

DA COMUNICACIONES E INICIATIVAS

HOJAS DE SUGERENCIA

2

TRANSPORTES DE VIAJEROS EN PEQUEÑAS LOCALIDADES AISLADAS

79.60

El Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 9 de diciembre de 1949, dictado por aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1947, regula, desde la fecha de su aprobación, todos los transportes de viajeros y mercancías realizados en vehículos automóviles que circulan sin camino de rodadura fijo, o sin medios fijos de captación de energía, por las carreteras y caminos públicos del Estado, Provincia o Municipio, fuera del casco urbano de las poblaciones.

La práctica ha puesto de manifiesto una situación de hecho que representa un auténtico y hondo problema de orden social, económico y en definitiva humano: existen muchos pueblos y localidades sin comunicación, no sólo ya con la capital de la provincia, sino tampoco con otros núcleos de población de relativa importancia, cuyo acceso más o menos cómodo puede serles de interés. Nos referimos al transporte público de viajeros.

Analizadas las normas contenidas en el citado Reglamento de Ordenación, observamos que los servicios públicos de viajeros que establece son de tres clases: regulares, discrecionales y mixtos.

Los servicios regulares están sometidos a un régimen de concesión, que el Reglamento regula en su capítulo II, y tanto de estas normas como de la práctica se puede deducir una conclusión importante: las actuales líneas regulares de viajeros sirven el tráfico de núcleos de población que podemos llamar de importancia, y aquellos otros de menor importancia que se encuentran en el itinerario de estas líneas regulares, situados en las inmediaciones de las vías de comunicación que utilizan.

Es decir, que un pueblo con poco número de habitantes, aislado, que normalmente proporciona un pequeño porcentaje de viajeros, no supone aliciente para que una empresa explotadora de líneas regulares intente, no sólo solicitar la oportuna concesión, sino ni siquiera variar el itinerario de las que tiene en explotación.

Las mismas normas del Reglamento parecen haber coadyuvado a implantar

ese criterio, siquiera sea de una manera indirecta. Al proyecto de una línea regular ha de acompañarse un estudio económico de la misma, y si tenemos en cuenta que como mínimo han de incluirse en el proyecto dos vehículos, el titular y el reserva, que se exigen determinadas instalaciones fijas, personal, etc., etc., un pueblo o una localidad relativamente aislado o apartado de las vías importantes de comunicación, «no interesa» para establecer una línea regular, máxime si la mayor parte del itinerario con posibilidades de rendimiento ya es explotado por otras líneas regulares, porque el referido estudio económico señalaría sólo pérdidas y un plazo de amortización desastroso, so pena de poner una tarifa por viajero-kilómetro prohibitiva.

Los servicios mixtos son los que se realizan en vehículos que indistinta o simultáneamente pueden transportar viajeros o mercancías.

Por suponer transformación de vehículos, y por la capacidad mínima de éstos tampoco resultan rentables para solucionar el problema planteado, ya que además estos servicios tienen una finalidad perfectamente adecuada para las ferias o mercados. Todo ello independientemente de la discutible seguridad que puede representar un vehículo con mercancías transportando viajeros.

Los servicios discrecionales tienen dos tipos de autorizaciones: los de más de nueve viajeros, a realizar en vehículos llamados ómnibus, con tarjeta de transporte serie V. D. y las que autorizan como máximo nueve viajeros, con tarjeta de transportes serie V. T. (taxis); ambas tienen como prescripciones el no alquilar asientos a pago individual, y que no se practiquen calendarios itinerarios u horarios con cierta regularidad.

En relación con el problema que nos viene ocupando, es lógico que se descarte como solución el uso de vehículos provistos de tarjeta V. D., por su capacidad y otras circunstancias.

En estos pueblos pequeños, aislados, normalmente existe un vehículo provisto de tarjeta serie V. T.; ordenado su alquiler por coches completos, estos vehículos raramente se utilizan dentro de esa prescripción, sólo en casos excepcionales, de urgencia, etc., debido al coste del transporte. Lo que en consecuencia viene ocurriendo, y muy frecuentemente, es que los titulares de estos vehículos los alquilan a pago individual, infringiendo el Reglamento, dando lugar a sanciones, aunque es bastante difícil de comprobar esta infracción, ya que previamente se ponen de acuerdo para que un solo viajero sea el que aparente llevar el coche alquilado en su totalidad.

