

# L'ADMINISTRACIÓ DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ARAGÓ: ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT

Manuel Giménez Abad

## I. Introducció

### 1. *Plantejament previ*

Quinze anys de funcionament de les administracions autonòmiques ja són un període de temps suficient per poder fer balanç del grau d'acompliment dels objectius que van presidir la seva creació.

La construcció de l'Estat de les autonomies es va justificar en primer lloc en la necessitat de donar resposta a les demandes històriques d'autonomia d'algunes nacionalitats i regions espanyoles, però també en la consideració que era la solució idònia per aconseguir una Administració més eficaç que trenqués els vicis de l'antiga organització administrativa centralitzada.

Analitzar com s'ha desenvolupat el procés de la seva creació, quina és la planta actual de la seva estructura orgànica i quins esforços s'han fet per millorar el seu funcionament és, en el moment present, un treball necessari per tal de detectar possibles insuficiències i fracassos.

L'Administració pública no ha ocupat, en general, durant aquests anys, un lloc destacat en l'agenda política dels diversos governs autonòmics. Més preocupats, en la seva etapa inicial, per l'afermament polític de les seves institucions d'autogovern, no han prestat una atenció suficient als problemes relatius a l'organització i el funcionament de les noves administracions.

La Comunitat Autònoma d'Aragó no ha estat aliena a aquesta realitat, per bé que, com tindrem ocasió de comprovar posteriorment, hi hagi hagut algun intent, tan lloable quant els seus continguts teòrics com escàs en els seus resultats pràctics, d'afrontar políticament de manera general la modernització de la seva Administració autonòmica.

A l'hora d'introduir-nos en l'estudi de l'Administració autonòmica aragonesa, hem de fer un advertiment previ. No intentarem de fer una anàlisi del règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma, sinó de la realitat de la seva organització i del seu funcionament administratiu durant els anys de la seva existència. Abans d'això, tanmateix, i únicament amb l'objecte de situar el lector, farem una breu referència al marc jurídic i a les actuacions polítiques centrals que han presidit el procés analitzat.

### 2. *El marc jurídic estatutari, el seu desenvolupament legislatiu i les actuacions polítiques bàsiques sobre l'Administració autonòmica*

Com se sap, ni la Constitució ni els mateixos estatuts d'autonomia no han prestat una atenció especial a la regulació de les administracions autonòmiques. Això no

obstant, els són aplicables preceptes constitucionals relatius a l'Administració pública en general, com ara els continguts als articles 103.1, 9.3 o 24.1 del text constitucional.

L'Estatut d'autonomia aragonès dedica a l'Administració pública autonòmica el seu títol III (L'«Administració pública a Aragó»), que subdivideix, al seu torn, en dos capítols, el primer dedicat a l'Administració de la Comunitat Autònoma i el segon a les relacions de la Comunitat Autònoma d'Aragó amb les diputacions provincials.

Els trets definitoris de la regulació estatutària són els següents:

a) Reprodueix, amb escasses innovacions, els criteris bàsics d'ordenació de l'Administració general de l'Estat; així, l'article 44.1 de l'Estatut disposa que «l'Administració pública és constituïda per òrgans ordenats jeràrquicament i dependents de la Diputació General, tindrà personalitat jurídica única i gaudirà, en l'exercici de la seva competència, de les potestats i els drets de l'Administració general de l'Estat».

D'altra banda, l'article 44.2 enumera els principis que han de presidir l'organització i el funcionament de l'Administració autonòmica, i trasllada a la Comunitat Autònoma els principis recollits a l'article 103 de la Constitució espanyola, als quals n'afegeix un de nou, el d'economia.

b) Incorpora alguns dels criteris continguts com a recomanacions a l'Informe de la Comissió d'Experts elaborat amb caràcter previ als pactes autonòmics UCD-PSOE de l'any 1082. Així, quan es concreta el desenvolupament del principi d'economia, es disposa que «l'Administració pública de la Comunitat Autònoma s'organitzarà sobre la base d'evitar la duplicitat de càrrecs o funcions i la proliferació de la burocràcia» (article 44.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó); es professionalitza el lloc de director general (article 44.4) i s'ordena l'articulació de la gestió ordinària dels serveis perifèrics de la Comunitat Autònoma a través de les diputacions provincials (article 45.1). La incorporació d'aquests criteris ha estat objecte de crítiques permanents des de diverses posicions polítiques durant aquests anys, i, per això, en la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia que es tramita actualment a les Corts d'Aragó, se suprimixen del text estatutari citat els preceptes que van tenir el seu origen en els pactes esmentats.

D'acord amb aquest marc estatutari es va aprovar la Llei 3/1984, de 22 de juny, del president, de la Diputació General i de l'Administració de la Comunitat Autònoma (LPDGA), reformada per la Llei 3/1993, de 15 de març, amb l'objecte d'adaptar-la a la nova Llei estatal de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Aquesta Llei dedica pocs preceptes a l'Administració autonòmica, però té la virtut de ser senzilla i clara, de manera que, malgrat haver estat aprovada en un moment en què les competències transferides a la Comunitat Autònoma encara eren escasses, roman vigent en l'actualitat. Això no obstant, la seva parca regulació d'algunes qüestions d'importància ha obligat la Diputació General a presentar un nou projecte de Llei reguladora de l'organització i el funcionament de l'Administració de la Comunitat Autònoma, que, juntament amb el projecte de llei del president i del Govern d'Aragó, tots dos en tramitació parlamentària, conformaran, si prosperen, un nou marc jurídic en substitució de la llei vigent actualment.

En qualsevol cas, com a iniciativa política de primer ordre, el 1985 la Diputació

General trametia a les Corts d'Aragó un «Informe sobre els problemes que planteja l'organització i el funcionament de l'Administració de la Comunitat Autònoma», acompanyat d'una proposta de directrius d'actuació», a través de les quals es dissenyava un programa d'actuació a curt, mitjà i llarg termini sobre l'Administració autònoma.

Aquest Informe o «llibre blanc» feia un diagnòstic general de la realitat administrativa de la Comunitat Autònoma i fixava les actuacions per construir una Administració «diferent» de l'anterior.

L'Informe va ser l'objecte d'un estudi detallat a les Corts d'Aragó, que finalment fou debatut en el Ple, i s'aprovaren per unanimitat prop d'un centenar de resolucions o «directrius d'actuació», que venien a marcar les pautes de l'organització i el funcionament de l'Administració de la Comunitat Autònoma en els anys posteriors.

El temps ha demostrat, tanmateix, que a l'entorn d'un projecte de gran interès i l'aplicació real del qual hauria produït importants beneficis per a la Comunitat Autònoma hi havia una bona dosi de voluntarisme polític.

El nivell d'acompliment de les directrius va patir una certa falta de convicció ja en els anys immediatament posteriors a la seva aprovació, i va caure pràcticament en l'oblit després del canvi de Govern produït el 1987. En realitat, la iniciació d'una autèntica reforma administrativa exigeix una gran dosi d'energia política, que, a més a més, no es veu compensada amb caràcter immediat, ja que els resultats sempre s'obtenen a mitjà i a llarg termini. Això, juntament amb l'escepticisme de la classe política i de la mateixa societat sobre la seva possibilitat real, ha pogut suposar que uns intents tan lloables com el citat hagin estat, en part, abocats al fracàs.

Aquest Informe ha inspirat, això no obstant, la major part de les iniciatives legislatives i reglamentàries i de les actuacions concretes que s'han anat adoptant sobre l'Administració autònoma, raó per la qual hi anirem fent referència obligada al llarg d'aquest treball.

## II. L'organització administrativa: evolució i realitat actual

### 1. *Procés de construcció i trets estructurals*

#### 1.1. Factors condicionants

El procés de construcció de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó, que lògicament condiona les seves característiques estructurals presents, s'ha estat desenvolupant, com a les restants comunitats autònomes, en un marc ple de dificultats, ja que ve a coincidir amb la transició política i amb una transformació radical del sistema de distribució del poder polític i administratiu a l'Estat. Per un costat, calia construir una nova Administració en què s'intentés evitar la reproducció dels defectes de l'Administració estatal; per un altre costat, aquesta Administració havia de crear-se a partir de les transferències de mitjans personals i materials de l'Administració estatal, la qual cosa, sense cap mena de dubte, n'hauria de condicionar la configuració.

Per a una millor comprensió del model administratiu present de la Comunitat aragonesa cal fer una referència breu, com a mínim, a les fites més significatives del seu procés de construcció.

En qualsevol cas, convé advertir prèviament que l'organització de l'Administració de

la Comunitat Autònoma és dificultada en els primers i decisius anys del procés autonòmic pels defectes de plantejament en la configuració de l'Estat de les autonomies.

D'una banda, s'observa des de 1978 l'absència d'un model administratiu definit de funcionament de l'Estat i d'estructuració dels nous ens territorials existents. En un primer moment es dubta, fins i tot, de la generalització del sistema d'autonomies, i, acceptat aquest, hi ha discrepàncies polítiques, i fins i tot jurídiques, pel que fa a l'extensió de l'organització institucional de les comunitats autònomes considerades «històriques» i les de la via de l'article 143 de la Constitució. El dubte és si aquestes darreres podran tenir un parlament amb competències legislatives o haurien de constituir-se amb característiques semblants a una entitat local, a partir de la idea ja contrastada històricament a Catalunya de la Mancomunitat de Diputacions. El cert és que la pressió de les regions afectades impulsa finalment la consolidació d'un procés d'homogeneïtzació institucional per a totes les comunitats autònomes.

D'una altra banda, el procés de transferència de competències no es programa adequadament, la qual cosa produeix repartiments entre diferents administracions públiques de sectors de competències que exigien una gestió unitària. Així, és freqüent que d'un determinat ministeri estatal es transfereixin una sèrie de competències puntuals (p. ex., extensió i capacitació agrària, denominacions d'origen, règim d'activitats molestes, etc.) l'exercici de les quals no és possible desenganxant-les d'altres que encara es queden a l'Administració estatal. Al cap del temps, a les comissions mixtes de transferències es planteja la necessitat de transferir sectors competencials íntegres, i es revisa finalment el sistema, però no sense deixar un llast important de problemes heretats.

La falta de programació del procés de transferències provoca un desenvolupament anàrquic i improvisat de l'Administració pública de la Comunitat Autònoma en la seva primera fase, la qual cosa és inevitable si es tenen en compte els condicionaments esmentats abans.

## 1.2. L'organització administrativa en la preautonomia

En aquest context, Aragó accedeix a la condició d'ens preautonòmic per Reial decret-llei 8/1978, de 17 de març. A partir de la constitució de l'ens preautonòmic es comença a crear l'embrió de la futura Administració autonòmica. Així, per Decret del Consell de Govern de la Diputació General d'Aragó de 6 de desembre de 1978, s'aprova el Reglament de règim interior de l'ens preautonòmic, reglament correcte tècnicament, però que és un reflex fidel, en el pla administratiu, de la gran distància que en aquest moment separa les aspiracions i la voluntat política autonòmica de l'ímfim nivell competencial.

Així, a l'esmentat text s'establia que els òrgans de govern i administració de la Diputació General d'Aragó eren «el Ple o Consell de Govern, el President, el Vicepresident, el Secretari General i els restants Consellers». També s'instituíen a la Diputació General d'Aragó els departaments següents: Justícia; Economia i Hisenda; Interior; Obres Públiques i Urbanisme; Educació i Ciència; Treball; Indústria i Energia; Agricultura, Millora i Desenvolupament del Medi Rural; Comerç i Turisme; Transports i Comunicacions; Cultura, i Sanitat i Seguretat Social.

D'acord amb aquesta extensa relació de departaments (avui en dia impensable) es procedí immediatament a la designació dels consellers corresponents, els quals, al seu torn, van proposar el nomenament d'un alt nombre de vice-consellers (òrgan avui inexistent) i directors generals, tots ells càrrecs polítics i de confiança.

