

LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Manuel Giménez Abad

Sumario

- I. Introducción.
 - 1. Planteamiento previo.
 - 2. El marco jurídico estatutario, su desarrollo legislativo y las actuaciones políticas básicas sobre la Administración autonómica.
- II. La organización administrativa: evolución y realidad actual.
 - 1. Proceso de construcción y rasgos estructurales.
 - A) Factores condicionantes.
 - B) La organización administrativa en la preautonomía.
 - C) La organización administrativa tras la aprobación del Estatuto de Autonomía.
 - 2. Los órganos centrales en la actualidad.
 - A) Los departamentos o consejerías.
 - B) La estructura interna de los departamentos.
 - C) Los directores generales y otros órganos administrativos centrales. La tendencia a la inflación orgánica y a la progresiva politización de los nombramientos.
 - D) Los gabinetes del Presidente y Consejeros. Referencia a la Secretaría General de la Presidencia.
 - 3. Órganos periféricos.
 - A) La cuestión de su existencia.
 - B) Las delegaciones territoriales.
 - 4. La Administración institucional.
 - A) Los organismos autónomos.
 - a) Justificación de su existencia en la Administración autonómica y régimen aplicable.
 - b) Referencia específica a los organismos autónomos creados en la Comunidad Autónoma.
 - B) Las empresas públicas.
 - C) Otras entidades de derecho público.
 - 5. Órganos consultivos y de participación.
- III. El funcionamiento de la Administración: propuestas e iniciativas de modernización y reforma.
 - 1. Planteamiento inicial.
 - 2. Órganos creados para «la modernización y reforma»: burocratización progresiva y desaparición final de la Comisión de Racionalización Administrativa.
 - 3. Realizaciones y fracasos en las iniciativas de reforma y modernización.
 - A) La planificación y programación de la actividad administrativa.
 - B) Simplificación de trámites y procedimientos.
 - C) Planes de informatización y comunicaciones.
 - D) Evaluación del rendimiento y control de eficacia de los servicios.
 - E) Coordinación y control de la calidad de las normas jurídicas.
 - F) Servicios de información al ciudadano. La «Ventanilla Única».
 - G) La formación de directivos y el papel del Instituto Aragonés de Administración Pública.
- IV. Recapitulación.

I. Introducción

1. Planteamiento previo

Quince años de funcionamiento de las administraciones autonómicas son ya un período de tiempo suficiente para poder hacer balance del grado de cumplimiento de los objetivos que presidieron su creación.

La construcción del Estado de las autonomías se justificó en primer lugar en la necesidad de dar respuesta política a las demandas históricas de autonomía de algunas nacionalidades y regiones españolas, pero también en la consideración de que era la solución idónea para conseguir una Administración más eficaz que rompiera los vicios de la antigua organización administrativa centralizada.

Analizar cómo se ha desarrollado el proceso de su creación, cuál es la planta actual de su estructura orgánica y qué esfuerzos se han hecho para mejorar su funcionamiento es en el momento presente un trabajo necesario para detectar posibles insuficiencias y fracasos.

La Administración pública no ha ocupado en general, durante estos años, un lugar destacado en la agenda política de los diversos gobiernos autonómicos. Preocupados en su etapa inicial más por el afianzamiento político de sus instituciones de autogobierno, no han prestado una atención suficiente a los problemas relativos a la organización y funcionamiento de las nuevas administraciones.

La Comunidad Autónoma de Aragón no ha sido ajena a esta realidad, aunque, como posteriormente tendremos ocasión de comprobar, haya existido algún intento, tan loable en cuanto a sus contenidos teóricos como escaso en sus resultados prácticos, de afrontar políticamente de forma general la modernización de su Administración autonómica.

A la hora de introducirnos en el estudio de la Administración autonómica aragonesa, debemos hacer una advertencia previa. No vamos a tratar de realizar un análisis del régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, sino de la realidad de su organización y funcionamiento administrativo durante los años de su existencia. Antes de ello, no obstante, y con objeto únicamente de situar al lector, efectuaremos una breve referencia sobre el marco jurídico y las actuaciones políticas centrales que han presidido el proceso analizado.

