unha moi breve reseña, posto que o contido sustancial do exposto polo Conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, D. DOSITEO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ atópase nun dos artigos publicados neste número da Revista Galega de Administración Pública.

Comezou o relator por facer unha breve introducción ó tema da reforma para entrar posteriormente a analizar e explicita-lo Proxecto de reforma da Administración Pública Galega que o Go-

berno Fraga tenta de levar adiante, parte esta á que non aludiremos polo sinalado anteriormente. Entende o relator que se ben a Administración nace nun primeiro momento cuns obxectivos limitados e como infraestrutura técnica ó servizo do poder político, na actualidade e froito do Estado do Benestar déuse unha ampliación do campo orixinario cara a funcións asumidas con base en consideracións políticas e económicas coxunturais. Froito disto é tamén a dotación polo derelto administrativo de poderes desorbitantes respecto dos cidadáns, xurdindo tamén un conxunto de institucións xurídico-administrativas, que parten desa supremacía. Desta ampliación parte, pola contra, unha esixencia social de eficacia administrativa, democratización, participación, Información e perda de privilexios non xustificadas; o cidadán pasa de ser súbdito a ser votante consciente e con isto aparece tamén unha preocupación das Administracións públicas pola súa imaxe.

Como consecuencia disto téñense tentado varias reformas administrativas que o relator entende fracasadas polas seguintes causas: reduci-la reforma a un cambio nas estruturas organizativas; reformar localizadamente órganos concretos, sen ter en conta a súa interdependencia; utilizar informalizacións parciais en áreas concretas e outras.

Con estes datos previos o Sr. Conselleiro analizou o mencionado proxecto de reforma que de forma non resumida se ofrece neste número.

AS NOVAS TENDENCIAS E PERSPECTIVAS EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Pechou, a xeito de conclusión e reflexión final, esta Conferencia D. CARLOS ALMADA, Director Xeral do Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruxelas, cunha conferencia titulada do mesmo xeito que o epígrafe arriba sinalado, e que a xeito de conclusión desta crónica reproducimos de xeito resumido polo carácter conclusivo da súa exposición.

Cara ós anos 60 deuse a expansión da Administración Pública, sendo nos anos 70 cando na maioría dos países do mundo se comezaron macrotransformacións, con resultados en xeral mitigados. Nos anos 80 prodúcese unha forte crítica ó sector público identificándoo con ineficacia, o que terá como consecuencia unha corrente privatizadora e de recortes nos presupostos da administración. Unha certa inflexión desta radical tendencia prodúcese nos anos 90, non pretendéndose a volta ó Estado intervencionista e menos aínda de economía centralizada, máis recoñécese a necesidade dun novo Estado e unha nova administración, pasándose dunha visión formalista a outra dos servizos públicos que incide máis nos resultados que nos procedementos. A lección sacada desta experiencia histórica é a da falla de éxito de proxectos ambiciosos de reforma, que non atenden á complexidade das grandes organizacións burocráticas.

O Prof. Almada fixo deseguido unha síntese da tradicional *crítica á Administración Clásica*. Como xa dixemos nos anos 80 criticábase acedamente o Sector Público con base en argumentos tanto económicos, como sociolóxicos e político-ideolóxicos, emprendéndose, consecuentemente, varias vías para «reducir» o espazo do Estado; fundamentalmente serán dous os instrumentos utilizados para lograr este fin: 1) A desregulación, pensando que así se recuperaba o valor profundo das normas xurídicas, transformadas nun conxunto coherente e accesible; así e todo rápidamente se chega ó límite sendo en casos necesaria unha reregulación; 2) As privatizacións, que últimamente se viron sometidas a certas críticas.

A suma dos factores anteditos, supón, segundo Almada, a aparición dunha NOVA CULTURA NO SERVICIO PÚBLICO, pasando dunha concepción xuridicista a outra xerencial de servizo público, consecuencia isto da crecente escaseza de recursos e dunha esixencia social cada vez maior non só de honestidade senón tamén de eficacia administrativa. Como natural contrapartida a esta maior flexibilidade que supón esta nova cultura, téñense desenvolvido tamén técnicas de control e de avaliación na consecución de obxectivos públicos. Sen embargo, a racionalidade administrativa debe combinarse co principio de legalidade, para evita-la visión reduccionista a que nos pode levar esta nova cultura.

Como CAMBIO ADMINISTRATIVO débese entende-la mera adaptación da Administración ó seu entorno e ás novas demandas que a sociedade lle presenta. Así, o enfoque actual da reforma é máis gradualista, ó tratar de introducir elementos dinamizadores no seo das Administracións Públicas que leven a un proceso de cambio institucional constante. O risco deste proceso gradual é a non cohe-

rencia entre as diferentes reformas administrativas sectoriais que se aborden. Por isto, hai que partir dun diagnóstico global, para aplica-la vontade de cambio cun «radicalismo selectivo» nos puntos en que maior eficacia poden ter estas actuacións.

Antonio Javier Ferreira Fernández
Carlos Ignacio Aymerich Cano
Marta García Pérez

RECENSIONES

J.M. Canales Allende: *Panorama actual de la ciencia de la Administración*. INAP, 1987.

A obra de J.M. Canales Allende analiza a situación da ciencia da Administración en tres ámbitos territoriais: España, Europa e os EE UU de América, e finaliza cun conxunto de reflexións e posicións do autor sobre a problemática actual e futura da ciencia da Administración como disciplina. É de destaca-la importante aportación bibliográfica que se realiza ó longo da obra sobre este tema.

Este estudio sobre o panorama actual da ciencia da administración comeza cunha exposición do estado da cuestión en España, desde as súas orixes máis remotas da vella «ciencia da policía» xurdida durante o século XVIII, ata os nosos días; exposición ilustrada polos principais estudos e tratados relacionados co tema ó longo dos tempos.

Dentro dos elementos claves para o estudio da Ciencia da Administración, sinálase a aprobación do actual Plan de Estudos da Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía da Universidade Complutense, que incorporou, aínda con certo retraso en relación a outros países, como obrigatoria e común para as dúas carreiras, a ciencia da Administración no terceiro Curso. Asemade, esta materia estableceuse como unha das especialidades comúns a ámbalas dúas carreiras.

Por outra banda, considérase desexable a incorporación desta disciplina a outras Facultades, en especial Dereito e Ciencias Económicas, con carácter de materia complementaria, e incluso a creación, a limitación doutros países, dunha titulación académica específica da Administración Pública que abranguese materias dos plans de diversas Facultades, en especial de Dereito, Ciencias Económicas e Políticas e Socioloxía.