Otra consecuencia importante es, que como estos pueblos aislados no suelen contar más que con una sola vía de comunicación, y el caso más frecuente es el del traslado de viajeros a la capital de la provincia (casi siempre por la mañana para volver por la noche), y de este modo reiteran sensiblemente el horario y el itinerario, y también el calendario porque suelen hacerlo determinados días fijos de semana, es decir, que practican cierta regularidad, prohibida por el Reglamento de Ordenación. Ello da lugar a infracciones de

una sencilla comprobación, y normalmente los propietarios para resarcirse sobrecargan el vehículo, no sólo ya con viajeros de la localidad de origen, sino que los van recogiendo a lo largo de todo el itinerario, estableciendo con ello, las más de las veces, una competencia ilegal a las líneas regulares que explotan parte de estos itinerarios. Con todo ello, se ocasionan muchos perjuicios económicos e intereses muy dignos de protección, no siendo el menor de ellos el trámite de las expresadas sanciones, y sobre todo el peligro que la sobrecarga de estos vehículos implica para la seguridad de los viajeros, que además no están amparados por el Seguro Obligatorio de Viajeros, en el caso que nos ocupa.

En resumen, nos encontramos, de una parte, con que existen localidades aisladas que carecen de medio de comunicación adecuado, con todo el complejo de inconvenientes, perjuicios y problemática que supone el aislamiento, y de otra parte, que en muchos de estos pueblos aislados los medios de comunicación que actualmente utilizan (gran número de ellos no cuentan con ninguno), dan lugar a infracciones constantes de las normas reglamentarias, con su secuela de tributación inadecuada, inconvenientes múltiples por la inexistencia de estadística, etc., etc. Es evidente que el aumento de la vigilancia para evitar las infracciones en que incurren estos vehículos con tarjeta de transportes serie V. T., que han quedado ligeramente señaladas, sería agudizar más aún el problema de las comunicaciones de las localidades y pueblos aislados sin ofrecerles una solución. Es preferible, a nuestro juicio, que dicha solución se busque en armonía con la dinámica natural de esta manifestación del transporte, efectuando una adecuada ordenación del mismo.

Entendemos, y en esto se concreta nuestra propuesta, que se debería estudiar la conveniencia de crear una tarjeta de transportes especial, que muy bien podría denominarse serie V. T. R., que autorizase el transporte a pago individual en vehículos de menos de nueve plazas con regularidad, tarjeta de transportes que sería de carácter excepcional, otorgándola siempre previa una eficaz información pública, teniendo en cuenta la opinión de las autoridades locales de aquellos pueblos y localidades que se clasificasen previamente por su ubicación como aislados, oyendo al correspondiente Sindicato de Transportes, y siempre previo informe o acuerdo de la Junta Provincial de Coordinación.

No entramos en el detalle de los grandes beneficios sociales, económicos, etc. de todo orden (incluso serían de eficaz efecto político) que se proporcionarían a las mencionadas localidades y pueblos, y a los transportistas interesados, así como tampoco detallamos, por no desdibujar la idea fundamental, las circunstancias de tipo reglamentario que se habrían de exigir y señalar para este tipo de autorizaciones y por estimar también que esto sería de la competencia de los Organismos competentes.

DISTRIBUCIÓN DE LAS TASAS PARAFISCALES DE CADA MINISTERIO

80.60

Por la Ley de Tasas Administrativas y Exacciones Parafiscales se han pretendido resolver dos problemas: 1) Homologar y actualizar legalmente tasas que se habían aprobado raramente por Orden ministerial, en algunos casos hasta por Circulares internas de determinados Servicios, y 2) Proceder a un reparto más equitativo de las mismas entre los funcionarios de un Ministerio.

El primero de dichos fines, a mi modesto entender, se ha logrado; no así el segundo. Y ello porque los Organismos que tenían unas tasas sustanciosas las han convalidado a ese tenor, y los que tenían unas tasas reducidas, en igual sentido. Unos Ministerios han conseguido nuevas tasas, otros apenas han convalidado las que tenían, y otros, que no las tenían en todas las Direcciones Generales tampoco las han conseguido aprobar con carácter nuevo. Por tanto, sigue habiendo diferencias de trato entre los funcionarios, no de los diversos Ministerios, sino dentro de los de un solo Departamento.

Ello demuestra, sigue siendo una opinión personal y modesta, que no se puede conseguir la uniformidad de los ingresos del funcionario por medio de las tasas, sino por una general y sola competencia en cuestión de Personal: la creación de una Dirección General de Personal, en la Presidencia del Gobierno.