2. *El marco jurídico estatutario, su desarrollo legislativo y las actuaciones políticas básicas sobre la administración autonómica*

Como es sabido, ni la Constitución ni los propios estatutos de autonomía han prestado una atención especial a la regulación de las administraciones autonómicas. Son, no obstante, aplicables a éstas preceptos constitucionales relativos a la Administración pública en general, como los contenidos en los artículos 103. 1, 9. 3 o 24. 1 del texto constitucional.

El Estatuto de autonomía aragonés dedica a la Administración pública autonómica su título III («la Administración pública en Aragón»), que subdivide a su vez en dos capítulos, el primero dedicado a la Administración de la Comunidad Autónoma y el segundo a las relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con las diputaciones provinciales.

Los rasgos definitorios de la regulación estatutaria son los siguientes:

a) Reproduce, con escasas innovaciones, los criterios básicos de ordenación de la Administración general del Estado. Así, el artículo 44. 1 del Estatuto dispone que «la Administración pública está constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General, tendrá personalidad jurídica única y gozará en el ejercicio de su competencia de las potestades y derechos de la Administración general del Estado».

Por otra parte, el artículo 44.2 enumera los principios que han de presidir la organización y el funcionamiento de la Administración autonómica, trasladando a la Comunidad Autónoma los principios recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española, a los que añade uno nuevo, el de economía.

b) Incorpora algunos de los criterios contenidos como recomendaciones en el Informe de la Comisión de Expertos elaborado con carácter previo a los pactos autonómicos UCD-PSOE del año 1982. Así, cuando se concreta el desarrollo del principio de economía, se dispone que «la Administración pública de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia» (artículo 44.3 del Estatuto de autonomía de Aragón); se profesionaliza el puesto de director general (artículo 44.4) y se ordena la articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las diputaciones provinciales (artículo 45.1). La incorporación de estos criterios ha sido objeto de permanentes críticas desde diversas posiciones políticas durante estos años y, por ello, en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía que actualmente se tramita en las Cortes de Aragón se suprimen del texto estatutario citado los preceptos que tuvieron su origen en los citados pactos.

Conforme a este marco estatutario se aprobó la Ley 3/1984, de 22 de junio, del presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma (LPDGA), reformada por la Ley 3/1993, de 15 de marzo, con objeto de adaptarla a la nueva Ley estatal de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Esta Ley dedica pocos preceptos a la Administración autonómica, pero tiene la virtud de ser sencilla y clara, de modo que, pese a haber sido aprobada en un momento en el que las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma eran aún escasas, permanece todavía vigente en la actualidad. No obstante, su parca regulación de algunas cuestiones de importancia ha obligado a la Diputación General a presentar un nuevo proyecto de Ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma, que, junto con el proyecto de ley del presidente y del Gobierno de Aragón, ambos en tramitación parlamentaria, conformarán, si prosperan, un nuevo marco jurídico en sustitución de la ley actualmente vigente.

En cualquier caso, como iniciativa política de primer orden, en 1985 la Diputación General remitía a las Cortes de Aragón un «Informe sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma» acompañado de una «propuesta de directrices de actuación», a través de las cuales se diseñaba un programa de actuación a corto, medio y largo plazo sobre la Administración autonómica.

Este Informe o *Libro blanco* efectuaba un diagnóstico general sobre la realidad administrativa de la Comunidad Autónoma, fijando las actuaciones para construir una Administración «distinta» de la anterior.

El Informe fue objeto de un estudio pormenorizado en las Cortes de Aragón, que finalmente lo debatieron en el Pleno, aprobándose por unanimidad cerca de un centenar de resoluciones o «directrices de actuación», que venían a marcar las pautas de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma en los años posteriores.

El tiempo ha demostrado, sin embargo, que en torno a un proyecto de gran interés y cuya aplicación real hubiera producido importantes beneficios para la Comunidad Autónoma existía una buena dosis de voluntarismo político.

El nivel de cumplimiento de las directrices sufrió de una cierta falta de convicción ya en los años inmediatamente posteriores a su aprobación, cayendo prácticamente en el olvido tras el cambio de Gobierno producido en 1987. En realidad, la iniciación de una auténtica reforma administrativa exige una gran dosis de energía política que, además, no se ve compensada con carácter inmediato, ya que los resultados se obtienen siempre a medio y largo plazo. Ello, junto al escepticismo de la clase política y de la propia sociedad sobre su posibilidad real, ha podido suponer que intentos loables como el citado hayan estado, en parte, abocados al fracaso.