Ante a crecente demanda dunha reforma da Administración Pública, a Ciencia da Ad-

ministración pode aporta-la resposta mediante estudos que permitan o diagnóstico científico da realidade administrativa, dos que deriven solucións serias e posibles. Esta vía parece máis adecuada cá de acudir ás empresas consultoras ou auditorías, moi socorridas nos últimos anos e sabendo que os seus resultados son máis que dubidosos debido a varias causas: o punto de partida erróneo de confundir-la Administración Pública coas administracións privadas, a absoluta finalidade lucrativa dos estudos, o descoñecemento da realidade administrativa por parte dos consultores, a confusión de eficacia con eficiencia e o criterio da economicidade aplicado ás prestacións e servizos públicos de carácter social.

Menciónase tamén nesta obra o labor realizado polos Institutos, Centros e Escalas de Formación de Funcionarios: a busca dunha mellor preparación dos actuais e futuros administradores públicos, baseada non só no simple coñecemento do Dereito Público e da Facenda Pública, senón no coñecemento en profundidade da Administración Pública, así como a promoción dunha estreita colaboración entre o mundo universitario e o funcional son algúns dos seus obxectivos máis loables.

A continuación realízase un estudio do que foi e é a Ciencia da Administración en Europa. Partindo das dúas tendencias orixinais, cameralismo e ciencia da policía, do Estado Absoluto, e atravesando inexorablemente por un proceso de cambio, con maior ou menor intensidade segundo as diferentes situacións nacionais, ó longo do século XIX, cara ó predominio do formalismo xurídico que se impón na concepción e actividades administrativas como consecuencia do nacemento e desenvolvemento do constitucionalismo e da progresiva institucionalización do Estado de Dereito, chégase, trala II Guerra Mundial, á crise do

monopolio científico do Dereito nos estudos sobre Administración Pública, que fará renacer os estudos non xurídicos ó respecto, especialmente sobre a Burocracia. Dentro destes xorden dúas claras tendencias: o modelo ou teoría marxista, para a que a Burocracia é un grupo social ó servizo da clase capitalista e instrumento de opresión e dominación da clase traballadora; e o modelo weberiano, que parte do «tipo ideal» de organización burocrática como expresión da Burocracia moderna, racional e profesionalizada, que xorde como forma de «dominación legal-racional» unida ó nacemento do Estado contemporáneo burgués.

No capítulo seguinte analízase a situación dos Estados norteamericanos en relación coa Administración Pública. Distingúense catro correntes doutrinais principais: a) A tradicional clásica ou da «Public Administration», que considera o estudo da Administración Pública desde a perspectiva da ciencia política; b) A da xestión empresarial ou de negocios, que equipara sinxela e simplemente a xestión pública coa privada, aplicando técnicas de xestión comúns; c) a psicolóxica, que pon especial énfase nos aspectos psicolóxicos e sociolóxicos, comúns a todas as organizacións; d) a Teoría da Organización que, á súa vez, ten diversas correntes e se presenta como unha corrente pluridisciplinar dentro das ciencias sociais, pretendendo establecer regras de carácter xeral e universal comúns a toda clase de organizacións.

En canto ó estudo da Administración Pública, o autor distingue tres etapas ou períodos diferentes: o primeiro, clásico, «ortodoxo», inicial ou constituinte, que abrangue desde o ano 1887 ata 1944; o segundo, de desenvolvemento, consolidación ou «político», que abrangue desde a terminación da II Guerra Mundial ata 1963; e o terceiro, de busca ou de «programas», desde 1964 ata o presente.

Por último, a obra contén un interesante capítulo que recolle a aportación persoal do autor respecto da formulación científica da Ciencia da Administración, que ha de pasar por incorporar á Administración Pública profesionais capacitados para a nova realidade que saiban conducir ás súas organizacións á consecución dos seus respectivos fins e obxectivos da maneira máis rápida e eficaz, ó menor custo. Así mesmo, o estudioso da Ciencia

da Administración, ademais de profundizar nas súas reflexións teóricas, debe realizar investigacións empíricas de carácter global, coa finalidade de adecuarse aquelas á realidade e facelas útiles. A ciencia da Administración pode ser instrumento científico que permita realiza-lo cambio administrativo, tantas veces demandado, de forma serria e non caprichosa e artesanal, aportando o coñecemento indispensable das organizacións administrativas públicas, así como dos seus problemas e das súas posibles alternativas.

María García Pérez

Castells Arteche, Etxebarria Ariznabarrera, Moderne, Morey Juan e Nieto: *Modernización administrativa*. IVAP 1989.

O presente traballo contén as actas do seminario sobre Modernización Administrativa celebrado en Vitoria durante os días 10 e 11 de novembro de 1988, baixo a organización do Instituto Vasco de Administración Pública.

Nos cinco relatorios que se transcriben, os autores —profesores do Dereito Administrativo na súa maioría— abordan o tema de encabezamento desde diferentes perspectivas: a reforma ou a modernización administrativa en abstracto, a relativa á administración do Estado e a das Comunidades Autónomas, aínda que de todas elas cabe extraer resultados coincidentes.

No primeiro relatorio, o do profesor CASTELLS ARTECHE —que leva por título «Proyectos en torno a la reforma administrativa en las Comunidades Autónomas»—, unha vez posta de manifesto a xeneralizada crise da Administración do Estado, propónse o seguinte interrogante: «¿Ata que punto esa crise acada ás recién nacidas Administracións Autonómicas?»

A mencionada cuestión non é baladí, pois no adecuado funcionamento das ditas Administracións atópase a proba máis importante da propia lexitimidade do feito autonómico. O catedrático de Dereito Administrativo de San Sebastián recolle, en primeiro lugar, un elenco de condicionantes que poden dificultar —e de feito dificultan— os intentos innovativos sobre as Administracións Autonómicas. Algúns deles son externos (esóxenos) ó propio proce-

so autonómico; uns de carácter xeral: a crise do Estado do Benestar, as innovacións tecnolóxicas, o reto das empresas privadas e a entrada en Europa; outros de tipo estrutural, derivados do mesmo proceso autonómico; as Preautonomías e as consecuencias derivadas sobre a polémica en torno á LOAPA; tamén os factores condicionantes do modelo constitucional da Administración Pública e a cuestión dos límites da potestade autoorganizatoria das Comunidades Autónomas, que se escureceu coa promulgación da Lei de medidas para a reforma da Función Pública; por último, non pode esquecerse un importante condicionamento social: a herdanza cultural-burocrática, e os seus vicios —nepotismo, clientelismo, etc.— afectan as novas Administracións autonómicas.

Na orde dos condicionamentos internos ou endóxenos destácanse, primeiro, o xeneralizado mimetismo no que incorreron as novas Administracións respecto da Administración Central do Estado —trasladando así os defectos organizativos desta última— e, segundo, a acentuada falta de imaxinación no momento de deseñar a función pública autonómica o que supuxo, ás veces, unha insalubre polifización de ditas Administracións.