(*Hoja de Sugerencia* número 25 2297, de don C. A. ESCRIBANO DE GORDO.)

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA VISTA
DESDE UNA DEPENDENCIA PROVINCIAL

81.60

Procedimiento de difusión y de recopilación de datos

Se vienen efectuando magníficos trabajos sobre la reforma administrativa en España, como es el publicado en el número 28 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA por el Dr. Carro Martínez (35.047 -46-).

Desde el ámbito algo lejano de una Dependencia ministerial en provincias, deseamos poner de manifiesto algunas observaciones en torno a este proceso de la reforma administrativa.

Un planteamiento general excelente

Es evidente que hay una delimitación de fines en cuanto a «actividad» y en cuanto a «organización» que se cuenta con unos medios excepcionales, especialmente en el orden jurídico, que se enuncian otros como los de tipo personal, clima o ambiente de reforma, procedimientos, etc., etc., pero no es menos evidente que todos ellos tienen un denominador común: su generalidad, que si bien es encomiable como elemento necesario que contribuye al planteamiento de problemas, cumpliendo con ello una misión importante y des-

tacada, también se echa de menos una más abundante exposición de ideas prácticas, de tipo concreto, que puedan llevar al ánimo la sensación de realismo y de que efectivamente se va caminando poco a poco hacia ese gran arquetipo de la reforma administrativa.

Reforma paulatina

Partamos de la base de que nos identificamos con el criterio de que no es procedente una gran reforma de carácter espectacular, sino que esta reforma ha de hacerse paulatinamente, aunque no tanto que pueda resultar ineficaz. Todo ello, como es natural, en términos generales, y que no excluye que en determinados factores previos, fundamentales, se fuerce la marcha, como en la formación y perfeccionamiento de funcionarios, creación de un ambiente adecuado y favorable, etc., etc.

El ambiente de reforma

Un elemento esencial para la eficacia práctica de este proceso es la creación del ambiente o clima adecuado. En el trabajo, al principio mencionado, del doctor Carro Martínez, queda suficientemente defendido y destacado este punto. Pero los tantos conseguidos en este orden, con ser muchos y encomiables, no son, a nuestro juicio, ni siquiera suficientes. Esta afirmación es fruto de observación personal, como lo prueba la siguiente experiencia: en este ámbito provincial se ha procurado cambiar impresiones incidentalmente con muchos funcionarios de otros Ministerios, y un gran porcentaje de ellos, superior al 85 por 100, tienen «noticias» pero no idea del problema que nos ocupa; del resto, algunos han leído «algo», aunque mantienen una actitud escéptica, especialmente los mayores de edad, y sólo unos cuantos han manifestado interés, aunque por no encontrar facilidad no le han prestado dedicación al asunto.

Esta situación, no dudamos es conocida por los Organos Centrales de la Administración, en donde con seguridad este ambiente de reforma habrá calado en toda su intensidad. Lo que resulta evidente es que el movimiento de influencia para crear este ambiente de reforma administrativa en todas las Dependencias del país, ha de ir de arriba a abajo, es decir de los Organos Centrales de la Administración a los provinciales.

Falta mucho por hacer en cuanto a difusión

Es lógico que la eficacia del proceso de reforma sea efecto de un general acto de presencia de todos los Organos y Dependencias. No deben quedar islas. A este fin, y para completar la plausible labor hasta ahora realizada, especialmente por la Presidencia del Gobierno, se hace necesario efectuar un trabajo de difusión de ideas y de captación de interés, que las correspondientes

Secretarías Generales Técnicas podrían realizar con un costo no muy elevado, y sí con un impacto psicológico de gran importancia.

Medios de difusión

Unos excelentes medios de difusión para la creación del ambiente adecuado pueden ser la hábil distribución de folletos, diagramas, organigramas, etc., etc., con estilo atrayente, como el adoptado para la publicación del *Manual de Procedimiento Administrativo*, que según el comentario de algunos funcionarios a los que se les ha enseñado «entra por los ojos», «se hace muy atractivo», etcétera.

También se pueden emplear encuestas, especialmente sobre temas fundamentales, en forma sencilla y concreta, que tienen la virtud estupenda, cuando son cuidadosamente preparados, de hacer sentir solidaridad con el tema tratado, creando la sensación de que la reforma administrativa es obra de todos.