Este Informe ha inspirado, no obstante, la mayor parte de las iniciativas legislativas y reglamentarias y de las actuaciones concretas que se han ido adoptando sobre la Administración autonómica, por lo que iremos haciendo obligada referencia al mismo a lo largo de este trabajo.

II. La organización administrativa: evolución y realidad actual

1. *Proceso de construcción y rasgos estructurales*

1.1. Factores condicionantes

El proceso de construcción de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que lógicamente condiciona sus características estructurales presentes, se ha venido desarrollando, como en las restantes comunidades autónomas, en un marco lleno de dificultades, ya que viene a coincidir con la transición política y con una radical transformación del sistema de distribución del poder político y administrativo en el Estado. Por un lado, era necesario construir una nueva administración en la que se intentara evitar la reproducción de los defectos de la Administración estatal; por el otro, esta administración debía crearse a partir de las transferencias de medios personales y materiales de la Administración estatal, lo que, sin ninguna duda, habría de condicionar la configuración de ésta.

Para una mejor comprensión del modelo administrativo presente de la Administración aragonesa es preciso hacer una breve referencia, al menos, a los hitos más significativos de su proceso de construcción.

En cualquier caso, conviene advertir previamente que la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma se enfrenta a dificultades en los primeros y decisivos años del proceso autonómico por los defectos de planteamiento en la configuración del Estado de las autonomías.

Por un lado, se observa desde 1978 la ausencia de un modelo administrativo definido de funcionamiento del Estado y de estructuración de los nuevos entes territoriales existentes. En un primer momento se duda, incluso, de la generalización del sistema de autonomías, y aceptado éste, existen discrepancias políticas, e incluso jurídicas, en cuanto a la extensión de la organización institucional de las comunidades autónomas consideradas «históricas» y las de la vía del artículo 143 de la Constitución. La duda es si estas últimas podrán tener un parlamento con competencias legislativas o deberían constituirse con parecidas características a una entidad local, a

partir de la idea ya contrastada históricamente en Cataluña de la Mancomunidad de Diputaciones. Lo cierto es que la presión de las regiones afectadas impulsa finalmente a la consolidación de un proceso de homogeneización institucional para todas las comunidades autónomas.

Por otra parte, el proceso de transferencia de competencias no se programa adecuadamente, lo que produce repartos entre distintas administraciones públicas de sectores de competencias que exigían una gestión unitaria. Así, es frecuente que de un determinado ministerio estatal se transfieran una serie de competencias puntuales (v. gr., extensión y capacitación agraria, denominaciones de origen, régimen de actividades molestas, etc.) cuyo ejercicio no es posible desgajándolas de otras que quedan aún en la Administración estatal. Al cabo del tiempo, en las comisiones mixtas de transferencias se plantea la necesidad de transferir sectores competenciales íntegros, revisándose finalmente el sistema, pero no sin dejar un importante lastre de problemas heredados.

La falta de programación del proceso de transferencias provoca un desarrollo anárquico e improvisado de la Administración pública de la Comunidad Autónoma en su primera fase, lo que es inevitable si se tienen en cuenta los condicionamientos antes citados.

1.2. La organización administrativa en la preautonomía

En este contexto, Aragón accede a la condición de ente preautonómico por Real decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo. A partir de la constitución del ente preautonómico comienza a crearse el embrión de la futura Administración autonómica. Así, por Decreto del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, de 6 de diciembre de 1978, se aprueba el Reglamento de régimen interior del ente preautonómico, reglamento técnicamente correcto, pero que es fiel reflejo en el plano administrativo de la gran distancia que en ese momento separa las aspiraciones y voluntad política autonómica del ínfimo nivel competencial.

Así, en dicho texto se establecía que los órganos de gobierno y administración de la Diputación General de Aragón eran «el Pleno o Consejo de Gobierno, el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario General y los demás Consejeros». Se instituían también en la Diputación General de Aragón los siguientes departamentos: Justicia; Economía y Hacienda; Interior; Obras Públicas y Urbanismo; Educación y Ciencia; Trabajo; Industria y Energía; Agricultura, Mejora y Desarrollo del Medio Rural; Comercio y Turismo; Transportes y Comunicaciones; Cultura, y Sanidad y Seguridad Social.