Ante o expresado programa, o prof. CASTELLS ARTECHE propón unha serie de medidas en diferentes ámbitos. No campo normativo: definindo o modelo de Administración Autonómica e da súa Función Pública, superando deste xeito a actual fragmentación e provisionalidade, respectivamente. Na vertente organizativa: a reformulación da estrutura departamental mediante a redimensión das Administracións, así, por exemplo, reducindo a institucional ó estrictamente necesario e suprimindo os niveis innecesarios. Por fin, as medidas sobre o persoal, que se centran na profesionalización dos servizos públicos a través da mellora dos sistemas de recrutamento, formación e avaliación.

Finalmente, chama a atención sobre algúns dos retos que ameazan ás Administracións Autonómicas: a cooficialidade lingüística, a transparencia cara ó administrado, a súa apertura á participación dos intereses sectoriais e cidadáns, e o omnipresente desinterese da eficacia administrativa.

O segundo relatorio, «El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública»,

presentada por ETXEBARRIA ARIZNABARRETA —pertencente ó grupo do sector público da compañía Arthur Andersen— ofrécese desde a moderna perspectiva do *management* público. Comeza constando na nosa sociedade a existencia dunha extendida vontade de cambio da Administración Pública, propiciada por diversos factores e circunstancias de tipo económico, político e tecnolóxico. A asociación de devanditas circunstancias nos países occidentais exerce unha indubidable presión sobre as estruturas e funcións públicas reclamando cambios relevantes.

Ante esta situación, para levar a cabo este cambio organizativo, xorde o seguinte dilema: ¿Adaptación espontánea ou cambio planificado? Para o autor non hai dúbida, a ansiada modernización administrativa só poderá acadarse mediante un cambio cuidadosamente planificado que considere globalmente as diferentes perspectivas sobre as que se ha operar (reforma das estruturas e procedementos, reparto do poder, etc.)

A aplicación das modernas técnicas de xestión pública —*management*— constitúe un elemento imprescindible para esta tarefa de transformación, sempre que se parta duns presupostos realistas: que a xestión pública é un proceso político —supón a distribución do poder—, é un macroproceso —abarca unha pluralidade de organizacións— e é un proceso experimental e de aprendizaxe —supón a imposibilidade de predicir ou controlar os resultados—. Ante todo, hai que ser consciente do claro desfase existente entre a realidade do sector público e do seu réxime xurídico.

Para ETXEBARRIA, unha concepción ampla do cambio debe contar coas seguintes liñas de actuación: primeira, a reformulación do esquema clásico da responsabilidade pública; segundo, a implantación dun sistema de avaliacións; e, por último, o cambio da cultura administrativa por unha cultura de xestión.

Cuestión diferente é cal deba se-lo proceso de xestión de cambio, que o relator estrutura nas seguintes fases ou etapas: a *análise ou diagnóstico* —a descrición analítica dos problemas, que culmina coa validación dos resultados—, o plan de acción —*programación de medidas concretas que se autoleximan mediante a participación do colectivo afectado*—, a *implantación do cambio* ou fase de execución —o verdadeiro «talón de Aquil-

les»— que require o establecemento dunha estrutura de xestión do cambio e uns medios suficientes (recursos, incentivos, etc.); por último, a *avaliación*, mediante o continuo seguimento do proceso segundo a técnica «proba e erro». Pero para todo isto é necesaria unha estratexia definida e unha dirección xeral do proceso de cambio que engarce tódolos elementos co fin de acadalos obxectivos propostos.

No terceiro relatorio: «Las relaciones entre la Administración y los administrados», o francés F. MODERNE, profesor de Dereito Administrativo, enfoca o obxecto do seminario desde a perspectiva dos cidadáns e no marco de esixencias da chamada «ideoloxía participativa». Dunha banda, debe perseguirse a transparencia administrativa, para ter mellor informado ó cidadán; cítanse, neste sentido, as medidas adoptadas por varios Estados europeos en relación ó acceso ós documentos públicos, ós motivacións dos actos administrativos e ós ficheiros informatizados da Administración Pública.

Por outra banda, propónse unha colaboración máis activa do cidadán nas funcións públicas, cunha maior ou menor intensidade segundo o tipo de asuntos. Segundo o relator galego, na actualidade atopámonos ante unha inflexión progresiva dos comportamentos administrativos e ante unha certa transformación do estilo da xestión burocrática, sen embargo, o modelo antigo non se abandonou aínda en esencia e as técnicas de apertura e de participación son aínda limitadas e ambiguas. Por conseguinte, segundo el, aínda queda moito por avanzar neste terreo.

O cuarto relatorio, do profesor de Dereito Administrativo MOREY JUAN, baixo o título «Las Administraciones Públicas autonómicas: Procesos de reforma», céntrase na relación existente entre a reforma administrativa e o feito autonómico en España. Remarca, en primeiro lugar, a estreita conexión que debe haber entre a reforma administrativa e a reforma política; aquela non é outra cousa que a adaptación da maquinaria administrativa ós cambios políticos, que no noso país maniféstanse en tres factores fundamentais: a nova posición do poder xudicial —separado da Administración—, o establecemento das Comunidades Autónomas e a incorporación de España ás Comunidades Europeas.

A significación do feito autonómico no proceso de reforma administrativa é moi importante en canto que a nova configuración territorial do Estado trouxo a creación dunhas propias Administracións autonómicas en virtude da súa respectiva capacidade de autoorganización e de autogoberno. Os procesos básicos de reforma en devanditas Administracións deberán xirar —segundo o relator— en torno á adecuación entre o ordenamento xurídico e a organización. Propónse, neste sentido, o deseño de políticas e sistemas de organización propios, a adaptación dos regulamentos organizativos ás necesidades reais das Comunidades Autónomas —evitando o mimetismo—, e a conveniencia dunha etapa de organización «desregulada» ata un mellor asentamento das citadas Administracións.

Desde un punto de vista técnico, ponse de relevo a importancia dalgúns feitos novidosos que non se han de esquecer en todo proceso de reforma: a «desregulación administrativa», a privatización dos servizos públicos e a tendencia descentralizadora.

Os obstáculos que dificultan a reforma administrativa nas Comunidades —a parte do común a toda reforma: a súa propia novidade e a falta de persoal preparado— sitúanse na indefinición do alcance do feito autonómico e na omnipresencia da Administración do Estado coa súa marcada orientación centralizadora. Para o profesor MOREY, o éxito da modernización vén determinado primordialmente polo elemento humano: un persoal directivo político consciente da importancia da maquinaria administrativa, un núcleo de directivos profesionais que sirvan de engarce entre os políticos e funcionarios, e uns funcionarios ben preparados. Tamén, a colaboración e intercambio de información e de experiencias entre as Comunidades Autónomas nestes temas constituirá un valioso factor de modernización administrativa.

O quinto e derradeiro relatorio, que leva por título «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?», pertence a un dos máis agudos e profundos coñecedores da problemática da burocracia do noso país, o profesor NIETO, catedrático de Dereito Administrativo da Universidade Complutense de Madrid.