Deseamos poner de manifiesto que para la finalidad que nos ocupa se pueden emplear encuestas que denominaríamos «de difusión». Es decir, que racionalmente preparadas hace más efecto la parte expositiva que la interrogante. Un ejemplo:

x) Se piensa que el planeamiento o programación es uno de los aspectos más descuidados del trabajo administrativo, y sin embargo de suma importancia. ¿Cree usted que es así?

.....

xx) Se estima que la formación de un plan de trabajo, implica: 1.º Definir los objetivos y funciones. 2.º Ordenar los medios de todas clases. 3.º Aplicación de medidas de tiempo, cantidad, etc., para aplicar los medios a la finalidad pretendida. 4.º Otras. ¿Está usted conforme con dichos apartados?

.....

¿Se le ocurre alguna otra idea sobre el particular?

.....

Lo de menos aquí son las respuestas; lo interesante es que a base del interés que siempre representa una encuesta, se les hace leer lo que conviene a la finalidad perseguida.

Programas con base en la realidad

Otra cuestión importante de orden práctico. Las iniciativas de la reforma administrativa, para llevar a buen efecto los postulados de la Ley de Procedimiento administrativo, es lógico que estén centralizadas en las Secretarías Generales Técnicas, y que se realizarán, previos los estudios y programación adecuados.

A este respecto, hacemos una afirmación rotunda, que no por simple es siempre tenida en cuenta. Todo programa de actividades que no tenga una base auténtica en la realidad más objetiva, está condenada al fracaso, o al menos a una eficacia mínima, y por lo tanto antieconómica.

Se impone, por tanto, que el estudio previo a una adecuada programación esté informado de abajo arriba. Muchas veces se reciben normas e instrucciones de los Organos Superiores de la Administración, que por no tener una base real, han de ser objeto de rectificaciones y aclaraciones. Las Dependencias provinciales, que en un orden considerable de asuntos son las que tratan con el público, y las más de las veces aplican normas y resuelven problemas, tienen una experiencia considerable, que puede y debe aprovecharse eficazísimamente.

Esta información de abajo arriba, de las Dependencias provinciales a los Organos Centrales de la Administración, puede también hacerse por un sistema fundamentalmente de encuesta, aunque sin carácter de exclusividad, como procedimiento para adquirir datos y material de primera mano muy interesantes, y que podríamos denominar «encuesta informativa».

Ideas para simplificar el sistema de encuestas

Esta es una solución elemental para conseguir una mayor eficacia, tanto en la labor de difusión como para simplificar la labor de encuestación; puede consistir en la selección de un funcionario en cada Dependencia provincial, que directamente se relacionase con la Secretaría General Técnica respectiva.

Se puede utilizar el siguiente procedimiento de selección: Al Jefe de cada Dependencia se le pedirían tres nombres, de entre los funcionarios administrativos a sus órdenes y que reúnan determinadas condiciones, v. gr.: inquietud por su labor, ponderación, simpatía, títulos, etc., etc.

La Secretaría General Técnica les remitiría una encuesta, y a base de la misma y del *curriculum vitae*, seleccionaría uno o dos, según el número de funcionarios de la Dependencia (no más de 30 por cada uno).

Una vez efectuada la selección de encuestadores, previas unas normas muy detalladas—y mucho mejor si con ellos se celebran reuniones—, la Secretaría General Técnica les remitiría el material de difusión, diagramas, etc., etc., efectuándose entonces una distribución nominada de los mismos, recogiendo impresiones y comentarios, encuesta y objetivamente, para remitirlos clasificados.

También estarían encargados de la distribución nominada de las encuestas, recogiendo en unos casos las respuestas directa y verbalmente, y en otros los cuestionarios cumplimentados. En todo caso, habrían de efectuar un estudio previo y clasificación (de acuerdo con normas comunes) y devolverlas a las Secretarías Generales Técnicas, con una encuesta-resumen, redactada por el mismo encuestador.

Cabría aquí la posibilidad de reuniones periódicas de los encuestadores de cada provincia, de carácter particular, para identificar criterios, etc., etc.

Con todo ello, se conseguiría, como queda dicho, por una parte, una identificación de la masa de los funcionarios con el proceso de reforma administrativa, y por otra parte, la recopilación de un material y una experiencia, a utilizar por los que en la Administración Central llevan el peso de las realizaciones prácticas de la reforma.

(Hoja de Sugerencia número 28 1995, de don JOSÉ AGUILERA NAVARRO.)