Tota aquesta estructura es creava per administrar les competències que es van rebre en el mes de gener següent (reials decrets 298/1979, de 26 de gener, i 694/1979, de 13 de febrer, que atribueixen a l'ens preautonòmic escasses funcions relatives a Administració local, activitats molestes, extensió i capacitació agrària, denominacions d'origen, investigació agrària, sanitat vegetal, urbanisme i turisme) que són les úniques que exercirà la Diputació General d'Aragó en un llarg període de temps. D'aquesta manera, l'ens preautonòmic es converteix en una enorme closca de llocs polítics que encobreix un buit de capacitat d'actuació administrativa.

Inevitablement, el problema aflora aviat i ja pel juny de 1979 (Decret de 18 de juny) es modifica l'estructura departamental i es redueix dràsticament el nombre de departaments a quatre: Acció Territorial, Acció Agrària i Regadius, Acció Social i Afers Econòmics, i es busca una solució peculiar quant a la titularitat dels departaments, ja que «s'adscriuen» diversos consellers (pertanyents a diferents partits polítics) a cadascun d'ells i d'entre ells es nomena un «coordinador».

El que és cert és que durant aquesta etapa no es pot parlar de l'existència d'una autèntica Administració autonòmica. Durant els primers anys hi ha una evident falta d'exercici de la potestat normativa d'organització interna, que és conseqüència, en una bona part, de l'escàs nivell de competències assumides. Els serveis administratius transferits no s'integren de manera precisa en una estructura administrativa preexistent, sinó que «es pengen» en uns òrgans polítics (molts d'ells injustificats) sense que s'estableixi una veritable relació orgànica i jeràrquica entre ells.

Això és degut a la desacceleració del procés autonòmic que es produeix en els primers anys de la preautonomia i que només es recupera un cop aprovat l'Estatut. Com a conseqüència de la generosa superestructura política, es van diluint progressivament i desapareixen la majoria dels llocs polítics creats.

La constatació d'aquesta direcció en l'evolució administrativa de l'ens preautonòmic, la podem observar en la primera norma que al cap de molt de temps és dictada sobre l'organització i que fa un gir radical en la concepció de l'estructura orgànica de l'ens preautonòmic. Ens referim al Decret de 18 de maig de 1981, d'ordenació jurídic-administrativa de la Diputació General d'Aragó. En aquesta disposició es crea una organització administrativa que respon a la realitat de les competències transferides. Així, el nombre de departaments es redueix a tres: Agricultura, Transports i Turisme, i Acció Territorial i Urbanisme, en els quals, juntament amb la Secretaria General, s'integren les funcions transferides. Al front de cadascun d'ells existirà un conseller titular, i els restants quedaran «sense cartera». Els directors generals es redueixen a cinc (els vice-consellers ja havien desaparegut anteriorment). Tot seguit, una sèrie de decrets desenvolupen l'estructura de cada departament en els nivells de servei, secció i negociat, i d'aquesta manera es procedeix a la primera estructuració administrativa de la Diputació General d'Aragó mereixedora d'aquesta denominació. Igualment, es distribueixen amb detall les competències transferides entre els òrgans administratius i es dicten una sèrie de disposicions de règim intern dirigides a preparar les bases per crear una futura Administració.

### 1.3. L'organització administrativa després de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia

Aprovat l'Estatut d'autonomia, desapareix l'ens preautonòmic i s'ha de constituir un nou Govern de caràcter provisional fins a la celebració de les primeres eleccions a Corts d'Aragó. Així, constituïda l'Assemblea Provisional prevista anteriorment a

l'Estatut, es procedeix a la investidura de President i aquest procedeix a la designació de nou Govern.

En no disposar l'Assemblea Provisional de competència legislativa, la Diputació General aprova per Decret 72/1982, de 18 d'octubre, el Reglament d'ordenació jurídic-administrativa i financera de la Diputació General d'Aragó, norma el model administratiu de la qual, ajustat a les previsions del propi Estatut, pot considerar-se l'inspirador de l'establert posteriorment a la LPDGA. En aquest Decret s'estableixen com a departaments de l'Administració autonòmica els següents: Governació; Economia i Hisenda; Obres Públiques i Transports; Agricultura i Ramaderia; Indústria, Comerç i Turisme; Sanitat, Treball i Acció Social; i Cultura i Educació.

D'altra banda, hi ha un capítol dedicat als òrgans administratius i el seu règim, en el qual s'estableixen com a organització interna dels departaments les direccions generals, serveis, seccions i negociats, i pot existir una secretaria general amb nivell orgànic de servei (és a dir, com a unitat dependent directament del conseller, però de rang inferior a les direccions generals). Tots aquests llocs es conceben com a professionals, d'acord amb el propi Estatut, i el Reglament establia les previsions necessàries quant a la seva manera de provisió. També es crea un òrgan, la Comissió de Directors Generals, que recollirà, igualment, la LPDGA, per a la coordinació general dels afers administratius i la preparació tècnica dels assumptes que s'hagin de sotmetre a la Diputació General.

En participar en aquesta Comissió tots els directors generals, s'ha de suposar que s'està pensant que el nombre d'aquests haurà de ser reduït, és a dir, d'un a tres per departament, en funció de les competències assumides. També s'organitzen els serveis perifèrics de la Comunitat Autònoma, i s'opta per no articular-los a tres de les diputacions provincials: es creen en el Departament de Governació els serveis provincials de coordinació, que es poden considerar l'antecedent de les delegacions territorials actuals.

Aquest Reglament presideix l'estructuració posterior de tots els departaments i es continua aplicant fins a l'aprovació per les Corts, el 1984, de la Llei actual del president, de la Diputació General i de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó, que procedeix a la seva derogació expressa.

Celebrades les primeres eleccions a les Corts d'Aragó el 6 de juny de 1983, es procedeix al nomenament del nou Govern, i es respecta el nombre de departaments existents, que únicament canvien de denominació (Presidència i Relacions Institucionals; Economia i Hisenda; Urbanisme, Obres Públiques i Transports; Agricultura, Ramaderia i Boscos; Indústria, Comerç i Turisme; Sanitat, Benestar Social i Treball, i Cultura i Educació).

Immediatament, el Decret 55/1983, d'1 de juliol, estableix l'estructura orgànica de la nova Diputació General, inspirada en els principis establerts al Reglament esmentat abans. Després, la LPDGA, com ho comprovarem més tard, va assumir i va elevar a la categoria de Llei un sistema administratiu que ja s'havia consolidat en el moment de la seva aprovació. Els seus principis bàsics eren els següents:

*a)* El model administratiu adoptat és el tradicional a l'Estat: la divisió dels diferents sectors administratius en departaments dirigits per un conseller, que, a més d'òrgan unipersonal de Govern, és membre de la Diputació General.

*b)* L'organització administrativa que s'adopta es pot considerar ajustada a la realitat competencial de la Comunitat Autònoma. El nombre de departaments creats, set,

és dels més baixos del mapa administratiu autonòmic, sense que, d'altra banda, es nomenin consellers sense cartera. Igualment, el nombre de direccions generals, quinze, no suposa un excés respecte dels blocs competencials efectius assumits per cada departament.

El servei es converteix, com a òrgan administratiu, en la unitat bàsica de l'Administració, en la qual es vénen a individualitzar ordinàriament les funcions administratives.

D'altra banda, i en la línia apuntada, destaca l'opció de no atorgar a les secretaries generals el rang de direcció general (es podria haver adoptat l'esquema estatal, convertint els secretaris generals en els «sots-secretaris» del Departament), sinó de servei, la qual cosa suposa una reducció notable del nombre de direccions generals. Al seu torn, l'existència en el Departament de Presidència d'un òrgan central amb nivell de Direcció General (únic per al conjunt de departaments), amb funcions importants de coordinació interna de l'activitat administrativa dels departaments, garanteix, a través de la seva ascendència sobre els secretaris generals (presideix la Comissió de Secretaris Generals), un no desdenyable grau d'integració administrativa de l'organització.

c) S'abandona definitivament la possible «articulació» dels serveis perifèrics a través de les diputacions provincials, i s'opta pel seu ple desenvolupament, la culminació del qual és la creació de les delegacions territorials a Osca i a Terol, i es converteixen els delegats en representants del Govern a la província, experiència en què la Comunitat Autònoma aragonesa és pionera.

d) Juntament als òrgans administratius (direccions generals, serveis, seccions i negocis), tots ells professionalitzats, es creen els gabinets, com a òrgans de suport immediat al President i als consellers, en els quals s'integra el personal de confiança (cap de gabinet i fins a un màxim de dos assessors en funció del nivell de competències de cada departament). Aquest òrgan es crea amb nivell màxim de servei per tal de procurar que no hi hagi interferències seves en la línia jeràrquica ordinària.

Amb majors o menors variacions (creació d'alguna direcció general nova, d'un organisme autònom, modificacions organitzatives en funció de les transferències) aquest model perviu fins a les eleccions a Corts d'Aragó de 1987, després de les quals es procedeix a la formació d'un nou Govern.

Aquest esquema organitzatiu inicial va patint variacions durant els anys successius, de més gran importància material que no pas formal, ja que les pautes jurídiques bàsiques estan emparades per la LPDGA. De les reorganitzacions successives aprovades amb ocasió dels diversos canvis de govern en els anys 1987, 1991 i 1993, s'han de destacar els aspectes següents:

- El nombre inicial de departaments, set, s'augmenta el 1987 a vuit, i el 1993 a nou.
- El nombre de direccions generals pateix un procés inflacionista al llarg d'aquests anys i, sense haver augmentat el nombre de competències transferides, les quinze direccions generals de 1987 es converteixen en més de trenta actualment. Per bé que les secretaries generals conserven el nivell orgànic de servei, desapareix la Direcció General amb funcions de coordinació administrativa interdepartamental esmentada abans, amb la qual cosa el Departament de Presidència perd importants ressorts del control intern de l'organització.

- Els gabinets «polítics» del president i els consellers se suprimeixen el 1987, però es tornen a crear el 1991.

En els epígrafs següents tindrem ocasió d'aprofundir en els diversos aspectes i problemes de l'organització administrativa actual.

## 2. *Els òrgans centrals en l'actualitat*

### 2.1. Els departaments o conselleries

Actualment existeixen a la Comunitat Autònoma nou departaments o conselleries: Presidència i Relacions Institucionals; Economia i Hisenda; Ordenació Territorial, Obres Públiques i Transports; Agricultura, Ramaderia i Boscos; Indústria, Comerç i Turisme; Sanitat i Consum; Benestar Social i Treball; Educació i Cultura, i Medi Ambient.

Entre aquests departaments es poden distingir els anomenats horitzontals, l'acció dels quals es projecta sobre els restants amb l'objectiu de fer possible el principi de coordinació, dels departaments sectorials, que s'ocupen d'un sector individualitzat de l'acció administrativa que es desenvolupa de cara als ciutadans.

Dels primers (Presidència i Relacions Institucionals, i Economia i Hisenda), depèn en bona mesura la consecució d'una acció integrada en el conjunt de l'Administració de la Comunitat Autònoma. Per a això, el Departament de Presidència i Relacions Institucionals exerceix competències importants que afecten el funcionament de la resta dels òrgans administratius: competències de coordinació de la producció de disposicions normatives, de coordinació de les normes d'organització, competències en matèria de política del personal al servei de l'Administració autonòmica, o control del sistema d'assessorament jurídic de l'actuació administrativa de tots els departaments.

Per la seva banda, és competència del Departament d'Economia i Hisenda la programació econòmica, en la qual s'insereixen les diverses accions sectorials dels departaments econòmics, i l'elaboració del pressupost, instrument tècnic de coordinació i control de l'Administració pública de primera importància.