De acuerdo con esta extensa relación de departamentos (hoy día impensable), se procedió inmediatamente a la designación de los correspondientes consejeros, que, a su vez, propusieron el nombramiento de un elevado número de viceconsejeros (órgano hoy inexistente) y directores generales, todos ellos cargos políticos y de confianza.

Toda esta estructura se creaba para administrar las competencias que se recibieron en el mes de enero siguiente (reales decretos 298/1979, de 26 de enero, y 694/1979, de 13 de febrero, que atribuyen al ente preautonómico escasas funciones relativas a Administración local, actividades molestas, extensión y capacitación agraria, denominaciones de origen, investigación agraria, sanidad vegetal, urbanismo y turismo), que son las únicas que va a ejercer la Diputación General de Aragón en un largo período

de tiempo. De este modo, el ente preautonómico se convierte en un enorme caparazón de puestos políticos que encubre un vacío de capacidad de actuación administrativa.

El problema aflora inevitablemente pronto y ya en junio de 1979 (Decreto de 18 de junio) se modifica la estructura departamental, reduciéndose drásticamente el número de departamentos a cuatro: Acción Territorial, Acción Agraria y Regadíos, Acción Social y Asuntos Económicos, buscándose una solución peculiar en cuanto a la titularidad de los departamentos, ya que a cada uno de ellos «se adscriben» varios consejeros (pertenecientes a distintos partidos políticos) y se nombra de entre ellos un «coordinador».

Lo cierto es que durante esta etapa no se puede hablar de la existencia de una auténtica Administración autonómica. Hay durante los primeros años una evidente falta de ejercicio de la potestad normativa de organización interna, consecuencia, en buena parte, del escaso nivel de competencias asumidas. Los servicios administrativos transferidos no se integran de forma precisa en una estructura administrativa preexistente, sino que se «cuelgan» de unos órganos políticos (muchos de ellos injustificados) sin que se establezca una verdadera relación orgánica y jerárquica entre los mismos.

Ello se debe a la desaceleración del proceso autonómico que se produce en los primeros años de la preautonomía y que sólo se recupera una vez aprobado el Estatuto. Como consecuencia de la generosa superestructura política, van diluyéndose progresivamente y desaparecen la mayoría de los puestos políticos creados.

La constatación de esta dirección en la evolución administrativa del ente preautonómico podemos observarla en la primera norma que, al cabo de mucho tiempo, se dicta sobre la organización y que da un giro radical en la concepción de la estructura orgánica del ente preautonómico. Nos referimos al Decreto de 18 de mayo de 1981, de ordenación jurídico-administrativa de la Diputación General de Aragón. En esta disposición se crea una organización administrativa que responde a la realidad de las competencias transferidas. Así, el número de departamentos se reduce a tres: Agricultura, Transportes y Turismo, y Acción Territorial y Urbanismo, en los que, junto con la Secretaría General, se integran las funciones transferidas. Al frente de cada uno de ellos existirá un consejero titular, quedando los restantes «sin cartera». Los directores generales se reducen a cinco (los viceconsejeros ya habían desaparecido con anterioridad). Seguidamente una serie de decretos desarrollan la estructura de cada departamento en los niveles de servicio, sección y negociado, procediéndose de esta manera a la primera estructuración administrativa de la Diputación General de Aragón merecedora de tal denominación. Asimismo, se distribuyen con detalle las competencias transferidas entre los órganos administrativos y se dictan una serie de disposiciones de régimen interno dirigidas a preparar las bases para crear una futura Administración.

1.3. La organización administrativa tras la aprobación del Estatuto de autonomía

Aprobado el Estatuto de autonomía, desaparece el ente preautonómico, debiendo constituirse un nuevo Gobierno de carácter provisional hasta la celebración de las primeras elecciones a las Cortes de Aragón. Así, constituida la Asamblea Provisional prevista transitoriamente en el Estatuto, se procede a la investidura de presidente y éste a la designación de nuevo Gobierno.