A súa intervención reitera a tese crítica e pesimista que hai poucos anos expuxo no moi suxerente traballo «La organización del desgoberno». Para el, a augurada modernización administrativa non é senón a cobertura verbal atractiva de algo que non contén unha verdadeira política administrativa. Despois de distinguir dous posibles tipos de modernización administrativa —unha auténtica e outra falsa, dependendo da sucesión ou ruptura entre o pasado e o presente— destaca dúas ideas que deberán orientar toda correcta modernización: «a modernización non é por si mesma un valor positivo, senón que depende dos seus obxectivos e resultados concretos», e «a modernización non é un resultado (...) senón un proceso constante e por natureza, inacabado e inalcanzable», de maneira que o que nela «verdadeiramente importa é o seu ritmo».

A modernización administrativa debe supoñer unha adaptación ás novas circunstancias, sen embargo, as Administracións Públicas —a diferenza das organizacións privadas— non se atopan estreitamente condicionadas polo entorno social. Para o prof. NIETO, máis que falar de modernización en bloque, hai que distinguirlos diferentes factores de cambio ós que debe adaptarse a Administración. Así, nos últimos anos pode observarse a adaptación da Administración española a certos factores de modernización como a propia Constitución (a súa estrutura autonómica e democrática), o factor político —ou a subordinación da Administración á política—, o da imaxe externa e o da tecnoloxía ou mecanización. Pero aínda quedan outros factores non totalmente satisfetidos como o dos mecanismos operativos (por exemplo, os procedementos administrativos), o presupostario e de fiscalización do gasto, o da contratación —a pesar dos esforzos realizados neste terreo—, o da estruturación departamental e dos organismos autónomos e, finalmente, o da Función Pública —no que se advirte un absoluto fracaso.

En definitiva, o balance que nos ofrece non resulta adulador, pois segundo este derradeiro relator, a política modernizadora operou periférica e superficialmente sen ter en conta as verdadeiras cuestións de fondo, os temas relativos á entrada de España nas Comunidades Europeas, o fenómeno da interpenetración entre o Estado e a sociedade, as no-

vas esixencias do Estado Social e da moderna «cultura administrativa».

Francisco Javier Sanz Larruga

Bernardo Kliksberg: *Gerencia pública en liempos de Incertidumbre*. MAP, 1989.

¿Como pode se-lo Estado latinoamericano quen de, ó tempo de responder ás novas demandas que lle formulan sociedades democráticas, facelo nunha situación de crise económica, non só conxuntural, senón mesmo estrutural e polo tanto, nun entorno de radical restricción do gasto público? A resposta ofrecida por B. Kliksberg é simple: aumentando a capacidade xerencial do aparello do Estado.

Pero, de novo, ¿como? As vías para lograr esta xerencia pública axetada ás circunstancias dos Estados latinoamericanos de hoxe, analízanse e expónense neste libro, que á súa vez, recolle tres traballos do autor.

No primeiro («Unha revisión dos modelos ortodoxos»), crítica, dunha banda, as experiencias e proxectos de reforma administrativa acometidos nos países latinoamericanos, concluíndo que o seu fracaso (málla teren acadado algúns éxitos, en certo modo indirectos, coma o da maior sensibilidade do público diante dos problemas da reforma administrativa, a creación de institutos de Administración Pública nos diferentes países...) débese á propia concepción do que supón a reforma: e formulábase cinguida ós aspectos orgnaizacionais, externos (creación ou refundición de ministerios, axillización de procedementos...) sen chegar ó fondo das cuestións, e sinala as notas características das mesmas: o arredamento entre política e administración, a pobreza do pensamento estratéxico (quédase no táctico: necesidade de reformar ou simplificar un procedemento, sen analizar se este procedemento é axetado ós fins que con el tentan lograr. Alcánzase facer eficiente o incorrecto), a política de persoal meramente loxística (control do mesmo, remuneracións..., sen analizar, verbigracia as implicacións entre mercado privado de traballo e oferta de emprego público, etc...), a tendencia á importación indiscriminada de técnicas e tecnolo-

xías estranxeiras (no canto de desenvolver a capacidade investigadora do país, ou elaborar solucións a partir da propia capacidade...), a propia estratexia da reforma (con base nun equipo de expertos, que conclúe o seu traballo cun informe, sen caer na conta de que a reforma, como proceso de cambio social, ten que se encargar como un proceso político: logra-lo maior consenso e participación cidadás e dos sectores alinxidos na mesma), ou o mito de neutralidade técnica da administración, que non é tal (síntala como cada modelo político crea un determinado modelo técnico de xestión dos asuntos públicos), ou mesmo o carácter pechado do programa de reformas.

As dúbidas sobre este modelo tradicional fan evidente para KLIKSBURG que asistimos ó nacemento dun novo paradigma científico, que se basearía nun enfoque heurístico, non prescritivo (a reforma non ten que adaptala realidade ás súas normas, senón que, pola contra, ten que se concibir como un proceso de escollo, de busca: o acelerado cambio do entorno onde traballa a Administración, fai imposible a aplicación de esquemas preconcebidos ou importados), nunha nova consideración das fontes de eficiencia, xa que non hai que buscalas na boa formulación formal, senón noutras variables sociais, políticas... (a creación polo xerente dunha rede de apoios, ampla e diversificada, e baseada en relacións de cambio, e mesmo de presión), consideración da capacidade innovativa como unha das aptitudes básicas dos novos xerentes, un modelo organizativo baseado non na xerarquía, senón na PARTICIPACIÓN FLEXIBLE (deixando sen definir, deliberadamente, as cuestións de xerarquía, ascensos...), xa que a innovación dáse máis docadamente nelas, que naquelas outras perfectamente estruturadas e pechadas, a atención ás técnicas innovadoras de intervención organizativa (creadas no eido da ONU, ou do Instituto Internacional para Empresas Públicas en países en desenvolvemento), facer do xerente, non só un xestor de recursos, senón un director de políticas (o que implica un novo enfoque da xerencia: totalizador, estratéxico, a longo prazo), e facendo fincapé na pertinencia dos VALORES: o novo xerente ten que identificar os valores xenuíños da organización, para identificar con eles ós membros desta.

Para un proceso de reforma administrativa desta casta, un verdadeiro proceso social e político, que pasa por unha previa definición das metas do Estado, cómpre nunha nova categoría de xerentes (con capacidade crítica-creativa, que xeren fenómenos de participación e identificación cos valores da organización, cunha sólida e ampla formación humanística e científica...), pero nin as institucións de preparación de xerentes latinoamericanas, nin as Universidades, responden, nos seus programas de estudo, a estas necesidades: traballan con modelos importados de países desenvolvidos, alén de obsoletos en moitos casos; prescinden da consideración do Sector Público nos seus programas de estudo (frente á crecente presenza do Estado nas sociedades latinoamericanas) teimando nas organizacións privadas; concíbense como centros eminentemente de capacitación teórica, sen reparar que a teoría e a práctica están intimamente inter-relacionadas na formación dos xerentes... Con todo vai xurdindo unha nova casta de Escolas de Administración Pública, que tentan nos seus programas de estudo, responder ás necesidades concretas que ocasionan a crise e a democratización.