Pel que fa a aquesta funció coordinadora, cal fer notar que s'han produït notables alts i baixos en el seu desenvolupament. Mentre el primer govern autonòmic (1983-1987), sensibilitzat encara per les previsions contingudes en el «llibre blanc» sobre l'Administració autonòmica, va mantenir els instruments i els òrgans interns de coordinació, els governs successius han mostrat una escassa preocupació per mantenir criteris unitaris d'actuació interdepartamental, i han optat, fins i tot, en alguns casos, per seguir la direcció contrària.

### 2.2. L'estructura interna dels departaments

Els departaments, al seu torn, estan estructurats internament en direccions generals, serveis, seccions i negociats.

Cap dels directors generals no ocupa jurídicament una posició de «segon» del conseller, ja que, com hem indicat abans, el secretari general (que podia ocupar aquesta posició, com passa en altres comunitats autònomes) té a l'Administració aragonesa categoria de cap de servei.

Això no obstant, a la vista de l'actual nombre de direccions generals i de la



ruptura progressiva del principi de coordinació general administrativa de les secretaries generals a través d'una Direcció General del Departament de Presidència, s'ha posat en crisi el model de funcionament previst inicialment, i s'ha fet necessària una revisió. En efecte, un sistema d'organització dissenyat per a un nombre reduït de direccions generals pot no ser funcional si aquest és sensiblement més gran (és difícil de concebre un funcionament eficaç, p. ex., de la Comissió de Directors Generals amb trenta membres) i això pot plantejar, al seu torn, la funcionalitat en la seva dimensió actual de les secretaries generals, que en un moment determinat poden requerir convertir-se en la primera direcció general dels diferents departaments, amb la qual cosa la Comissió de Directors Generals seria cridada a ser una Comissió de Secretaris Generals exclusivament.

De fet, aquesta és la solució proposada en el nou projecte de Llei del president i el Govern d'Aragó, que, juntament amb el projecte de Llei d'organització i funcionament de l'Administració, es tramiten conjuntament a les Corts. El projecte, efectivament, crea la Secretaria Tècnica com a primera direcció general de cada departament i la Comissió de Secretaris Generals Tècnics, seguint el model de la Comissió General de Sots-secretaris. Encara que aquesta proposta pugui donar resposta a un problema creat per la realitat administrativa actual, suposarà augmentar en nou el nombre d'alts càrrecs, si no és que la seva creació vagi acompanyada (com hauria de ser) d'una recomposició general del model estructural dels departaments, tot reduint-se dràsticament el nombre de direccions generals. En una Administració de la dimensió competencial i personal de l'aragonesa, un nombre de direccions generals que se situaria a l'entorn de les quaranta seria justificable difícilment des de l'òptica del principi d'economia de la despesa pública.

En qualsevol cas, la solució organitzativa inicial que es va incorporar com a fórmula original i adaptada específicament a la realitat de l'Administració aragonesa està essent desbordada per l'incontenible afany uniformador.

D'altra banda, a l'organització administrativa aragonesa no existeix el lloc de vice-conseller. La LPDGA no fa referència a aquest òrgan de caràcter polític, l'existència generalitzada del qual tindria una justificació difícil en la nostra organització, ja que podria suposar un allargament innecessari de la línia jeràrquica i una duplicació, com a mínim, del nombre de llocs polítics.

Tanmateix, en el text alternatiu presentat pel Grup Parlamentari del Partit Aragonesès enfront del projecte de llei del president i del Govern d'Aragó esmentat abans, s'advoca per la introducció en l'Administració aragonesa d'aquesta figura, com a alternativa «política» a les secretaries generals tècniques, les quals, per raó de les previsions estatutàries, hauran de ser cobertes per funcionaris professionals.

### 2.3. Els directors generals i altres òrgans administratius centrals. La tendència a la inflació orgànica i a la progressiva politització dels nomenaments

Els directors generals són càrrecs de naturalesa professional la funció dels quals és dirigir tècnicament una direcció general.

L'Estatut d'autonomia ha professionalitzat el lloc de director general, especificant que serà de lliure designació entre funcionaris. La LPDGA concretava, a aquest respecte, que l'esmentat nomenament hauria de recaure (com és lògic tenint en compte la «professionalització» del càrrec) en funcionaris de les diferents administracions

públiques pertanyents a grups o escales per a l'ingrés en els quals s'exigeixi titulació acadèmica superior.

Això no obstant, les pressions polítiques han provocat una politització progressiva d'aquests càrrecs. En primer lloc, la legislació sobre funció pública suprimí el requisit que fossin únicament funcionaris de la categoria superior els qui poguessin accedir a aquests llocs, estenent aquesta possibilitat als grups «B» i «C» de titulació, amb la qual cosa la dimensió professional del lloc quedava clarament en entredit. La raó política s'estintolava en la major facilitat de trobar funcionaris afins als partits en el Govern entre un major nombre de possibles candidats. A la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia en tramitació en el moment actual se suprimeix la limitació estatutària d'elecció necessària entre funcionaris públics per procedir dels «pactes autonòmics» de 1982, amb la qual cosa, si s'aprovava en els termes actuals, es culminaria el procés de politització dels directors generals concebuts inicialment com a càrrecs professionals.

La LPDGA estableix que els directors generals poden ser convocats a la Comissió de Directors Generals, presidida per un conseller designat pel president (normalment el conseller de Presidència i Relacions Institucionals) i concebuda legalment com a òrgan de coordinació general de les qüestions administratives i de preparació tècnica dels afers que hagin de ser sotmesos a la Diputació General (a manera de la Comissió General de Sots-secretaris).

La multiplicació del nombre de direccions generals des de l'aprovació de la legislació actualment vigent ha suposat que la Comissió prevista a la LPDGA hagi deixat de ser operativa per l'excessiu nombre de components, i hagi estat substituïda per Decret 164/1993, de 19 d'octubre, per la Comissió de Coordinació Administrativa (som davant d'una norma reglamentària que modifica un precepte legal), en la qual s'ha optat per la presència en ella d'un director general en representació de cada departament, designat pel conseller respectiu.

Quant als restants òrgans de l'estructura central, ja hem posat de manifest que el servei estava cridat a ser la peça bàsica de l'organització administrativa. Això no obstant, l'augment progressiu de les direccions generals ha suposat una inflació paral·lela de serveis que han anat perdent d'aquesta manera una part del seu contingut funcional, en haver-se hagut de repartir les competències preexistents entre un nombre molt més gran d'aquests.

Una cosa semblant ha passat amb la resta de les unitats administratives (seccions, negociats, etc.). Si el «llibre blanc» sobre l'Administració autonòmica havia insistit a suprimir «direccions» sense subordinats, que no tenien altra justificació que la de caràcter retributiu, la tendència seguida ha estat la contrària, i, en el context general d'expansió de direccions i serveis, les restants unitats orgàniques també han patit un augment injustificat.

Això es podia haver evitat, potser, si la Comissió de Racionalització Administrativa creada després de l'aprovació del «llibre blanc» hagués funcionat amb prou suport polític i amb els necessaris estudis tècnic-organitzatius, ja que estava concebuda com una peça essencial en el procés d'organització racional de l'Administració. Això no obstant, òrfena del suficient suport polític, va patir un procés de burocratització progressiva fins que en dates recents es va derogar el Decret que havia procedit a la seva creació.

Interessa, d'altra banda, fer referència a la manera de proveir els òrgans adminis-

tratius. Per als caps o directores de serveis, la legislació autonòmica sobre funció pública preveu, amb caràcter general, el sistema de lliure designació entre funcionaris de nivell superior, d'acord amb les determinacions específiques que estableixin les relacions de llocs de treball.

Tot i que la regulació del procediment de lliure designació tendeix en la legislació aragonesa a garantir que la discrecionalitat de què gaudeix l'Administració no pugui convertir-se en actuació arbitrària, el cert és que, per una banda, sembla excessiu que totes les direccions de serveis es proveeixin per designació lliure, i, per una altra, les cauteles legals no han pogut evitar que les autoritats polítiques, en l'elecció del «millor professional» entre els possibles candidats, estiguin influïdes, moltes vegades, per consideracions polítiques o d'una altra índole, totalment allunyades d'allò que és específicament professional.

D'aquesta manera, si l'Administració aragonesa, d'acord amb els criteris i les determinacions establerts en el «llibre blanc», neix amb una estructura organitzativa raonable i un alt nivell de professionalització en l'accés als càrrecs directius, cosa que la diferencia inicialment d'altres comunitats autònomes, es produeix posteriorment una clara tendència a la inflació orgànica i un procés lent, però progressiu, d'introducció de criteris polítics en els nomenaments per a llocs reconegut legalment com a professionals. Exactament el contrari d'allò que hauria estat desitjable.

S'ha de reconèixer, tanmateix, que si el nombre de llocs orgànics ha augmentat, com hem indicat, el total d'efectius burocràtics no ha sofert a penes alteració des que culminà la primera etapa del procés de transferències (i incloem aquí el personal que atén els serveis perifèrics, al qual ens referirem després). Així, s'ha elevat la categoria dels llocs i les seves retribucions i ha augmentat molt notablement el volum de la massa salarial que la Comunitat Autònoma dedica a l'atenció de les despeses de personal, però no ha sofert variació el nombre total de funcionaris. Una política tova i de concessions salarials en la negociació col·lectiva i en els processos de valoració dels llocs de treball pot oferir una explicació a aquesta aparent contradicció.

#### 2.4. Els gabinets del president i els consellers. Referència a la Secretaria General de la Presidència

Els gabinets del president i dels consellers, la possibilitat de creació dels quals es preveu a la LPDGA, tenen com a finalitat que els òrgans polítics puguin disposar, en una Administració professionalitzada fins a la direcció general, d'un suport constant per a l'adopció de les seves decisions, que després hauran d'executar a través de la línia jeràrquica ordinària. La Llei citada estableix que aquests òrgans tinguin rang jeràrquic de servei. Amb això es tracta d'evitar un dels problemes més parents d'aquest tipus d'òrgans: la seva tendència, malgrat el seu caràcter d'*staff*, a interferir-se en l'actuació dels òrgans administratius de línia, tot ajudant-se de la força moral que els ofereix el fet de ser persones de confiança i suport directe de l'òrgan polític. Aquest problema, que s'ha manifestat sovint a les diferents administracions públiques, produeix notables disfuncions en l'organització formal, i es corre el risc que aparegui una organització informal paral·lela que sigui la que realment adopti decisions, raó per la qual és aconsellable que els moderns responsables polítics vetllin perquè aquestes interferències i aquests encobriments no es produeixin.

És important de destacar que a l'Administració aragonesa el personal eventual ha

d'estar integrat forçosament en aquests gabinets de naturalesa política, amb la qual cosa s'ha evitat la utilització heterodoxa que han fet d'aquesta figura d'altres comunitats autònomes, estenent-la a llocs ordinaris de l'estructura administrativa, la naturalesa dels quals difícilment pot justificar que es cobreixin amb eventuals.

Per Decret 129/1989, de 14 de novembre, es creà la Secretaria General de la Presidència com a òrgan d'assistència immediata al president en les seves funcions de direcció i coordinació de l'acció de govern. En atribuir-se-li categoria de Direcció General, el seu titular ha de ser funcionari públic. Tanmateix, la realitat és que les seves funcions són pròpies d'un *staff* polític, i, per tant, es configura com un gabinet encobert de major rang orgànic que els restants. La seva tendència a créixer en competències i mitjans ha convertit la Secretaria General de la Presidència en un òrgan de relleu especial dins de l'acció política de la Diputació General que pot interferir en alguns casos les funcions pròpies del Departament de Presidència i Relacions Institucionals, ja que col·labora de manera immediata amb el president en l'adopció de decisions polítiques.

### 3. Òrgans perifèrics

#### 3.1. La qüestió de la seva existència

La primera qüestió que s'havia de plantejar en relació amb els serveis perifèrics de l'Administració de la Comunitat Autònoma era la de la seva pròpia existència.