Al no disponer la Asamblea Provisional de competencia legislativa, la Diputación General aprueba por Decreto 72/1982, de 18 de octubre, el Reglamento de ordena-

ción jurídico-administrativa y financiera de la Diputación General de Aragón, norma cuyo modelo administrativo, ajustado a las previsiones del propio Estatuto, puede considerarse el inspirador del posteriormente establecido en la LPDGA. En este Decreto se establecen como departamentos de la Administración autonómica los siguientes: Gobernación; Economía y Hacienda; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Ganadería; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad, Trabajo y Acción Social; y Cultura y Educación.

Por otra parte, existe un capítulo dedicado a los órganos administrativos y su régimen, en el que se establecen como organización interna de los departamentos las direcciones generales, servicios, secciones y negociados, pudiendo existir una secretaría general con nivel orgánico de servicio (es decir, como unidad directamente dependiente del consejero, pero de rango inferior a las direcciones generales). Todos estos puestos se concebían como profesionales, de acuerdo con el propio Estatuto, estableciendo el Reglamento las previsiones necesarias en cuanto a su forma de provisión. También se crea un órgano, la Comisión de Directores Generales, que recogerá, asimismo, la LPDGA, para la coordinación general de los asuntos administrativos y la preparación técnica de los asuntos que hayan de someterse a la Diputación General.

Al participar en esta Comisión todos los directores generales, ha de suponerse que se está pensando en que el número de éstos habrá de ser reducido, es decir, de uno a tres por departamento, en función de las competencias asumidas. Se organizan también los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma, optándose por no articularlos a través de las diputaciones provinciales, creándose en el Departamento de Gobernación los servicios provinciales de coordinación, que pueden considerarse el antecedente de las actuales delegaciones territoriales.

Este Reglamento preside la estructuración posterior de todos los departamentos y se sigue aplicando hasta la aprobación por las Cortes, en 1984, de la actual Ley del presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que procede a su derogación expresa.

Celebradas las primeras elecciones a las Cortes de Aragón el 6 de junio de 1983, se procede al nombramiento del nuevo Gobierno, respetándose el número de departamentos existentes, que únicamente cambian de denominación (Presidencia y Relaciones Institucionales; Economía y Hacienda; Urbanismo, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, y Cultura y Educación).

Inmediatamente, el Decreto 55/1983, de 1 de julio, establece la estructura orgánica de la nueva Diputación General, inspirada en los principios establecidos en el Reglamento antes citado. Después, la LPDGA, como más tarde comprobaremos, asumió y elevó a categoría de Ley un sistema administrativo que en el momento de su aprobación ya se había consolidado. Sus principios básicos eran los siguientes:

a) El modelo administrativo adoptado es el tradicional en el Estado: la división de los distintos sectores administrativos en departamentos dirigidos por un consejero, que, además de órgano unipersonal de Gobierno, es miembro de la Diputación General.

b) La organización administrativa que se adopta puede considerarse ajustada a la realidad competencial de la Comunidad Autónoma. El número de departamentos creados, siete, es de los más bajos del mapa administrativo autonómico, sin que, por

otra parte, se nombren consejeros sin cartera. Asimismo, el número de direcciones generales, quince, no supone un exceso respecto de los bloques competenciales efectivos asumidos por cada departamento.

El servicio se convierte, como órgano administrativo, en la unidad básica de la Administración, en la que ordinariamente vienen a individualizarse las funciones administrativas.

Por otra parte, y en la línea apuntada, destaca la opción de no otorgar a las secretarías generales el rango de dirección general (podría haberse adoptado el esquema estatal, convirtiendo a los secretarios generales en los «subsecretarios» del Departamento), sino de servicio, lo que supone una reducción notable del número de direcciones generales. A su vez, la existencia en el Departamento de Presidencia de un órgano central con nivel de Dirección General (único para el conjunto de departamentos), con importantes funciones de coordinación interna de la actividad administrativa de los departamentos, garantiza, a través de su ascendencia sobre los secretarios generales (preside la Comisión de Secretarios Generales), un no desdeñable grado de integración administrativa de la organización.

c) Se abandona definitivamente la posible «articulación» de los servicios periféricos a través de las diputaciones provinciales, oprándose por el pleno desarrollo de los mismos, cuya culminación es la creación de las delegaciones territoriales en Huesca y Teruel, convirtiéndose los delegados en representantes del Gobierno en la provincia, experiencia en la que la Comunidad Autónoma aragonesa es pionera.

d) Junto a los órganos administrativos (direcciones generales, servicios, secciones y negociados), todos ellos profesionalizados, se crean los gabinetes, como órganos de apoyo inmediato al presidente y los consejeros, en los que se integra el personal de confianza (jefe de gabinete y hasta un máximo de dos asesores en función del nivel de competencias de cada departamento). Este órgano se crea con nivel máximo de servicio para procurar que no existan interferencias del mismo en la línea jerárquica ordinaria.