N. DE LA R.—*A la Sugerencia número 23 2315, publicada en el número 25 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, página 80.*

La propuesta de oficios normalizados para toda la Administración publicada en el número 23 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (págs. 52 y siguiente) y a la cual se refería la sugerencia que se contesta, se redactó por un equipo en el que formaron parte miembros de distintos Ministerios, y después de un estudio concienzudo.

De ninguna manera se trató de apartarse de las normas UNE. Es cierto que los diseños recomendados no figuran en dichas normas, pero tampoco figura en esa colección ninguna relativa a oficios de la Administración. Por lo tanto era necesario confeccionar una nueva norma a título de ensayo, que en su día, modificada o no, pueda llegar a ser definitiva. Para confeccionar tales diseños sirvió de guía la norma 1013, relativa a cartas comerciales, aunque hubo que apartarse algo de ella porque, efectivamente, un escrito oficial difiere de una carta comercial. Las ventajas de la distribución que se hizo de las referencias quedan especificadas en el artículo de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA citado. Por lo tanto, no se vulneró una norma determinada, sino que se trató de llevar a ensayo una posible nueva norma no existente.

Formato 2/3 A4

Varios fueron los motivos encontrados para prescindir del formato A-5. Partiendo de la base de que era necesario diseñarlo para el sobre de ventana, el espacio que quedaba para el texto era escasisimo. Por otro lado se pensó en ir hacia una normalización de carpetas de expedientes, las cuales han de ser de tamaño único porque en uno mismo suele haber escritos de tamaño folio y cuartilla. En este aspecto, el formato 2/3 A4 tiene la misma anchura que el A4 y no cabe ninguna duda que las referencias quedan mucho más a la vista que con el A5, escondido a más de seis centímetros del borde.

Por otra parte, los dos formatos exigen un solo modelo de sobre de ventana, circunstancia muy a tener en cuenta en orden al precio de coste de este último.

Respecto al mayor precio de coste, de ninguna manera estamos de acuerdo con el autor de la sugerencia, de que tiene que ser igual que el del A4, porque

tenga que recortarse de él desperdiciando el tercio sobrante. De un pliego salen ocho hojas de formato A4, 12 de formato 2/3 A4 y 16 de A5. El desperdicio de papel de que habla el autor de la sugerencia no existe por ninguna parte. Habrá desperdicio, porque actualmente no se fabrican las series UNE y hay que recortarlas de los pliegos de 640 × 880; pero ese desperdicio es el mismo para el A4, el A5 y el 2/3 A4.

Respecto al formato no se introduce ninguna modificación a las normas UNE, puesto que se deduce de la serie A de dichas normas. Un ejemplo análogo lo tenemos en la norma 1024, en la cual se establece para bloques de recibos el formato 1/3 A4 (99 × 210).

Sobres

El autor de la sugerencia habla como si en la propuesta en cuestión se hubiera recomendado un tamaño único de sobres para toda la Administración. En el párrafo final de la misma se decía textualmente: «Este modelo de sobre de ventana será único para toda la Administración. Ello no quiere decir que no pueden utilizarse otros formatos de sobre sin ventana.» Y aunque no se decía explícitamente, se entiende, dada la fidelidad que siempre se ha mantenido a las normas UNE, que dichos sobres, que también pueden utilizarse, no pueden ser otros que los contenidos en dichas normas.

El autor de la sugerencia dice que los sobres de ventana resultan muy costosos actualmente. Pensando en ello, se ha tenido en cuenta introducir un modelo único para toda la Administración. De esta forma, encargando su fabricación en grandes cantidades, puede asegurarse que su coste apenas si es superior a los sobres corrientes. Y valorando el trabajo que supone el llenado de sobres, resultan los primeros más económicos.

De acuerdo con que cada oficina escoja los modelos de sobres más apropiados en cada caso, dentro de los establecidos como normativos; pero si se escoge un sobre de ventana como más conveniente (y esto será en cualquier oficina que tenga un buen volumen de correspondencia), nada se opone a que éste sea de tamaño único.

Es posible que el sobre elegido (110 × 220) resulte algo, muy poco, más caro que el C6, que parece recomendar el autor de la sugerencia. Pero no siempre lo más barato es lo más económico. El sobre recomendado presenta otras ventajas que compensan con creces el escaso mayor coste del mismo.

El autor de la sugerencia añade algunas consideraciones sobre normalización de membretes y necesidad de que se extienda más la aplicación de las normas UNE, con lo cual estamos totalmente de acuerdo.