Efectivament, com a conseqüència de l'Informe de la Comissió d'Experts i dels subsegüents pactes autonòmics UCD-PSOE, s'incorporà a alguns estatuts la possibilitat, avalada per ells, d'evitar la creació de serveis perifèrics diferenciats a les administracions autonòmiques, i s'articularen a través de les diputacions provincials.

A l'Estatut d'autonomia aragonès aquesta opció no es preveu com una possibilitat, sinó que adquireix caràcter imperatiu, ja que el seu article 45 disposa que la Comunitat Autònoma «articularà la gestió ordinària dels seus serveis perifèrics propis a través de les Diputacions Provincials».

Tanmateix, la realitat és que en el moment d'aprovar-se l'Estatut d'autonomia per les Corts Generals ja existeix una incipient estructura administrativa perifèrica a la Comunitat Autònoma, que s'ha anat creant progressivament a mesura que s'han anat produint les transferències de competències per l'Estat.

D'aquesta manera, quan pel desembre de 1985 s'aprova per les Corts d'Aragó la Llei de relacions de la Comunitat Autònoma d'Aragó i les diputacions provincials del seu territori, no es fa cap referència a la citada «articulació» i avui existeix una consolidada Administració autonòmica provincial.

La implantació d'aquesta estructura administrativa perifèrica ha recolzat en el propi Estatut, que, en el seu article 44, reconeix la possibilitat que els òrgans de l'Administració aragonesa puguin establir-se a diverses localitats d'Aragó, precepte desenvolupat amb més gran precisió per l'article 34.2 de la LPDGA, que disposa que els òrgans dels departaments es podran situar a diverses localitats d'Aragó «i estendre la seva competència a tot el territori de la Comunitat o bé a altres circumscripcions territorials inferiors».

Així, el fracàs pràcticament generalitzat de la mencionada articulació de serveis respon a les dificultats polítiques i tècniques que ha suposat a la pràctica; pretendre

que el setanta o el vuitanta per cent de l'activitat de gestió d'una Administració pública s'exerceixi a través d'altres ens públics amb la seva pròpia personalitat i que puguin estar, lògicament, a mans de responsables polítics pertanyents a diferents partits era, en el moment de plantejar-se, quan s'estan assentant políticament i administrativament les comunitats autònomes, una operació quasi impossible.

### 3.2. Les delegacions territorials

La consolidació definitiva d'un sistema d'Administració perifèrica a la nostra Comunitat Autònoma es produeix amb la creació de les delegacions territorials de la Diputació General d'Aragó a les províncies d'Osca i Terol, per Decret 16/1984, d'1 de març.

Les delegacions territorials es creen amb la finalitat d'aconseguir una actuació coordinada i integrada dels diferents serveis provincials dependents dels departaments de l'Administració autonòmica. A la província de Saragossa no es crea delegació territorial perquè es considera que la coordinació dels serveis en aquesta província es pot desenvolupar a través dels propis òrgans centrals, la qual cosa evita duplicitats innecessàries.

Les delegacions territorials tenen les característiques següents:

1. En primer lloc, s'integren en la seva estructura els serveis provincials dels diferents departaments, d'una tal manera que el delegat territorial pot «dirigir i impulsar» la seva activitat, bo i situant-se com a cap jeràrquic de tots ells a l'esmentat territori.

Aquesta integració es produeix, això no obstant, «sens perjudici de la seva dependència orgànica i funcional» del departament corresponent. Aquí pot considerar-se que es troba el veritable «cavall de batalla» de la realitat de les possibilitats d'actuació directiva dels delegats territorials sobre els serveis perifèrics departamentals.

En existir una doble dependència, la temptació dels òrgans centrals departamentals de relacionar-se directament amb el cap de servei provincial respectiu, oblidant el delegat territorial, fins i tot en els temes de més gran transcendència, pot, a la pràctica, trastocar els importants objectius amb què va néixer aquesta figura.

Així, la seva autèntica eficàcia coordinadora dependrà que els òrgans centrals corresponents estiguin sensibilitzats amb la necessitat de reforçar aquest òrgan i l'integrin en els processos jeràrquics d'execució de les decisions de transcendència política i administrativa.

2. En segon lloc, el delegat territorial és el representant permanent de la Diputació General d'Aragó a la província, i, a més a més, del Departament de Presidència i Relacions Institucionals.

Aquest caràcter de representant del Govern s'ha de destacar per la seva importància (en realitat, exerceix la mateixa representació que el governador civil en relació amb el Govern de l'Estat), i és convenient d'assenyalar que Aragó va ser la primera comunitat autònoma que configurà un òrgan d'aquesta naturalesa, introduït posteriorment en altres comunitats autònomes. L'existència d'un delegat territorial únic amb representació permanent a les províncies va evitar la tendència observada en algunes comunitats autònomes de crear un delegat territorial polític per cada conse-

lleria, amb el consegüent augment d'òrgans i amb la possibilitat de dispersió i de descoordinació de l'acció administrativa.

El delegat territorial té categoria de director general (al règim administratiu i d'incompatibilitats del qual se sotmet) i és nomenat per la Diputació General a proposta del conseller de Presidència i Relacions Institucionals.

Entre les seves competències, a més de representar el Govern a la província i de dirigir i d'impulsar l'activitat dels serveis perifèrics, destaquen: la d'inspecció i supervisió del funcionament de les unitats administratives, el control de l'acompliment de les normes en matèria de personal, la coordinació de l'Administració local, i informar, amb caràcter previ, els nomenaments de caps o directors dels serveis provincials dels departaments.

3. Enfront del que s'esdevé en algunes comunitats autònomes, els directors o caps de servei provincial tenen la consideració de llocs professionals i es cobreixen pel sistema de lliure designació entre funcionaris de cossos del grup A, per bé que en aquests la incidència de factors d'ordre polític en els nomenaments encara és més gran que no pas la que es pot observar en els caps de serveis dels òrgans centrals.

4. Com a òrgan col·legiat de coordinació, es crea a la província la Comissió Provincial de Coordinació, presidida pel delegat territorial, de la qual formen part tots els caps de servei provincials i el secretari general de la delegació territorial, que actuarà de secretari de la Comissió.

En qualsevol cas, en relació amb la realitat passada i present de les delegacions territorials, cal indicar que, tot i que neixen amb uns lloables propòsits, tant de disposar d'una representació de la Diputació General a la província, de nivell adequat, com de donar unitat i de reforçar la capacitat de decisió dels serveis perifèrics, el cert és que ni els delegats territorials no han aconseguit d'afermar la seva presència amb prou força i solidesa en el context dels representants polítics provincials (governador civil, president de la Diputació Provincial) ni ha existit la voluntat política necessària en els òrgans centrals per impulsar una acció dirigida a reforçar la posició d'aquests òrgans i dels propis caps de servei provincials a través d'un programa de desconcentració de competències. La temptació concentradora interna, d'una banda, i l'aversion a una no desitjada competència dels òrgans polítics provincials tradicionals, d'una altra, ha provocat un llanguiment progressiu dels delegats territorials, poc aconsellable per a la solidesa futura de l'Administració perifèrica autònoma.

Potser per tal d'evitar aquest declivi, el projecte de llei del president i del Govern, actualment en tramitació, pretén reforçar decididament la figura dels delegats territorials, i els regula en el seu títol II, dedicat al Govern d'Aragó.

#### 4. *L'Administració institucional*

##### 4.1. Els organismes autònoms

a) Justificació de la seva existència en l'Administració autònoma i règim aplicable.

A la legislació aragonesa no hi ha una regulació general i unitària, com en alguna comunitat autònoma, de l'Administració institucional. Tanmateix, a diferents

lleis es fan referències concretes tant als organismes autònoms com a les empreses públiques.

Així, la LPDGA, en el seu article 34, indica que els departaments de l'Administració de la Comunitat Autònoma podran tenir adscrits organismes autònoms, i, posteriorment, la Llei d'hisenda de la Comunitat Autònoma (LHCA), en el seu article 6, els defineix i els classifica seguint els criteris de la legislació estatal.

Abans de fer una breu referència a aquesta normativa i a la seva aplicació posterior, s'han de fer unes consideracions sobre el paper i el sentit dels organismes autònoms en una Administració autonòmica com l'aragonesa.

En els primers anys de funcionament de les noves administracions autonòmiques es va poder observar una tendència a reproduir, a les seves organitzacions administratives, els organismes autònoms les funcions dels quals havien estat objecte de transferència per l'Administració de l'Estat. Així, allà on existia un organisme autònom, determinades comunitats se sentien obligades a recrear-lo mimèticament en les seves pròpies estructures administratives. Aquesta actitud, que provocava, com a conseqüència, una proliferació d'organismes autònoms en les naixents administracions, va ser criticada en la mesura en què suposava una falta d'imaginació i de creativitat preocupant a l'hora de definir un nou model d'organització administrativa.

Una de les directrius d'actuació de l'Informe sobre l'Administració citat en ocasions anteriors era que s'evités la temptació de crear, sense raons de pes que ho justificassin, un nombre excessiu d'organismes autònoms, resolució que cal reconèixer que ha tingut un alt nivell de compliment en el procés d'estructuració de l'Administració aragonesa.

Pel que fa al seu tractament normatiu, la legislació aragonesa s'inspira directament en la legislació estatal. L'article 6 de la Llei d'hisenda de la Comunitat Autònoma defineix els organismes autònoms com «els creats per Llei de Corts d'Aragó, amb personalitat jurídica i amb patrimoni propis, diferents dels de la Comunitat, als quals s'encomana expressament, en règim descentralitzat, l'organització i administració d'algun servei públic i dels fons que té adscrits, el compliment d'activitats econòmiques al servei de fins diversos o l'administració d'uns determinats béns de la Comunitat». Aquesta mateixa Llei classifica els organismes autònoms i regula la seva creació i extinció d'acord amb els criteris de la Llei general pressupostària.

Quant al seu règim jurídic, la LHCA<sup>o</sup> especifica que «es regiran per la seva Llei de creació» i per la pròpia LHCA en allò que els sigui d'aplicació. Sembla car que, no existint, com hem indicat, una llei general sobre l'Administració institucional de la Comunitat Autònoma (possiblement innecessària), l'instrument legal bàsic de regulació de l'organisme serà la llei de creació, i, igualment, s'hauran de tenir en compte els preceptes pressupostaris i econòmics de la LHCA que els afecten, i també la legislació estatal sobre la matèria, ja que són competència exclusiva de l'Estat «les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques», que hauran de respectar les lleis aragoneses de creació d'ens autònoms.

El Projecte de llei reguladora de l'organització i el funcionament de l'Administració de la Comunitat Autònoma, actualment en tramitació parlamentària, dedica un títol als «organismes públics i empreses de la Comunitat», i, dins d'aquest, un capítol als «organismes autònoms», i en fa una regulació, senzilla però completa i sistemàtica, que no aporta novetats de relleu (el marge d'innovació pel que fa a la normativa bàsica és escàs) en relació amb el règim general.

Tot i que actualment no existeix una regulació general, és possible, tanmateix, a partir de les lleis aprovades que preveuen la creació d'organismes autònoms concrets, d'oferir-ne algunes consideracions generals. Així, cal assenyalar que, malgrat la seva naturalesa i la seva definició com a ens autònoms, el seu grau real d'autonomia és escàs. La seva autonomia en el pla de les decisions polítiques és molt petita, ja que els alts càrrecs de l'organisme són nomenats per la Diputació General a proposta del conseller al departament del qual estan adscrits. Existeix, a més a més, un control jeràrquic per a aquests òrgans de les activitats i decisions dels directius dels organismes autònoms. La seva autonomia pressupostària i patrimonial també és molt relativa, i fins i tot ha estat una norma habitual en les seves lleis de renunciar al fet que tinguin funcionaris propis, i se'ls adscriu personal procedent dels serveis centrals.

D'aquesta manera, es pot afirmar que a la pràctica els organismes autònoms aragonesos han estat funcionant, de fet, com una direcció general més del departament corresponent.