Con mayores o menores variaciones (creación de alguna dirección general nueva, de un organismo autónomo, modificaciones organizativas en función de las transferencias), este modelo pervive hasta las elecciones a las Cortes de Aragón de 1987, después de las cuales se procede a la formación de un nuevo Gobierno.

Este esquema organizativo inicial va sufriendo variaciones durante los años sucesivos de mayor importancia material que formal, ya que las pautas jurídicas básicas están amparadas por la LPDGA. De las sucesivas reorganizaciones aprobadas con ocasión de los diversos cambios de gobierno en los años 1987, 1991 y 1993, deben destacarse los siguientes aspectos:

- El número inicial de departamentos, siete, se aumenta en 1987 a ocho, y en 1993 a nueve.
- El número de direcciones generales sufre un proceso inflacionista a lo largo de estos años y, sin haber aumentado el número de competencias transferidas, las quince direcciones generales de 1987 se convierten en más de treinta en la actualidad. Aunque las secretarías generales conservan el nivel orgánico de servicio, desaparece la Dirección General con funciones de coordinación ad-

ministrativa interdepartamental antes citada, con lo que el Departamento de Presidencia pierde importantes resortes del control interno de la organización.

- Los gabinetes «políticos» del presidente y los consejeros se suprimen en 1987, pero vuelven a crearse en 1991.

En los epígrafes siguientes tendremos ocasión de profundizar en los diversos aspectos y problemas de la actual organización administrativa.

2. *Los órganos centrales en la actualidad*

2.1. Los departamentos o consejerías

En la actualidad existen en la Comunidad Autónoma nueve departamentos o consejerías: Presidencia y Relaciones Institucionales; Economía y Hacienda; Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad y Consumo; Bienestar Social y Trabajo; Educación y Cultura, y Medio Ambiente.

Entre estos departamentos pueden distinguirse aquellos llamados horizontales, cuya acción se proyecta sobre los restantes con el objetivo de hacer posible el principio de coordinación, de los departamentos sectoriales, que se ocupan de un sector individualizado de la acción administrativa que se desarrolla de cara a los ciudadanos.

De los primeros (Presidencia y Relaciones Institucionales, y Economía y Hacienda), depende en buena medida la consecución de una acción integrada en el conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma. Para ello, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales ejerce importantes competencias que afectan al funcionamiento del resto de los órganos administrativos: competencias de coordinación de la producción de disposiciones normativas, de coordinación de las normas de organización, competencias en materia de política del personal al servicio de la Administración autonómica, o control del sistema de asesoramiento jurídico de la actuación administrativa de todos los departamentos.

Por su parte, al Departamento de Economía y Hacienda le compete la programación económica, en la que se insertan las diversas acciones sectoriales de los departamentos económicos, y la elaboración del presupuesto, instrumento técnico de coordinación y control de la Administración pública de primera importancia.

Respecto de esta función coordinadora, hay que hacer notar que se han producido notables altibajos en su desarrollo. Mientras el primer gobierno autonómico (1983-1987), sensibilizado aún por las previsiones contenidas en el *Libro blanco* sobre la Administración autonómica, mantuvo los instrumentos y órganos internos de coordinación, los sucesivos gobiernos mostraron una escasa preocupación por mantener criterios unitarios de actuación interdepartamental, optando, incluso, en algunos casos por seguir la dirección contraria.

2.2. La estructura interna de los departamentos

Los departamentos, a su vez, están estructurados internamente en direcciones generales, servicios, secciones y negociados.

Ninguno de los directores generales ocupa jurídicamente una posición de «segundo» del consejero, ya que, como antes se indicó, el secretario general (que podía

ocupar dicha posición, como ocurre en otras comunidades autónomas) tiene en la Administración aragonesa categoría de jefe de servicio.