Doutra banda, e dentro desa mesma primeira parte do libro, expón e critica o proceso de democratización, para rematar afirmando que a organización burocrática, no canto de se-lo modelo organizativo tecnicamente superior, non é senón (e aquí, parte da crítica marcusiana ó modelo burocrático weberiano) unha «forma histórica de produción propia de certa etapa da historia universal, que responde a determinados intereses de sectores específicos». Polo tanto, despois de analiza-las notas desta organización burocrática (división extrema do traballo, estrutura de poder xerarquico e principio do mando único, formulación detallada de normas que rexen todas e cada unha das funcións da empresa, existencia dunha carreira burocrática, impersonalidade na actuación dos membros da organización), conclúe dicindo que máis que expresión suprema da racionalidade, contén grandes elementos de irracionalidade que redundan na dilapidación de recursos humanos, na transmutación dos medios en fins (o problema da «psicose ocupacional»), en definitiva, na ineficiencia. Partindo disto, non hai que ser escépticos diante da busca de novas

formas de organización, que favorezan a realización persoal no traballo, o establecemento de relacións cooperativas entre os seus membros, a participación e a crítica a todos os niveis, e que, como resultado de todo iso, conduzan a un nivel de rendemento maior que o logrado pola burocracia clásica.

Na segunda parte do libro («Xerencia pública para a crise e para a democratización»), o autor fai referencia a dúas cuestións fundamentais. A primeira é a da Reforma do Estado: entende que os retos que a crise económica estrutural na que América Latina se encontra mergullada, así como as esixencias da democratización, esixen o nacemento dun novo tipo de Estado na rexión. O debate está formulado, aínda que, partindo de clichés, de tópicos, que non teñen evidencia empírica ningunha: por exemplo, entender que o problema do Estado é de tamaño, cando o problema non é tal para o autor, senón que, é, se ten ou non a capacidade de xestión necesaria para realiza las metas que lle están encomendadas. É, xa que logo, un problema de calidade do Estado.

Partindo de aí, comeza a crítica do que el chama «Estado Herdado», caracterizado pola súa HETEROXENEIDADE ESTRUCTURAL (por non ser un todo coherente, senón que está formado por unha serie de diferentes Estados superpostos: o Goberno e os Ministerios, os Institutos autónomos, as empresas públicas, as rexións e os municipios...), nos que se produce un fenómeno de «feudalismo»: sen vínculos reais entre eles); pola súa HIPERCONCENTRACIÓN (que conduce á discriminación rexional e á ineficiencia); pola RIXIDEZ do aparello público; polas DEFICIENCIAS NA ELABORACIÓN DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (sen canles de información adaptados); pola FALTA DUNHA VERDADEIRA POLÍTICA DE PERSOAL, que atenda dos temas de autoestima dos funcionarios, da participación, do desenvolvemento de recursos humanos...

O perfil do NOVO ESTADO, o que lle còmpe á rexión para afrontar as transformacións políticas e económicas que está a experimentar, caracterizaríase pola súa GOVERNABILIDADE (que sexa quen de gobernar, que sexa realmente soberano de xeito que haxa unha política nacional autónoma, para cada eido sectorial concreto), por FAVORECE-LA DEMOCRATIZACIÓN DA SOCIEDADE (como medio de

fortalece-lo artellamento da sociedade civil, tras das ditaduras), que, unha situación de crise económica, realice nunha discriminación positiva a prol dos atingidos por aquela (é dicir, que afronte a chamada «débeda social»). Dende o punto de vista ORGANIZATIVO, definiríase, por unha organización non xerarquizada ou sectorializada, senón aberta e de estrutura reticular, que sexa quen de realizar programas multiinstitucionais; descentralizada (como unha esixencia tanto de democracia como de eficiencia), cunha verdadeira política de persoal, cun novo modelo democrático de relación coa cidadanía (transparencia e control da xestión pública), participativa, experta nas técnicas que hoxe compren para lle facer fronte á crise (v.gr., de concertación social, xerencia de planos sociais masivos).

O camiño de reforma do Estado, còmpe, para KLIKSBERG, enfocalo dende unha óptica REALISTA e AMBICIOSA ó mesmo tempo. Realista, en canto que hal que abandona-las estratexias globais de reforma, para pasar ás SELECTIVAS (centra-la atención nos sectores esenciais para os grandes obxectivos e prioridades do Estado, a máis de elixir áreas adaptadas para o cambio organizacional). Ambicioso, porque o proceso de cambio, máis que un proceso técnico-administrativo, é un verdadeiro proceso POLÍTICO, precisado polo tanto dun acordo político nacional (caso da Comisión Presidencial para a reforma do Estado venezolana, na que están representados partidos políticos, sindicatos, organizacións patronais, a Universidade...).

A segunda das cuestións referidas neste segundo bloque do libro, titúlase «dilemas na formación de directivos públicos = xerencia e democracia». Pártese na mesma dunha dobre interrogante: (como consolida-la democracia e, ó tempo, como saír da crise), que se responden cunha soa resposta: necesidade de aumenta-la eficiencia do Estado, e xa que logo, a capacidade dos dirixentes para innovar e para xerenciar complexidade (como esixe o entorno cambiante). Dende este punto de partida, o perfil do novo xerente público conformaríase con base nas seguintes notas: a súa capacidade para xerenciar complexidade (o que fai necesario o cambio dos sistemas tradicionais de formación dos xerentes públicos), para actuar como axente de cambio do Estado (o que esixe a súa adaptación ás modi-

ficacións das macroestructuras estatais: des-centralización, colexialidade...), para motivar e movillza-lo potencial humano na organización, e para comprometerse co «proxecto nacional». Esta nova xerencia pública que élle necesaria ó novo Estado, ten que rachar con certos atrancos (superación da visión fatalista de ineficiencia pública, dos modelos de referencia erróneos-basicamente, os modelos de xestión privada, da antinomia entre técnicos e políticos...)

Finalmente, hai xa hoxe na América Latina exemplos desta nova xerencia de democracia (o Corpo de administradores gubernamentais argentinos, creado en 1985; a creación da ENAP brasileira, en 1986; e, principalmente, o «Primeiro programa iberoamericano de desenvolvemento de directivos públicos»).

Polo que atinxe á terceira parte do libro («*explorando novas direccións de traballo en xerencia pública*»), nela fai o deseño de tres camiños que el entende fundamentais: en primeiro lugar, unha revisión das liñas seguidas ata agora no eido da política social, criticando a súa supeditación á política económica, e o seu espallamento entre varias instancias (Ministerios, Institutos Autónomos), para a continuación, sinala-las pautas que esta política social tería que seguir (participación das poboacións asistidas, toma en consideración das loitas de poder que se producen arredor dela, tanto no nivel político coma no burocrático, creación de redes máis que de órganos xerarquizados, para se ocupar dela...), así coma a necesidade de crear unha xerencia especificamente social, e métodos de avaliación da eficiencia da mesma, baseadas na participación dos seus beneficiarios, máis que na fiscalización tradicional.