#### b) Referència específica als organismes autònoms creats a la Comunitat Autònoma.

El primer dels organismes autònoms creats a l'Administració aragonesa és l'Institut del Sòl i l'Habitatge d'Aragó. La Llei reguladora és de 22 de novembre de 1985, i es justifica la seva creació en les competències de caràcter eminentment mercantil i financer que ha de desenvolupar l'Institut, que fan convenient «que l'òrgan de gestió estigui dotat amb una suficient autonomia funcional i financera».

L'ISVA es crea amb el caràcter d'organisme autònom «de caràcter comercial i financer», però sense perjudici d'exercir les funcions administratives relacionades amb la promoció privada d'habitatges de protecció oficial i rehabilitació, la qual cosa ve a posar de manifest la tesi exposada abans de la feble construcció tècnica de la classificació legal dels organismes autònoms.

El Servei Aragonès de Salut, creat per la Llei 2/1989, de 21 d'abril, es configura com un organisme autònom de caràcter administratiu, en el qual s'haurà d'integrar la xarxa de centres sanitaris assistencials de la Comunitat Autònoma. Això no obstant, l'absència de perspectives de transferència de les institucions de la Seguretat Social (Insalud), que no s'ha inclòs com a competència de la Comunitat Autònoma en la recent reforma de l'Estatut, fa que els ambiciosos objectius inicials d'aquest organisme s'hagin desdibuixat.

Finalment, la Llei 2/1993, de 19 de febrer, creava l'Institut Aragonès de la Dona, com a organisme autònom de caràcter administratiu adscrit directament a la Presidència de la Diputació General. Al marge dels dubtes sobre la correcció tècnica de la seva dependència directa del president del Govern aragonès, la seva feble estructura pressupostària i burocràtica haurien fet aconsellable, possiblement, la seva configuració com un servei diferenciat, sense personalitat jurídica pròpia, per tal com el seu funcionament pràctic no exigeix una més gran autonomia que la de les unitats ordinàries.

## 4.2. Les empreses públiques

L'Estatut d'autonomia, en el seu article 35.1.14, considera com a competència exclusiva de la Comunitat Autònoma «la creació i gestió d'un sector públic regional propi de la Comunitat», i, en el seu article 57.2, disposa que la Diputació General d'Aragó podrà crear empreses públiques per a l'execució de les seves funcions pròpies



reconegudes en el text estatutari. Desenvolupant aquesta previsió, l'article 7 de la LHCA estableix que són empreses de la Comunitat Autònoma, «als efectes d'aquesta Llei»:

- a) Les societats mercantils en el capital de les quals la participació directa o indirecta de l'Administració de la Comunitat Autònoma o dels seus organismes autònoms sigui majoritària.
- b) Les entitats de dret públic, amb personalitat jurídica, que per la seva llei de creació hagin d'ajustar les seves activitats a l'ordenament jurídic-privat.

Així, es pot observar que la qualificació com a «empreses» de la Comunitat Autònoma depèn bàsicament no de la forma jurídica pública o privada adoptada, sinó del règim jurídic de les activitats, que haurà de ser, en tots dos casos, de dret privat.

En relació amb les societats mercantils, cal fer notar que el nombre de les creades com a tals durant aquests anys no ha estat elevat, deu en total, de les quals solament set continuen existint. Tanmateix, i malgrat això, la gestió d'alguna d'elles ha estat envoltada de fortes polèmiques polítiques (com és el cas de l'empresa *Pabellón de Aragón 92, S.A.*, ja extingida, o actualment de *Videotex Aragón, S.A.*).

El més gran debat parlamentari el produí la creació per la Diputació General (per Decret 105/1992, de 26 de maig, i Decret 106/1992, de 26 de maig), de dues empreses per a «l'execució d'obres públiques d'infraestructura» i «per executar accions relacionades amb el sòl i l'habitatge», respectivament, adscrites a l'organisme autònom Institut del Sòl i l'Habitatge d'Aragó. L'acusació que els grups de l'oposició feien al Govern és que unes determinades funcions de caràcter inequívocament públic s'executarien a través de procediments jurídic-privats que no oferien les garanties pròpies del dret públic. El Govern justificava la seva creació en la necessitat de cercar fórmules alternatives als lents processos burocràtics i argumentava que aquesta fórmula operava sense problemes en altres comunitats autònomes. El canvi de Govern que es produí a la Comunitat Autònoma pel setembre de 1993 va suposar-ne l'extinció, d'acord amb allò anunciat per l'actual president en la sessió en què es debaté la moció de censura que provocà el cessament del Govern anterior.

Passant a referir-nos al segon tipus d'empreses públiques, és a dir, aquelles que, adoptant la forma d'entitats de dret públic, regeixen les seves activitats pel dret privat (la qual cosa també respon a un procés, preocupant en alguns aspectes, de «desadministrativització» d'unes determinades organitzacions públiques) i que, com disposa la pròpia LHCA, hauran de néixer o extingir-se, com els organismes autònoms, per llei, només es poden citar dos casos a la Comunitat Autònoma aragonesa.

El primer ens públic d'aquesta naturalesa creat fins ara a la Comunitat Autònoma d'Aragó és la Corporació Aragonesa de Ràdio i Televisió, definida per la Llei reguladora, de 15 d'abril de 1987, com a entitat de dret públic «amb la naturalesa prevista a l'article 7.1.b de la Llei d'Hisenda de la Comunitat Autònoma d'Aragó», i per això en el seu article 15.2 es disposa que «les seves relacions jurídiques externes, adquisicions patrimonials i règim de contractació estaran subjectes al dret privat, sense altres excepcions que les previstes a la legislació vigent», i, igualment, el personal de la Corporació i de les seves societats es regirà per allò disposat a la legislació laboral (article 38.1).

L'organització d'aquest ens públic té components propis d'una societat mercantil i

d'un organisme autònom. Els òrgans de direcció —Consell d'Administració, Consell Assessor i Director General— responen a un esquema híbrid en el qual el caràcter públic de la institució no impedeix que aquesta s'adapti, en el seu funcionament, a les formes jurídiques privades.

El desinterès del Govern autonòmic durant un dilatat període de temps i greus discrepàncies polítiques posteriors sobre la forma d'execució del projecte de televisió autonòmica, han suposat que, després de set anys de vigència de la Llei, el Consell d'Administració de l'ens no s'hagi constituït ni que sigui previsible que això s'esdevingui a curt termini.

Per Llei 7/1990, de 20 de juny, de les Corts d'Aragó, es creà un altre ens públic, l'Institut Aragonès de Foment, que també es configura com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, al «règim de contractació, tràfic patrimonial i mercantil i activitats externes del qual li serà d'aplicació l'ordenament jurídic privat».

Els objectius bàsics de l'Institut de Foment (afavorir el desenvolupament socio-econòmic d'Aragó, afavorir l'increment i la consolidació de l'ocupació, i corregir els desequilibris territorials), juntament a les seves funcions definides a l'article 4 del projecte de llei, justifiquen l'adopció d'aquesta fórmula jurídica, que garanteix l'agilitat i l'eficàcia de l'actuació de l'ens sense menyscabament de la seva naturalesa jurídic-pública.

#### 4.3. Altres entitats de dret públic

Existeixen a l'organització pública de la Comunitat Autònoma aragonesa dues entitats de dret públic que no és possible d'enquadrar en les categories anteriors: la primera d'elles és el Consell de la Joventut d'Aragó, creat per Llei 2/1985, de 28 de març, «com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i amb plena capacitat per a l'acompliment dels seus fins», i que es configura com un òrgan de relació, en els temes relatius a joventut, amb les entitats públiques existents a Aragó, i, especialment, amb la Diputació General d'Aragó, a través del Departament de Benestar Social i Treball, competent per raó de la matèria.

Si s'analitza la composició del Consell, de base associativa privada, i les seves funcions, és difícil de comprendre com s'ha optat per configurar-lo com una entitat de dret públic, alguns actes del qual poden estar subjectes al dret administratiu, i, per tant, poden ser recurrents davant la jurisdicció contenciosa administrativa (article 11 de la Llei reguladora).

Com és lògic, el mateix text legal expressa que «no seran d'aplicació al Consell de la Joventut les disposicions de la Llei d'Entitats Estatals Autònomes», raó per la qual el seu règim jurídic, que la Llei no detalla, es queda en la indefinició més absoluta, i és pràcticament impossible la utilització de criteris analògics per la inexistència de supòsits similars.

La Llei 3/1990, de 4 d'abril, crea un altre ens de característiques molt similars a l'anterior Consell Aragonès de la Tercera Edat, el qual qualifica com a «entitat de dret públic amb personalitat jurídica i plena capacitat per a l'acompliment dels seus fins», que s'haurà de regir per la seva Llei de creació per les normes que la despleguin i pels estatuts que elabori el propi Consell.

En aquest cas no hi ha a la Llei la més mínima referència al règim jurídic dels actes del Consell, una llacuna legal inexplicable tècnicament i que podria menar a

suposar que la *vis attractiva* derivada de la qualificació del Consell com a persona jurídic-pública comportaria l'aplicació a aquells com a norma general del dret administratiu.

Tanmateix, si es té en compte la base associativa del propi Consell i la seva estructura i funcions, pot resultar una contradicció aplicar-li un règim jurídic-públic.

En realitat, el problema neix del fet que allò que s'havia d'haver configurat com a òrgans consultius i de participació d'uns determinats sectors i interessos socials en l'Administració autonòmica, s'ha qualificat com a ens públic, i s'ha produït una «publicació» d'allò que solament ha de pertànyer al camp de les relacions jurídic-privades.

### 5. Òrgans consultius i de participació

En el procés de construcció de l'Administració de la Comunitat Autònoma aragonesa han estat presents les actuals controvèrsies sobre el tipus d'òrgans consultius més adequats per a una Administració eficaç.

Així, avui en dia sembla que el sistema tradicional d'òrgans consultius col·legiats de caràcter burocràtic, independents de l'Administració activa, que evacuen consultes d'aquesta a través de dictàmens solemnes, s'adapta amb dificultat a les necessitats d'assessorament puntual i permanent dels òrgans administratius de gestió.

D'altra banda, s'observa en les actuals administracions una multiplicació permanent dels òrgans col·legiats de caràcter consultiu no burocràtics, és a dir, d'aquells en els quals estan representats els diversos interessos socials afectats per les decisions dels òrgans actius.

En aquest context farem referència als òrgans consultius de l'Administració autonòmica, distingint entre els de caràcter intern no representatius i els que reuneixen la condició d'òrgans consultius i de participació.

Pel que fa als primers, cal indicar, en primer lloc, que no hi ha a la Comunitat Autònoma aragonesa un alt òrgan col·legiat consultiu del Govern. La inexistència a la nostra Comunitat d'aquest òrgan ha pogut ser justificada fins ara si es té en compte la dimensió de la seva Administració, la seva realitat competencial i la possibilitat existent de recórrer en supòsits concrets al propi Consell d'Estat.

Això no obstant, el projecte de Llei del president i del Govern d'Aragó, actualment en tramitació a les Corts, preveu la creació de la Comissió Jurídica Assessora del Govern, a la qual atribueix, en relació amb el Govern i l'Administració de la Comunitat Autònoma, una extensa relació de competències consultives que vénen a coincidir substancialment amb les que, en l'àmbit nacional, exerceix el Consell d'Estat. Fins i tot disposa que «d'acord amb allò autoritzat per l'ordenament jurídic aplicable, la Comissió Jurídica Assessora informará en els afers de competència les entitats locals aragoneses que requereixin dictamen d'un òrgan consultiu» (article 58 del projecte), bo i establint —amb tot tipus de cauteles jurídiques pels problemes competencials que podria comportar— la possibilitat que la funció consultiva de la Comissió s'estenguí en el futur a les corporacions locals.