No obstante, a la vista del actual número de direcciones generales y de la ruptura progresiva del principio de coordinación general administrativa de las secretarías generales a través de una Dirección General del Departamento de Presidencia, se ha puesto en crisis el modelo de funcionamiento inicialmente previsto, haciéndose precisa una revisión. En efecto, un sistema de organización diseñado para un número reducido de direcciones generales puede no ser funcional si éste es sensiblemente mayor (es difícil concebir un funcionamiento eficaz, v. gr., de la Comisión de Directores Generales con treinta miembros) y ello puede plantear, a su vez, la funcionalidad en su dimensión actual de las secretarías generales, que en un determinado momento pueden requerir convertirse en la primera dirección general de los distintos departamentos, con lo que la Comisión de Directores Generales estaría llamada a ser una Comisión de Secretarios Generales exclusivamente.

De hecho, ésta es la solución propuesta en el nuevo proyecto de ley del presidente y el Gobierno de Aragón, que, junto con el proyecto de Ley de organización y funcionamiento de la Administración, se tramitan conjuntamente en las Cortes. El proyecto, en efecto, crea la Secretaría General Técnica como primera dirección general de cada departamento y la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, siguiendo el modelo de la Comisión General de Subsecretarios. Aunque esta propuesta pueda dar respuesta a un problema creado por la realidad administrativa actual, supondrá aumentar en nueve el número de altos cargos, a no ser que su creación vaya acompañada (como debería) de una recomposición general del modelo estructural de los departamentos, reduciéndose drásticamente el número de direcciones generales. En una Administración de la dimensión competencial y personal de la aragonesa, un número de direcciones generales que se situaría en torno a las cuarenta sería difícilmente justificable desde la óptica del principio de economía del gasto público.

En cualquier caso, la inicial solución organizativa que se incorporó como fórmula original y específicamente adaptada a la realidad de la Administración aragonesa está siendo desbordada por el incontenible afán uniformador.

Por otra parte, en la organización administrativa aragonesa no existe el puesto de viceconsejero. La LPDGA no hace referencia a este órgano de carácter político, cuya existencia generalizada tendría difícil justificación en nuestra organización, ya que podría suponer un alargamiento innecesario de la línea jerárquica y una duplicación, como mínimo, del número de puestos políticos.

Sin embargo, en el texto alternativo presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Aragonés frente al proyecto de ley del presidente y del Gobierno de Aragón antes citado, se aboga por la introducción en la Administración aragonesa de esta figura como alternativa «política» a las secretarías generales técnicas, que, en virtud de las previsiones estatutarias, tendrán que ser cubiertas por funcionarios profesionales.

2.3. Los directores generales y otros órganos administrativos centrales. La tendencia a la inflación orgánica y a la progresiva politización de los nombramientos

Los directores generales son cargos de naturaleza profesional cuya función es dirigir técnicamente una dirección general.

El Estatuto de autonomía ha profesionalizado el puesto de director general, especificando que será de libre designación entre funcionarios. La LPDGA concretaba, a este respecto, que dicho nombramiento debería recaer (como es lógico teniendo en cuenta la «profesionalización» del cargo) en funcionarios de las distintas administraciones públicas pertenecientes a grupos o escalas para cuyo ingreso se exija titulación académica superior.

No obstante, las presiones políticas han provocado una progresiva politización de estos cargos. En primer lugar, la legislación sobre función pública suprimió el requisito de que fueran únicamente funcionarios de la categoría superior quienes pudieran acceder a estos puestos, extendiendo tal posibilidad a los grupos «B» y «C» de titulación, con lo que la dimensión profesional del puesto quedaba claramente en entredicho. La razón política se apoyaba en la mayor facilidad de encontrar funcionarios afines a los partidos en el Gobierno entre un mayor número de posibles candidatos. En la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía en tramitación en el momento actual, se suprime la limitación estatutaria de necesaria elección entre funcionarios públicos por proceder de los «pactos autonómicos» de 1982, con lo que, de aprobarse en los actuales términos, culminaría el proceso de politización de los directores generales inicialmente concebidos como cargos profesionales.

La LPDGA establece que los directores generales pueden ser convocados a la Comisión de Directores Generales, presidida por un consejero designado por el presidente (normalmente el consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales) y concebida legalmente como órgano de coordinación general de las cuestiones administrativas y de preparación técnica de los asuntos que hayan de ser sometidos a la Diputación General (a modo de la Comisión General de Subsecretarios).