En segundo lugar, ofrece o deseño dun Instituto Xerencial Público (partindo dun proxecto xa en marcha en Venezuela), que tería como metas principais o desenvolvemento sistemático de capacidades xerenciais nos niveis de condución dos organismos centrais, descentralizados, empresas públicas, rexións, municipios e outras entidades estatais; o apoio ó establecemento dunha carreira xerencial pública estable e profesionalizada, que sirva como foro permanente de discusión e análise das políticas e da xestión pública, a cooperación na formación continuada e na mellora da excelencia xerencial dos cadros altos

e medios, á creación dunha ponte de cooperación activa entre o Sector Público e a Universidade (axeitando as diferentes áreas de traballo a estas finalidades).

En último lugar, fai o deseño do que el chama «unha nova axenda para as ciencias administrativas», dividida basicamente nas liñas que debería seguir unha Administración para a democratización (recollendo as notas xa apuntadas ó longo do libro: participación cidadá, orientación ó servizo do público, transparencia, fortalecemento do Congreso e do Poder Xudicial), e unha Administración para a crise económica (que debe atender a unha mellor organización da xerencia económica, avanzar na descentralización, creación dun modelo xerencial enxebre para a pequena e mediana empresa latinoamericana, cunha especial atención á xerencia social, de acordo co xa apuntado).

Fai unha referencia final ó papel que debe cumprí-la Universidade nesta nova axenda das ciencias sociais (ofrecendo os resultados da súa investigación en programas conxuntos Universidade-sector público, creando por medio do seu programa docente, os administradores que os Estados latinoamericanos precisan).

En conclusión, este libro ofrécenos unha visión nova e optimista (pero tamén realista), da situación da ciencia administrativa e da Administración en Latinoamérica, perante o reto formulado de afianza-la democracia e xestiona-la crise económica, da maneira máis eficiente posible.

Carlos Ignacio Aymerich Cano

Antonio Martínez Marín: *O bon funcionamento dos servizos públicos: Os principios de continuidade e regularidade*. Tecnos, Madrid, 1990.

Responde o estudio que nestas liñas pretendemos recensionar a unhas necesidades e a unha coxuntura que imprimen tal novidade e frescura á obra que, sen entrar na súa maior ou menor calidade científica, fana o suficientemente interesante como para merecer

estas liñas. Tentaremos analiza-lo seu contido desde dúas perspectivas concorrentes e necesarias: por unha banda, aproximándonos dun xeito xeral ó tema obxecto de estudo; por outra banda, describindo o contido substantivo da obra, todo isto na medida do que unha pequena recensión permite.

Así, e en primeiro lugar, afirma o autor que a súa lexitimación democrática de orixe non chega para xustificar a existencia e funcionamento do poder público, senón que tamén é imprescindible atender á lexitimación que dá o exercicio dese poder; de tal sorte, existe un «dereito deber xurídico» de que os servizos públicos funcionen ben. Isto, que é predicable de calquera Estado, gaña en importancia e valor naqueles que como o Estado español se constituíron en Estados sociais, o que supón a institucionalización do intervencionismo público na sociedade, a fin de que a liberdade e igualdade das persoas sexa real e efectiva.

Por outra banda, aínda que non toda a actividade da Administración é servizo público (como pretendía Leon Duguit e a súa Escola de Dereito Público), si os servizos públicos son a parte máis importante e estimable do Estado Social; así Martínez Marín considera que «defende-lo bo funcionamento dos servizos públicos é asegura-la conquista histórica, hoxe constitucionalizada», do Estado social. Consecuentemente, e na medida en que o Estado social se lexitima na acción e non na inibição pública, o bo ou mal funcionamento dos servizos públicos, califica ou descalifica.

Desde esta perspectiva e tras cáeseque dous decenios de funcionamento da Constitución Española, e imprescindible preguntarse se os servizos públicos funcionan e polo tanto se se deu cumprimento o mandato do Estado social e ó imperativo de eficacia no funcionamento dos servizos públicos, que a Constitución Española contén. Según Martínez Marín a resposta é negativa: existe unha insatisfactoria prestación de elementais servizos, acentuada de xeito especial entre os máis marxinalos (sirvan de exemplo o funcionamento dos tribunais, a atención sanitaria ou a desaxitada regulación do dereito de folga, que conleva á nula ou insatisfactoria prestación de necesarios servizos en determinadas ocasións. Esta falla de bo funcionamento na prestación dos servizos rematou por

desleixilla-lo Estado, provocando en ocasións a volta ó vello principio liberal-burgués de que o Estado é un «mal necesario» e canto menos haxa *mellor*, o que na práctica se traduce na privatización dunha grande parte dos servizos públicos, aínda daqueles máis elementais e necesarios.

Non é a enunciada, a posición do autor, senón que fronte á situación descrita nestas liñas e desde unha posición intervencionista, xustificada na necesidade de que o Estado dea satisfacción a servizos non prestados ou de difícil prestación polo capital privado, considera que é o mesmo Estado e os lexisladores os que deben determinar a contía dos servizos, aínda que «na medida en que os particulares poidan satisfacela suficientemente, proceda á renuncia pública, anque o esencial é que sexan os que sexan, que funcionen ben». Consecuencia do sinalado é a necesidade de que os xuristas loiten contra as inmunidades, prerrogativas e privilexios do poder, situacións que veñen facer máis grave a situación debuxada. Así, é un primeiro obxectivo do autor o determinar en que medida e con que alcance tal posición vén esixida como medida proporcionada para a consecución dos fins e funcións de interese xeral, que teñen encomendados os poderes públicos.

En definitiva, e en palabras do seu autor, «explicar e fundamentar unha parte do noso Dereito no deber das nosas Administracións públicas e no conseguinte dereito dos administrados a un bo funcionamento dos servizos públicos foi o primeiro e principal dos obxectivos propostos.»

Introducidos no tema de estudo desta obra, faise necesario proceder agora á descrición do contido substantivo dela.

Dividida en tres capítulos, o Capítulo I dedícase ó estudio dos *principios de continuidade e regularidade*, así como da importancia que ámbolos dous tiveron tanto na Escola do Servizo Público como na doutrina española en xeral.