En el debat parlamentari de totalitat del Projecte de Llei, alguns grups polítics van mostrar les seves reticències a la creació d'aquest òrgan en considerar les dificultats existents per garantir, si més no dins de l'esquema legal del projecte, el prestigi, la imparcialitat i la qualificació tècnica que es reconeix al Consell d'Estat.

D'aquesta manera, en el moment present, l'òrgan que té atribuïda la funció consultiva de caràcter més general a l'Administració aragonesa és la Direcció General dels Serveis Jurídics i Relacions Institucionals, integrada a l'estructura del Departament de Presidència i Relacions Institucionals.

A aquesta Direcció General, a la qual estan adscrits els lletrats de l'Administració de la Comunitat Autònoma, li correspon (a més de les funcions de representació i de defensa d'aquesta davant del Tribunal Constitucional i els òrgans jurisdiccionals) «la funció d'assessorament en Dret de la Diputació General, de l'Administració pública i dels organismes autònoms de la Comunitat Autònoma d'Aragó». A la vista de les importants funcions consultives que li atribueix la seva norma reguladora, és obvi que a la Direcció General dels Serveis Jurídics li correspon una funció primordial tant en el correcte procés de producció del dret públic de la Comunitat Autònoma com en la subjecció a la legalitat de les seves decisions de més gran transcendència. Tanmateix, la temptació permanent dels òrgans polítics de sostreure's als controls tècnics (i encara més si provenen d'un òrgan aliè al propi departament) suposa que, a la pràctica, s'incompleixi de vegades el tràmit de consulta i que perilli l'acompliment dels objectius de la Direcció General.

El segon grup d'òrgans consultius als quals ens referíem en començar aquest epígraf és el d'aquells que, a més de desenvolupar una funció d'assessorament, tenen com a finalitat, segons ho ha indicat Sánchez Morón, la d'introduir en el procés de formació de les decisions els interessos col·lectius o difusos que emergeixen dins de la societat moderna enfront de la dicotomia clàssica interès privat-interès públic.

El nombre d'òrgans consultius d'aquesta naturalesa creats des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia ha estat molt elevat (com també ha passat a les restants comunitats autònomes), en la mesura en què ha estat un dels escassos recursos tècnico-organitzatius per dur a la pràctica l'objectiu d'aconseguir unes administracions públiques més participatives i pròximes al ciutadà. El cert és que la proliferació mecànica, i tendent a generalitzar-se a tots els sectors, d'aquests consells pot ser un exponent de l'absència d'imaginació política per trobar unes altres vies de participació diferents.

Entre els òrgans consultius de participació creats a l'Administració de la Comunitat Autònoma, podem citar: el Consell Agrari d'Aragó (Decret 77/1983, de 21 de juliol); el Consell de Comunitats Aragoneses (Decret 14/1986, de 6 de febrer); el Consell Aragonès de Benestar Social (Decret 160/1987, de 20 d'octubre); el Consell Assessor d'Indústria i Energia (Decret 10/1983, de 14 de gener); el Consell Assessor d'Investigació (Decret 88/1983, de 6 d'octubre); el Consell Regional del Patrimoni Cultural (Decret 5/1984, de 24 de gener); el Consell Regional de Transports (Decret 29/1986, de 24 de març, modificat per Decret 110/1986, de 14 de novembre); el Consell de Turisme (Decret 62/1984, de 30 de juliol); els Consells de Caça (Decret 42/1986, de 14 d'abril); els Consells de Salut (regulats a la Llei del Servei Aragonès de Salut); el Consell Aragonès de l'Esport (Decret 61/1994, de 6 d'abril), etc.

Dins d'aquest tipus d'òrgans tenen una importància i un significat especials dos de creats per lleis específiques en els darrers anys: el Consell Econòmic i Social d'Aragó, creat per la Llei 9/1990, de 9 de novembre, com a «òrgan per fer efectiva la participació dels sectors interessats en la política econòmica i social d'Aragó», i el nivell de funcionament del qual en el seu curt període d'existència ha estat notable; i el Consell Aragonès de Protecció de la Natura, creat per la Llei 2/1992, de 13 de

març, «com a òrgan col·legiat consultiu i de participació en matèria de protecció de la natura i d'utilització racional dels seus recursos», com a conseqüència d'una iniciativa legislativa popular, sense que, fins ara, hagi respost a les expectatives i als objectius que van impulsar la seva constitució.

### III. El funcionament de l'Administració: propostes i iniciatives de modernització i reforma

#### 1. *Plantejament inicial*

Ja hem indicat al començament d'aquest treball que la sensibilitat política davant dels problemes de funcionament de l'Administració no ha estat molt alta durant la darrera dècada.

A Aragó, durant l'etapa preautonòmica poc es va poder fer per millorar el funcionament dels escassos serveis transferits. L'objectiu bàsic va ser el d'integrar-los en la nova estructura política i procurar mantenir com a mínim els nivells de gestió de l'Administració anterior. La desencertada planificació del procés de transferències i la seva gasiveria durant aquest primer període van impedir qualsevol plantejament més innovador.

Aprovat l'Estatut d'autonomia i elegides les Corts d'Aragó, el primer Govern mostra una sensibilitat especial per les qüestions relacionades amb la millora del funcionament de l'Administració pública emergent i elabora el tantes vegades citat «llibre blanc» o Informe sobre la seva organització i el seu funcionament, bo i dedicant una part important de les seves propostes d'actuació a la introducció de programes específics sobre el funcionament de l'Administració. Temes com ara la planificació i programació de l'activitat administrativa, mecanismes de coordinació, productivitat i anàlisi del rendiment dels serveis, simplificació de procediments, funció directiva, i molts d'altres, eren tractats a l'«Informe», i es proposaven programes concrets d'actuació.

Si pel que fa a l'organització administrativa les propostes de l'Informe (1985) van marcar les pautes bàsiques posteriors (per bé que amb notables distorsions i incompliments en alguns casos), en les solucions sobre els problemes de funcionament els serveis els incompliments van ser molt més grans. Després de l'aprovació de l'Informe per les Corts, la resistència a l'execució de les seves directrius en el si de l'Administració va ser patent, i després del canvi de Govern produït com a conseqüència de les eleccions autonòmiques de 1987 es va anar abandonant progressivament el compliment de la major part de les seves indicacions.

Solament unes determinades accions puntuals, o bé procedents del *Llibre blanc* o bé instrumentades de manera individual i aïllada, es dugueren a terme durant uns quants anys (1987-1991). La sensibilitat pels problemes de millora de l'Administració pública només es recupera a la Comunitat Autònoma amb motiu de l'elaboració, per l'Administració de l'Estat, dels seus plans de modernització de les administracions públiques. Així resultava paradoxal que un Govern autonòmic descobrís la seva vocació per la modernització a impulsos d'una iniciativa del Govern central, quan sis anys abans les Corts d'Aragó havien aprovat per unanimitat un pla d'actuació sobre l'Administració que, en una gran part, encara estava per desenvolupar.

En aquest context, la Diputació General, l'any 1992, iniciava les actuacions necessàries per a l'elaboració d'un pla de modernització que no s'arribà a culminar en produir-se el 1993 un nou canvi de Govern.

L'actual Govern aragonès va aprovar al començament del seu mandat el ja esmentat Projecte de Llei reguladora de l'organització i el funcionament de l'Administració autonòmica. Malgrat la seva qualitat tècnica, no proposa de manera general (com fa, per exemple, la Llei del Parlament de Catalunya de 14 de desembre de 1989, d'organització, procediment i règim jurídic, en el seu títol III) la instrumentació jurídica de conjunt de mesures dirigides a millorar el funcionament administratiu, sinó que opta per establir unes determinades regulacions puntuals.

## 2. Òrgans creats per a la «modernització i reforma»: burocratització progressiva i desaparició final de la Comissió de Racionalització Administrativa

El *Llibre blanc* sobre l'Administració disposava com a òrgan nuclear per a la instrumentació del pla de reforma la constitució d'una Comissió de Racionalització Administrativa (Decret 105/1985, de 29 d'agost), presidida pel conseller de Presidència i Relacions Institucionals, de què formaven part directors i responsables tècnics de les àrees d'organització, funció pública, pressupostos, informàtica i serveis jurídics, i a la qual també s'incorporaven experts en tècniques de gestió i organització. Aquest òrgan estava cridat a tenir un paper decisiu tant en l'organització administrativa com en la introducció de les iniciatives de modernització. La seva vitalitat va ser notable al començament i va promoure estudis sobre l'organització, programes concrets de simplificació de tràmits i l'elaboració d'un pla d'informatització, però progressivament, i per molt variades raons, el seu impuls inicial va decaure i es convertí en un òrgan col·legiat burocràtic de control de determinats expedients sobre creació de nous òrgans o sobre temes funcionaris.

Un dels instruments considerats com de primera importància per a l'èxit del procés de reforma era també la Inspecció de Serveis. La vinculació entre els conceptes d'organització i inspecció era el criteri inspirador del Decret 104/1985, de 25 d'agost, regulador de la Inspecció de Serveis de la Diputació General d'Aragó. La Inspecció s'hi concebia no pas com un òrgan de control del funcionariat, sinó com una unitat d'estudi i proposta d'alternatives sobre l'organització i el funcionament de l'Administració autonòmica. D'aquesta unitat depenia en bona mesura la instrumentació tècnica correcta del procés de reformes.

Tanmateix, la realitat, a la pràctica, va ser molt diferent. D'una banda, se separen al cap del temps les funcions d'organització i inspecció; d'una altra banda, els inspectors deixen d'analitzar amb caràcter creatiu i modernitzador els serveis i es limiten a realitzar activitats administratives de caràcter general, fins i tot alienes al propi concepte d'inspecció.

El rellançament de les sensibilitats modernitzadores a començaments dels noranta a què hem fet referència abans va suposar que per Decret 66/1992, de 28 d'abril, es derogués la norma creadora de la Comissió de Racionalització Administrativa i es creés una nova Comissió d'Ordenació i Racionalització Administrativa. Les seves funcions tornaven a ser ambicioses, però la consistència dels seus avals polítics i fins i tot tècnics era escassa, fins al punt que el Govern que accedí a la Diputació General el 1993 suprimí la citada Comissió i la substituï per una Comissió de Coordinació

Administrativa (Decret 164/1993, de 19 d'octubre), les competències de la qual no tenen res a veure amb la modernització i reforma de l'Administració.

És un trist discórrer, per tant, el d'un òrgan que es considerarà essencial en el procés de modernització de l'Administració aragonesa.

### 3. Realitzacions i fracassos en les iniciatives de reforma i modernització

Gairebé totes les actuacions desenvolupades en aquest àmbit provenen de les previsions inicialment en el *Llibre blanc* sobre l'Administració, per bé que ja hem indicat que entre els objectius programats i les realitzacions efectives hi ha una gran distància.

#### 3.1. La planificació i la programació de l'activitat administrativa

Enfront de les indicacions i previsions del *Llibre blanc*, que exigia que cada òrgan fins al nivell de servei elaborés un programa d'actuació anual, hem de reconèixer que actualment no hi ha un sistema de programació de les activitats general i integrat en la Comunitat Autònoma. El grau de definició dels objectius de les direccions generals, serveis, etc., és molt escàs i les possibilitats correlatives d'exercir un control de resultats són quasi nul·les.

Com és natural, s'han aprovat els instruments generals de planificació (en poden ser exemples els plans econòmics regionals o el Pla estratègic per a Aragó); com també s'ha anat afinant progressivament en la tècnica d'elaboració del pressupost per programes, tot i que les seves possibles virtualitats com a tècnica de direcció i control s'han explotat molt escassament. Però la realitat és que els òrgans administratius de la Comunitat Autònoma aragonesa continuen actuant, en general, a remolc dels fets, sotraguejats per la pressió diària dels diversos afers que flueixen de l'exterior, sense prou capacitat d'anticipació a través d'una tasca de programació i de definició d'objectius instrumentada correctament.

#### 3.2. Simplificació de tràmits i procediments

L'any 1986 s'inicià un programa «pilot» de simplificació de procediments promogut per la Comissió de Racionalització creada recentment. Aquest programa, que afectà expedients relatius a les matèries de caça i pesca, i, en part, amb caràcter molt elemental, a instal·lació d'indústries, i que s'inicià també en procediments relacionats amb la matèria d'habitatge, no va tenir cap desenvolupament posterior, malgrat haver estat evidents els rendiments obtinguts en els procediments en què s'utilitzà.

Uns quants anys més tard, per Decret 198/1993, de 24 de novembre, es creà la «finestreta única» a l'Administració de la Comunitat Autònoma. Malgrat que en el seu article 6 aquesta disposició estableix que «la Gerència de Serveis de Finestreta Única podrà gestionar de manera unificada la tramitació d'expedients administratius, quan ho permetin així les disposicions legals en cada matèria», la implantació de procediments unificats és un tema d'una gran complexitat normativa i tècnica, que requereix temps i que, fins ara, és més un desig que no pas una realitat. Aquesta «Finestreta Única» és, per tant, en el moment present, abans que res, una bona oficina d'informació, a la qual ens referirem amb més detall en un epígraf posterior.

### 3.3. Plans d'informatització i comunicacions

El primer Pla d'informatització es va elaborar en el marc de les directrius aprovades com a conseqüència de l'Informe sobre l'Administració, l'any 1986. Es basava en un criteri excessivament centralitzador i l'eclosió dels microprocessadors va fer que la seva execució fos, a la pràctica, impossible. Això significà que cada departament del Govern concebés de manera autònoma la seva gestió informatitzada, la qual cosa suposà com a conseqüència una elevada descoordinació en la implantació del sistema. Per això es va iniciar pel gener de 1992 l'elaboració d'un nou Pla informàtic (que continuava optant per criteris molt centralitzadors i que no va arribar a ser aprovat), juntament amb un Pla de comunicacions l'execució del qual, tanmateix, ha constituït un èxit relatiu.

Els programes de formació del personal en tècniques informàtiques s'han anat desenvolupant amb normalitat, però el grau d'informatització de l'organització és, en aquest moment, molt desigual, i particularment baix en els serveis perifèrics.

### 3.4. Avaluació del rendiment i control d'eficàcia dels serveis

Ja hem indicat que l'òrgan encarregat de sotmetre periòdicament a auditories i inspeccions tècniques per tal de comprovar el nivell d'eficàcia dels diferents òrgans i proposar, si s'escau, mesures de correcció, era la Inspecció de Serveis. El seu Decret regulador ho disposava així, bo i garantint, a més a més, la independència de la funció inspectora dels departaments sotmesos al seu examen. La seva posada en pràctica, tanmateix, va constituir un fracàs evident, que va començar quan els inspectors van ser seleccionats, tret d'algun cas, entre funcionaris l'especialització professional dels quals era molt allunyada de les tècniques d'organització i gestió pública. L'absència d'una decidida voluntat política d'avaluar el rendiment de l'organització va fer la resta. Actualment és un programa arraconat i amb un escàs predicament entre les autoritats i els funcionaris de la Comunitat.

Això no obstant, el nou Projecte de llei reguladora de l'organització i el funcionament de l'Administració autònoma, en la seva disposició addicional onzena, obliga encertadament els òrgans administratius i organismes públics «a sotmetre's periòdicament a controls d'eficàcia, que tindran com a finalitat comprovar l'acompliment dels objectius assignats per l'ordenament, i el cost econòmic consegüent». Si s'aprovava aquesta disposició en la seva redacció actual, caldria que l'Administració instrumentés els mitjans que fessin possible el compliment efectiu d'allò preceptuat, ja que, com hem pogut observar, les resistències polítiques i burocràtiques són intenses.

### 3.5. Coordinació i control de la qualitat de les normes jurídiques

Una preocupació ja manifestada en el *Llibre blanc* sobre l'Administració el 1985 era la progressiva deterioració de la qualitat tècnica de les normes reglamentàries i fins i tot dels Projectes de llei que la Diputació General enviava a les Corts, i la descoordinació interna dels seus procediments d'elaboració. Les recomanacions que aquell feia no solament no es van complir, sinó que el nombre de «filtres» tècnico-jurídics al qual se sotmetien les normes era cada cop més petit, i cada departament (i fins i tot cada direcció general) actuava independentment en el procés d'elaboració de les normes. La situació a què s'arribà ha obligat a adoptar diverses mesures puntuals.



Una instrucció interna del Departament de Presidència (1993) especifica les condicions tècniques a què s'han d'ajustar els projectes de llei i els reglaments, i trasllada a la Comunitat Autònoma els criteris ja establerts per disposicions de l'Administració general de l'Estat. D'altra banda, la Direcció General dels Serveis Jurídics està fent un notable esforç per aconseguir que totes les disposicions passin pel filtre obligat del seu informe. Finalment, el Projecte de llei del president i del Govern d'Aragó, actualment en tramitació parlamentària, dedica una acurada atenció al procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general, i introdueix tot tipus de cauteles per tal de garantir la qualitat de les normes.

### 3.6. Serveis d'informació al ciutadà. La «finestreta única»

Per Decret 16/1983 es creà l'Oficina d'Informació, Suggestiments i Reclamacions, sota la dependència directa del mateix president de la Diputació General. Posteriorment, el 1987, s'integrà al Departament de Presidència i Relacions Institucionals, i les seves oficines es van estendre a les Delegacions Territorials d'Osca i Terol. Malgrat l'escassetat de mitjans inicials, la seva creació va ser ben rebuda, i van funcionar correctament, amb una tendència notable a l'expansió. La primera conseqüència d'això va ser l'aprovació, per Decret 196/1988, de 27 de desembre, de la constitució d'una més ambiciosa Oficina de Relacions Ciutadanes, sota la dependència del conseller de Presidència i Relacions Institucionals, dotada amb un centre de documentació d'alta qualitat i amb els mitjans personals i materials necessaris.

El darrer pas en aquest procés ha estat la creació, per Decret 198/1993, de 24 de novembre, de la Gerència de Serveis de Finestreta Única, novament sota la dependència directa del president de la Diputació General. Amb ella es pretén fer un salt qualitatiu en els objectius d'aquest tipus de centres. En primer lloc, es tracta que sigui una oficina d'informació i documentació sobre afers relatius a totes les administracions que operen a Aragó; també un registre central i permanent de documents i instàncies dirigits a totes les administracions públiques, en els termes establerts a l'article 38 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, i, finalment, un centre de gestió unificada de tramitació d'expedients, encara que afectin diferents administracions.

Com ja hem indicat, si els dos primers objectius es troben en vies de compliment, pel que fa al tercer no s'ha fet més que iniciar els estudis previs que permetin afrontar, en el futur, una qüestió que és d'una gran complexitat tècnica i jurídica.

### 3.7. La formació de directius i el paper de l'Institut Aragonès d'Administració Pública

No cal insistir en el fet que un quadre de directius públics professionals i capacitats és, juntament amb la indispensable voluntat política, un element clau per iniciar qualsevol procés de reforma i de transformacions en l'Administració pública.

A l'Administració autonòmica aragonesa, atesa la professionalització inicial dels llocs directius, aquesta necessitat era molt més patent, sobretot si tenim en compte que el funcionariat transferit a la Comunitat Autònoma procedia bàsicament dels serveis perifèrics de l'Estat, i, per tant, no tenia experiència en les activitats de planificació, pressupostació i alta direcció que, fins llavors, s'exercitaven des de l'Administració central.

Quan per Decret 122/1986, de 19 de desembre, es creà l'Institut Aragonès d'Administració Pública (com a servei sense personalitat jurídica pròpia), integrat en el Departament de Presidència i Relacions Institucionals, es van generar unes grans expectatives respecte d'això.

El centre neix en aquell moment amb un notable suport polític, amb un ampli feix de competències (control i coordinació de tots els processos de selecció de personal, formació i perfeccionament en tots els nivells, investigació sobre temes administratius) i obert, a més, als funcionaris de les corporacions locals a través de possibles convenis. Els seus primers passos també van ser fermes, però escassament duradors. No s'ha fet res fins ara en relació amb la formació de funcionaris directius, ni tan solament a través de convenis amb altres centres més experimentats, de tal manera que la penetració a l'Administració pública aragonesa de les modernes tècniques de gestió o direcció ha depès de la iniciativa i l'interès individual dels funcionaris.

Quant a la resta de les tasques de formació, la situació no és molt més animadora. Tret d'alguna meritable excepció, una munió de petits cursets de formació, quasi sempre dirigits als nivells inferiors del funcionariat, es van convocant sense respondre en realitat a un pla general de formació del personal, elaborat en funció d'una avaluació prèvia de les necessitats formatives de l'organització.

#### IV. Recapitulació

1. En el procés de construcció de l'Estat de les autonomies, els problemes relatius a l'organització i funcionament de les noves Administracions autonòmiques no han ocupat, en general, el lloc destacat que els hauria hagut de correspondre en l'agenda de prioritats dels responsables polítics de les Comunitats. La Comunitat Autònoma d'Aragó no ha estat una excepció a aquesta realitat, malgrat algun intent polític destacat d'afrontar amb rigor aquesta important qüestió.

2. Durant l'etapa preautonòmica (1978-1982) no es pot parlar a Aragó de l'existència d'una autèntica Administració pública pròpia. Es produeix un gran desajust entre l'ambiciosa estructura d'òrgans polítics creada i la realitat d'unes transferències escasses i mal programades, que converteixen l'ens preautonòmic aragonès (Diputació General d'Aragó) en una enorme carcassa de llocs polítics buida d'autèntic contingut competencial.

3. A partir de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia comencen a assentar-se les bases de l'actual estructura político-administrativa de la Comunitat Autònoma aragonesa. Des del punt de vista jurídic, la nova organització està emmarcada en els preceptes estatutaris relatius a l'Administració pública, escassament de novetat (entre els quals s'incorporen els criteris procedents de l'Informe de la Comissió d'Experts) i a la Llei del president, de la Diputació General i de l'Administració de la Comunitat Autònoma de 1984.

Des del punt de vista polític, l'actuació central durant aquests anys, la constitueix el *Llibre blanc* o Informe tramès el 1985 per la Diputació General a les Corts sobre l'organització i funcionament de l'Administració autonòmica que contenia un pla general (el primer d'aquesta mena que s'elaborava a Espanya) amb quasi cent mesures

a adoptar a curt, mitjà i llarg termini que, després d'un llarg debat parlamentari, s'aprovà per unanimitat.

Malgrat la importància d'aquesta iniciativa, la voluntat política d'execució de les mesures aprovades es va mantenir ferma durant poc temps, i l'impuls modernitzador va cedir progressivament. Les directrius del *Llibre blanc* caigueren pràcticament a l'oblit amb el transcurs del temps.

4. La planta inicial de l'organització administrativa autonòmica aragonesa, inspirada en les propostes de l'Informe, tenia alguns elements positius. Nombre reduït de departaments (o conselleries), set; nombre reduït de direccions generals, quinze; procés controlat de creació d'altres òrgans administratius inferiors. No s'havien produït contractacions administratives de personal massives com en altres comunitats autònomes, i l'Administració aragonesa comptava gairebé exclusivament amb els funcionaris transferits per l'Estat. Els llocs de director general es professionalitzen i són coberts per funcionaris de nivell superior amb la qualificació tècnica necessària. El personal eventual se circumscriu als gabinets del president i els consellers, sense que en cap cas se superi la xifra de tres eventuais per departament. El disseny de funcionament intern del sistema administratiu incorpora alguns elements originals en funció de les dimensions i característiques específiques de l'Administració autonòmica aragonesa, amb l'objectiu d'aconseguir un cost menor i un grau més gran d'integració interdepartamental.