Partindo de que ámbolos dous principios concretan, precisan e garantizan o bo funcionamento dos servizos públicos, insístrase no destacado papel que o servizo público (un dos tradicionais sectores da actividade administrativa xunto co fomento e a policía) tivo no pasado, así como nos fundamentos e valores que cimentaron a súa importancia. Así mes-

mo, ofrécese, nun segundo apartado, como os nosos mellores administrativistas «importan» a teoría francesa para posteriormente acabar construíndo un edificio estrutural propio. Fanse finalmente unhas consideracións sobre a crise que a teoría do servizo público sofre durante o franquismo, e con ela os principios de continuidade e regularidade, aumentándose o seu protagonismo trala Instauración do Estado democrático e social de dereito en 1978, cuestión na que se profundizará máis tarde. Deste xeito, e a través deste percorrido histórico, evidénciase o carácter esencial que na construción doutrinal da teoría do servizo público tiveron os principios mencionados.

Xa no Capítulo II, e como soe ser habitual, abórdase a difícil tarefa de conceptualizar os principios obxecto de estudo. Desde unha perspectiva tridimensional (legal, xurisprudencial e doutrinal), que non só pretende amosa-la súa importante e diversa omnipresencia, senón ademais a súa indisolubilidade do concepto de servizo público, é como se abordará o tema.

Da categorización constitucional (artigos 24, 28 e 37) destes principios e do emprego que deles se fai no réxime constitucional vixente trata un segundo apartado do capítulo. Deste recoñecemento legal resulta o carácter esencial destes principios na elaboración dun concepto amplo de servizo público, dentro do novo Estado social e democrático de dereito.

No terceiro apartado estúdiáanse, xa individualmente, os conceptos de continuidade e de regularidade, desde unha perspectiva material e formal, e tanto no sistema político administrativo do pasado, a saber, no réxime parlamentario burgués e na ditadura franquista, como no sistema xurídico vixente. Aínda dentro do capítulo II, e dado que o contido prestacional do servizo público non é o mesmo cun funcionamento regular que en caso de folga (exemplo de funcionamento anormal), tampouco os conceptos de servizo público serán iguais nun que noutro caso; diso faise eco o autor, que pecha este capítulo cun extenso e pormenorizado estudo da continuidade e regularidade no caso de folga dos servizos públicos. Este estudo, leva ó autor a manter unha posición limitativa do dereito de folga, cando esta se realice nos servizos públicos e se ademais son servizos esenciais. Nesta liña, pro-

ponse a supresión do termo esencial para calificarlo mantemento dos servizos esenciais en caso de folga e a substitución da expresión «servizos mínimos» pola de «servizos suficientes».

Adica Martínez Marín o terceiro e derradeiro capítulo ó estudo das consecuencias xurídicas da continuidade e da regularidade, así como ó seu réxime xurídico. O estudo destas consecuencias val desde o recoñecemento dos efectos que estes principios terán sobre os bens afectos ó servizo público, ata a incidencia disto sobre a actividade administrativa (actos e contratos), pasando polas consecuencias xurídicas que o efectivo establecemento destes principios terán sobre as persoas vinculadas ó servizo público, fixándose de novo no exercicio do dereito de folga por parte dos servizos públicos. En definitiva, e grazas ó gran apoio xurisprudencial, explícase e xustifícase o porque do réxime administrativo, as súas macrodimensións, a súa necesidade e o desafío do seu desenvolvemento futuro. Fronte a prácticas bastardas e alienantes, o dereito e o deber do bo servizo público rexeitan toda consideración privilexiada e dependentista do Dereito privado.

Remata o libro cun apéndice da bibliografía manexada polo autor que pode servir para aproximarnos cunha maior profundidade ó mundo do funcionamento dos servizos públicos e dos principios que rexiran ese funcionamento; temas, todos eles, que en maior ou menor medida inciden na comprensión da necesidade da reforma administrativa, así como achegan claves (ó igual que esta obra) para acertar a comprender cales serán as liñas mestras que siga a mencionada reforma.

Antonio Javier Ferreira Fernández

Tomás Sala Franco: *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*. MAP, Madrid, 1989

A obra de Tomás Sala Franco, tal e como el mesmo expresa nas súas primeiras liñas, pretende debuxa-lo «cadro de problemas que presenta a aplicación do Dereito do Traballo ás relacións que unen ó persoal coa Administración Pública».

Na primeira parte da obra formula o autor a posibilidade de coexistencia na Administración Pública española de dous tipos de persoal regulados por dous réximes distintos, o laboral e o funcional. Da análise da nosa Constitución e da xurisprudencia do Tribunal Constitucional o autor chega á conclusión do carácter «neuro» da normativa constitucional e a posibilidade, por tanto, da mencionada coexistencia, aínda que con dúas matizacións: 1) Que existe unha reserva de lei estatal para regular as bases do estatuto dos funcionarios públicos, 2) Que o acceso á Función Pública haberá de facerse respectando os principios de capacidade e mérito.

Cuestión tamén controvertida desde o punto de vista do autor foi a clasificación dos postos de traballo en funcionariais ou laborais. A sentenza do Tribunal Constitucional do 11 de xuño de 1987 declarou a inconstitucionalidade de determinados artigos da Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública, por conculca-lo principio de reserva legal establecido no art. 103.3 da Constitución, toda vez que se confería ó Ministerio da Presidencia un apoderamento indeterminado para especificar que postos de traballo quedaban reservados a funcionarios públicos. Haberá ser necesariamente unha lei a que estableza, cando menos, os criterios para que a Administración clasifique con posterioridade os distintos postos de traballo como funcionariais ou laborais. En consecuencia, a Lei 23/1988, do 28 de xullo, de modificación da Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública, veu establecer, como regra xeral, que os postos de traballo da Administración do Estado e dos seus Organismos Autónomos, así como os das entidades xestoras e servizos comúns da Seguridade Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Excepcionalmente, poderán desempeñarse por persoal laboral unha serie de postos que expresamente enumera a lei.

A segunda e máis extensa parte da obra dedica Tomás Sala Franco a estudar as especialidades aplicativas do Dereito do Traballo na Administración Pública:

— En primeiro lugar, fai referencia ás especialidades na contratación e extinción contractual, centrándose principalmente nos seguintes aspectos:

a) O principio de igualdade de traballo na contratación presenta a cuestión de se exis-

te na Administración Pública liberdade para elixilo concreto traballador, como sucede na empresa privada. Da análise dos artigos 23.2 e 103.3 da Constitución española principalmente, o autor deduce que no acceso ó emprego da Administración Pública rexe un principio de igualdade absoluta de trato referido a todos os cidadáns, que limita a liberdade daquela para nomear e contratar a quen desexa, concretándose esa igualdade de trato na existencia de obxectividade de acordo cos principios de capacidade e mérito.

b) É posible a contratación temporal na Administración, de acordo con diversos preceptos analizados polo autor, podendo a Administración utilizar tanto a contratación por tempo indefinido de traballadores fixos continuos ou discontinuos como a contratación temporal en calquera das súas variantes. Sen embargo, na contratación laboral temporal haberán de terse presentes certas particularidades, xustificadas pola presenza dun interese novo e distinto do interese da propia Administración como empresario: o dos cidadáns á igualdade de acceso ó emprego público (art. 23.2 e 103.1 da Constitución).

c) Son modalidades específicas da Administración Pública, non enmarcables nas categorías ordinarias do Dereito do traballo, os contratos temporais de colaboración social e os programas de colaboración entre o INEM e a Administración.

d) A contratación laboral de estranxeiros, regulada actualmente pola Lei Orgánica 7/1985, do 1 de xullo, sobre Dereitos e Liberdades dos Estranxeiros en España e o R.D. 1.119/1986, do 26 de maio, queda sometida a determinadas esixencias básicas (permiso de residencia e de traballo) aplicables a todos os sectores da actividade en xeral, e a unha norma aplicable ó ámbito da Administración Pública, que prohibe que os estranxeiros sexan contratados en postos de traballo que impliquen «exercicio de autoridade». Todo isto matizado, como indica o autor, polo principio de libre circulación de traballadores introducido no noso ordenamento polo R.D. 1.099/1986, do 26 de maio, sobre entrada, permanencia e traballo en España de cidadáns de Estados Membros da CEE.

e) En relación co despedimento improcedente e o despedimento nulo, en virtude do principio de igualdade de trato no emprego

(art. 23 da Constitución), cabería admitir como existencia constitucional a readmisión obrigatoria en tódolos supostos de despedimento declarados como non procedentes xudicialmente, non sendo posible exercer por parte da Administración a opción legal pola indemnización substitutoria.

f) No ámbito da contratación na Administración Pública, teñen maior incidencia os supostos de «forza maior impropia» derivada de decisións dos poderes públicos, especialmente nos supostos de desaparición dun servizo Administración a opción legal pola indemnización substitutoria.

—En segundo lugar, o autor refírese ás especialidades existentes na regulación contractual, centrándose en dous puntos:

a) A aplicación da condición de máis beneficiosa de orixe contractual non atopa obstáculo no réxime de contratación da Administración Pública, a cal poderá actuar igual ca un empresario privado, dispoñendo dunha facultade contractual normativa de acordo co art. 3.1.c) do Estatuto dos Traballadores e sometida a idénticos límites que aquel.

b) En canto ó réxime de incompatibilidades, o traballador ó servizo da Administración Pública, a diferenza do traballador do sector privado, atópase sometido non só á prohibición xenérica de concorrencia desleal (art. 21.1 do Estatuto dos Traballadores) senón, ademais, á prohibición xeral, salvo excepcións, de realizar unha segunda actividade no sector público e a límites importantes respecto das actividades privadas.

—En terceiro lugar, examínanse as especialidades na regulación dos dereitos colectivos:

a) É fundamental a especialidade existente en materia de negociación colectiva, fundamentalmente en relación con diversos aspectos: 1. A lexitimación negocial, na medida en que a Administración Pública non posúe personalidade xurídica única, cando se pretenda a negociación dun convenio sectorial ou dun grupo de empresas, respecto ó cumprimento das regras de lexitimación esixidas no art. 87 do Estatuto dos Traballadores. 2. A aplicación dos convenios colectivos sectoriais, negociados por asociacións de empresarios privados nas que a Administración Pública non participa, configurándose como única solución posible a de negociar un convenio co-

lectivo propio, de empresa ou de centro de traballo por parte da Administración no momento procesual oportuno, respectando o principio de non concorrencia do art. 84 do Estatuto dos Traballadores e esperando a que se denuncie en tempo e forma o convenio sectorial aplicable. 3. O contido dos convenios colectivos que afecten ó persoal laboral ó servizo da Administración Pública, que suscitou numerosos problemas e as súas solucións chegaron a crear verdadeiras normas especiais sobre a materia, algunhas das cales recolle o autor, a saber, en materia de incrementos salariais e de seguridade social complementaria, principalmente.

—Por último, o autor fai referencia ás especialidades procesuais adverbibles respecto ás relacións laborais que se producen no seo da Administración Pública:

a) En primeiro lugar, o autor cuestiónase ata que punto resultaría aplicable á Administración Pública a doutrina xurisprudencial que pretendeu «levantalo veo» da personalidade xurídica identificando ó «grupo de sociedades» como suxeito con responsabilidade xurídica. Existen declaracións xurisprudenciais en contra, que o autor analiza na obra, e unha fírmida liña xurisprudencial que parece «abrir unha portela á aplicación da doutrina do grupo empresarial» para casos extremos en que a equidade e a boa fe fundamenten tal consideración para evita-lo exercicio antisocial dun dereito polo que se defrauden lexitimos dereitos de terceiros.

b) É nota específica en materia procesual a prohibición de transacción formal a que está sometido o Estado, que se concreta na substitución da «conciliación obrigatoria previa» (art 50 e ss. da Lei de Procedemento Laboral) por unha «reclamación administrativa previa» á vía xudicial nos conflitos en que se demanda ó Estado ou organismo del dependente, ou ás CC.AA e Corporacións Locais.

c) Respecto á execución de sentencias condenatorias da Administración como estableceu o Tribunal Constitucional na súa sentenza do 7 de xuño de 1982, existe unha tensión entre dous principios constitucionais: o de seguridade xurídica, que obriga ó cumprimento das sentencias, e o de legalidade presupostaria, que supedita devandito cumprimento á existencia dunha partida presupostaria asignada a ese fin. Isto esixe a armoni-

zación de ambos principios, o que xustificaría que a Administración pospuxese a execución das sentencias, aínda que non máis aló do tempo necesario para obter, actuando coa dilixencia debida, as configuracións presupostarías cando estas non fosen previstas.

A terceira parte da obra de Tomás Sala Franco, titulada «Las disfuncionalidades aplicativas», pretende constatar que a convivencia dentro da Administración Pública de dous tipos de persoal ó seu servicio, regulados por dous réximes xurídicos distintos, xera disfuncionalidades e formula problemas desde unha perspectiva política de persoal no seo da Administración Pública. A estrutura retributiva, de permisos e licencias, o réxime de xornadas, horas extraordinarias e horarios, o réxime de movibilidade funcional e xeográfica... fan patente a existencia de diferencias importantes que provocan malestar xeral e movementos reivindicatorios de signo funcional ou labo-

ral, segundo os casos, para conseguí-los niveis superiores do persoal veciño. As diferencias do réxime xurídico incrementáanse, notoriamente, no campo dos dereitos colectivos de libre sindicación, negociación colectiva, folga e representación colectiva nos centros de traballo, todo isto pese ó evidente proceso de «laboralización do réxime salarial».

Na derradeira parte da obra, o autor establece unha serie de conclusións que el mesmo califica de «deliberadamente provocadoras», sobre a base da unificación dos dous réximes xurídicos actualmente existentes en materia laboral no seo da Administración, nun estatuto común que respectase, dunha banda, as esixencias propias da Administración como ente público que é, e, doutra, os normais dereitos laborais que a Constitución reconece.

Marta García Pérez