5. Progressivament, aquest positiu esquema inicial es va diluint. El nombre de departaments tendeix a augmentar, per bé que lleugerament, les direccions generals creixen des de quinze a més de trenta actualment, i el nombre de serveis, seccions, etc., pateix un procés d'inflació progressiva; tot això sense que les competències exercides per l'organització inicial haguessin sofert un augment significatiu. El nombre de funcionaris i personal laboral al servei de l'Administració autonòmica roman, tanmateix, inalterat, tot i que pateix un augment considerable el capítol pressupostari de despeses de personal. Alhora, s'inicia una clara tendència a la politització dels directors generals, i fins i tot es pot apreciar la incidència de valoracions de naturalesa política a l'hora de cobrir els llocs administratius qualificats com de «lliure designació» entre funcionaris.

D'altra banda, els elements originals del disseny administratiu inicial es perden, desbordats per aquest procés.

6. Enfront de les indicacions de l'Estatut d'autonomia que l'administració autonòmica articulés la gestió dels seus serveis perifèrics a través de les diputacions provincials, la Comunitat Autònoma aragonesa va optar des d'un principi per crear una Administració perifèrica pròpia. És més, va ser la primera Comunitat que creà la figura d'un delegat territorial únic a la província (amb categoria de director general), com a representant del Govern autonòmic, i de qui depenen els diferents serveis perifèrics dels departaments.

Tanmateix, tot i que la figura es pot considerar consolidada des d'un punt de vista formal, no ha tingut prou suport polític des dels òrgans centrals de la Comunitat Autònoma i ha hagut de lluitar en solitari per obrir-se un forat entre les autoritats polítiques provincials preexistents (governador civil i president de la Diputació Provincial).

7. A la Comunitat Autònoma aragonesa no s'ha abusat de la creació d'organismes autònoms. Només n'hi ha tres actualment que responguin tècnicament a l'esmentada denominació. Tanmateix, el funcionament real d'algun d'ells invita a reflexionar sobre la justificació de la seva constitució com a organisme autònom diferenciat. Tampoc no han estat gaires els ens públics sormesos a un règim jurídic-privat creats fins ara (solament dos, l'Institut Aragonès de Foment i la Corporació Aragonesa de Ràdio i Televisió, aquest darrer no constituït encara). Quant a les societats mercantils de capital públic, tampoc el seu nombre no ha estat elevat, deu en total, de les quals en subsisteixen set. La creació de dues d'elles va provocar, això no obstant, una forta controvèrsia política, en estimar alguns grups parlamentaris que, a través d'elles, funcions de caràcter públic se sotstrarien al necessari règim jurídic-públic, la qual cosa va provocar la seva extinció en produir-se un canvi de Govern.

8. Durant aquests anys s'ha produït a la Comunitat Autònoma una autèntica eclosió d'òrgans consultius de participació. El balanç del seu funcionament presenta desequilibris, per bé que, en general, no han respost a les expectatives que van impulsar la seva creació. D'altra banda, a la Comunitat Autònoma aragonesa no s'ha creat fins ara un alt òrgan col·legiat consultiu del Govern, tot i que en un projecte de llei actualment en tramitació parlamentària es proposa la seva creació.

9. En el *Llibre blanc* o Informe sobre l'Administració autonòmica de 1985 s'establien un conjunt de propostes per a la millora i modernització del seu funcionament. Les propostes afectaven els temes següents: planificació i programació de l'activitat administrativa; instruments per a una major coordinació funcional; control de productivitat i anàlisi de cost i rendiment dels serveis; programa de simplificació de tràmits i procediments; desconcentració de funcions; control de qualitat de les normes jurídiques; control d'eficàcia dels serveis administratius; programa de funcionaris directius; pla d'informatització; oficines d'informació al públic... Alhora, disposava la constitució d'una comissió de racionalització administrativa com a òrgan nuclear impulsor del procés de reforma.

La Comissió va patir una burocratització progressiva i va perdre el necessari suport polític. Com a conseqüència d'això, una bona part de les propostes racionalitzadores no es van executar o es van executar inadecuadament. L'interès polític pels problemes relatius al funcionament de l'Administració autònoma va anar essent cada vegada més escàs; ressuscita lleugerament quan l'Administració de l'Estat posa en marxa el seu pla de modernització, i solament ofereix en els darrers anys com a positives algunes iniciatives puntuals.

## Bibliografia

1. En primer lloc, es recullen una sèrie de monografies sobre l'Administració pública, en què es dedica atenció especial a l'organització de les comunitats autònomes: Álvarez Rico, M., *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986; Álvarez Rico, M., i González Haba Guisado, V. M., *Administración y función pública en España*, Libertarias/Prodhufi, Madrid, 1992; Baena del Alcázar, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1985, i, també del mateix autor, *Instituciones Ad-*

*ministrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A.; López Nieto, F., *La Administración Pública en España*, Ariel, Barcelona, 1989; Martínez Marín, A., *Derecho Administrativo. La organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 1986.

II. A continuació recollim una sèrie de treballs que es refereixen a l'Administració pública de les comunitats autònomes: Álvarez Conde, E., «Algunas consideraciones sobre el Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas», a l'obra col·lectiva *El Estado de las Autonomías: poder autonómico-poder central*, CITEP, Madrid, 1981; Argullol Murgadas, E., «La Administración de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, pàg. 93 i ss., i, també d'aquest autor, «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 182 (1979), pàg. 27 i ss.; Bassols Coma, M., «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», a l'obra *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Dirección General de lo Contencioso del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984; Castells Arteche, J.M., «Las administraciones autonómicas en la nueva fase», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, setembre-desembre de 1988; Embid Irujo, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988; Font Llover, T., «Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, maig-agost de 1983, pàg. 217 i ss.; Font Llover, T., i Perulles, J.M., «La Administración Pública», a l'obra *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, dirigida per E. Aja, Tecnos, Madrid, 1985; García Madaria, J.M., *La Administración pública de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1986; González Pérez, J., «El régimen jurídico de la Administración de las Comunidades Autónomas», a l'obra *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, pàg. 1457 i ss., Dirección General de lo Contencioso del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984; Martín-Retortillo Baquer, S., «Comunidades Autónomas y sector público», *Autonomías*, núm. 9, juliol de 1988, pàg. 7 i ss.; López Medel Bascones, J., «Administración de las Comunidades Autónomas y Administración del Estado», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, juny de 1993, pàg. 419 i ss.; Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1982; Parejo Alfonso, L., «La Administración autonómica: organización y burocracia», a l'obra *El futuro de las autonomías territoriales*, dirigida per L. Martín Rebollo, Asamblea Regional/Universidad de Cantabria, 1991; Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988 (vegeu capítols desè, apartat II, i dotzè).

III. En relació amb l'Administració pública de la Comunitat Autònoma d'Aragó podem veure els treballs següents: Bandrés Sánchez-Cruzat, J.M., *El Estatuto de Autonomía de Aragón*, Diputació General d'Aragó, 1985; Bermejo Vera, J., i altres, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985; Contreras Casado, M., *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, vol. I, Cortes de Aragón, Saragossa, 1987; Ebid Irujo, A., «El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón», a l'obra *Estudio sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigida per aquest autor. El Justicia de Ara-

gón/Ibercaja, Saragossa, 1990; Giménez Abad, M., «Problemas y perspectivas de la organización de la Administración y la Función Pública de las Comunidades Autónomas. El caso de Aragón», *Jornadas de Estudios sobre Administración y Función Pública en el Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, i, també d'aquest autor, «La Diputación General de Aragón (El Gobierno y la Administración)», a l'obra *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, coordinada per l'autor, Ibercaja, Saragossa, 1990, pàg. 139 i ss., i «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma del Título II del Estatuto de Autonomía)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1, desembre de 1992, pàg. 235 i ss.; Martínez Pallarés, P.L., «La Administración Local en la Comunidad Autónoma de Aragón» (vegeu el capítol III d'aquest treball, «La regulación de las relaciones de la Administración autonómica con las administraciones locales, en especial la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio»), a l'obra *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, coordinada per M. Giménez Abad, Saragossa, Ibercaja, 1990; Salanova Alcalde, R., «La Administración Local en Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1, desembre de 1992, pàg. 159 i ss.

IV. En aquest apartat recollim una sèrie de treballs referits a l'Administració pública de diverses comunitats autònomes: Argullol Murgadas, E., «Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla y León», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, setembre-desembre de 1983, pàg. 39-67; Berriatúa San Sebastián, J., *La Administración Vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988; Florensa i Palau, M., «La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 2, pàg. 121 i ss.; Font Llovet, T., «La organización administrativa de la Generalidad de Cataluña», *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 12, desembre de 1990, pàg. 119 i ss.; Garrido Falla, F., «Sobre la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomicos*, núm. 2, maig-agost de 1985, pàg. 9 i ss.; Guaita Martorell, A., «La Administración de la Comunidad Foral de Navarra», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, setembre-desembre de 1984, pàg. 67 i ss.; Huidobro Díez, C., «La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 3, pàg. 163 i ss.; Jiménez Asensio, R., «Algunas observaciones sobre la burocracia emergente de las Comunidades Autónomas. Especial consideración de la Administración Autónoma Vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, 1983, pàg. 131 i ss.; Linde Paniagua, E., «La creación de organismos y empresas públicas en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomicos*, núm. 7, gener-abril de 1987, pàg. 354 i ss.; Martín Rebollo, L., «El Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid», a l'obra *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Madrid*, dirigida per R. Gómez Ferrer, Civitas, Madrid, 1987, i, també d'aquest autor, *Instituciones autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria/Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1993; Parada Vázquez, J.R., *La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Madrid*.

pàg. 197 i ss., Civitas, Madrid, 1987; Pérez Moreno, A., «La organización administrativa de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. II extra, 1980, pàg. 259 i ss.; Razquín Lizarraga, J. A., «Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 7, gener-juliol de 1989, pàg. 63 i ss.; Pita Grandal, Ana M., «La empresa pública en el ordenamiento jurídico de Cataluña», *Autonomías*, núm. 2-3, desembre de 1985, pàg. 69 i ss.; Rodríguez-Arana Muñoz, J., i Aguilar López, M., «Régimen de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Galicia», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, maig-agost de 1991, pàg. 249 i ss.; Rodríguez Rodríguez D., «Reforma e modernización de Administración pública galega», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 5, 1993, pàg. 11 i ss.; Sánchez López, J., «La Administración autonómica andaluza», a l'obra *El Estatuto de Andalucía*, vol. III (El Gobierno y la Administración), Ariel Derecho, Barcelona, 1990, pàg. 103 i ss.

V. En relació amb l'Administració consultiva de les comunitats autònomes es recullen els treballs següents: Bravo-Ferrer Delgado, M., «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 60, octubre-desembre de 1988, pàg. 569 i ss.; Font Llovet, T., «Los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», *Autonomías*, núm. 8, desembre de 1987, pàg. 7 i ss.; García Trevijano, F., «La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 133, gener-abril de 1994; López Benítez, M., «Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas (Una reflexión a propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero y 6 de junio de 1988)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 64, octubre-desembre de 1989, pàg. 609 i ss.; Molas Batllori, I., «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, any 1992, pàg. 31 i ss., Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia; Rodríguez Arana Muñoz, J., «La funcionalidad de los consejos consultivos autonómicos: especial referencia a los casos catalán, canario y gallego», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 56, maig-desembre de 1986, pàg. 367 i ss.; Rodríguez Oliver, J.M., «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, abril-juny de 1982, pàg. 257 i ss.; Tolívar Alas, L., «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, gener-març de 1981, pàg. 63 i ss.; Trujillo, G., «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), pàg. 153 i ss.

VI. Finalment, i sobre l'Administració perifèrica de les comunitats autònomes, vegeu el treball de Hogan, M., «El Delegado provincial en la política autonómica», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82, octubre-desembre de 1993, pàg. 145 i ss.