La multiplicación del número de direcciones generales desde la aprobación de la legislación vigente actualmente ha supuesto que la Comisión prevista en la LPDGA haya dejado de ser operativa por el excesivo número de componentes, siendo sustituida por Decreto 164/1993, de 19 de octubre, por la Comisión de Coordinación Administrativa (estamos ante una norma reglamentaria que modifica un precepto legal), en la que se ha optado por la presencia en la misma de un director general en representación de cada departamento, designado por el consejero respectivo.

En cuanto a los restantes órganos de la estructura central, ya hemos puesto de manifiesto que el servicio estaba llamado a ser la pieza básica de la organización administrativa. No obstante, el aumento progresivo de las direcciones generales ha supuesto una inflación paralela de servicios que han ido perdiendo de ese modo parte de su contenido funcional, al haberse tenido que repartir las competencias preexistentes entre un número mucho mayor de éstos.

Algo parecido ha ocurrido con el resto de las unidades administrativas (secciones, negociados, etc.). Si el *Libro blanco* sobre la Administración autonómica había insistido en suprimir «jefaturas» sin subordinados que no tenían otra justificación que la de carácter retributivo, la tendencia seguida ha sido la contraria y, en el contexto general de expansión de direcciones y servicios, las restantes unidades orgánicas han sufrido también un aumento injustificado.

Ello podría haberse evitado, quizá, si la Comisión de Racionalización Administrativa creada tras la aprobación del *Libro blanco* hubiera funcionado con el suficiente apoyo político y los necesarios estudios técnico-organizativos, ya que estaba concebida como una pieza esencial en el proceso de organización racional de la Administración.

No obstante, huérfana del suficiente respaldo político, sufrió un proceso de burocratización progresiva hasta que en fechas recientes se derogó el Decreto que procedió a su creación.

Interesa, por otra parte, hacer referencia al modo de provisión de los órganos administrativos. Para los jefes o directores de servicios, la legislación autonómica sobre función pública prevé, con carácter general, el sistema de libre designación entre funcionarios de nivel superior, de conformidad con las determinaciones específicas que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

Aunque la regulación del procedimiento de libre designación tiende en la legislación aragonesa a garantizar que la discrecionalidad de que goza la Administración no pueda convertirse en actuación arbitraria, lo cierto es que, por una parte, parece excesivo que todas las jefaturas de servicio se provean por libre designación y, por otra, las cautelas legales no han podido evitar que las autoridades políticas en la elección del «mejor profesional» entre los posibles candidatos estén influenciadas, en muchas ocasiones, por consideraciones políticas o de otra índole, totalmente alejadas de lo específicamente profesional.

De este modo, si la Administración aragonesa, de acuerdo con los criterios y determinaciones establecidos en el *Libro blanco*, nace con una estructura organizativa razonable y un alto nivel de profesionalización en el acceso a los cargos directivos, lo que la diferencia inicialmente de otras comunidades autónomas, se produce posteriormente una clara tendencia a la inflación orgánica y un proceso lento, pero progresivo, de introducción de criterios políticos en los nombramientos para puestos reconocidos legalmente como profesionales. Exactamente lo contrario de lo que hubiera sido deseable.

Debe reconocerse, sin embargo, que si el número de puestos orgánicos ha aumentado, como se ha indicado, el total de efectivos burocráticos no ha sufrido apenas alteración desde que culminó la primera etapa del proceso de transferencias (e incluimos aquí el personal que atiende los servicios periféricos, al que luego nos referiremos). Así, se ha elevado la categoría de los puestos y sus retribuciones, aumentando muy notablemente el volumen de la masa salarial que la Comunidad Autónoma dedica a la atención de los gastos de personal, pero no ha sufrido variación el número total de funcionarios. Una política blanda y de concesiones salariales en la negociación colectiva y en los procesos de valoración de los puestos de trabajo puede ofrecer una explicación a esta aparente contradicción.

2.4. Los gabinetes del presidente y consejeros. Referencia a la Secretaría General de la Presidencia

Los gabinetes del presidente y los consejeros, cuya posibilidad de creación se contempla en la LPDGA, tienen como finalidad que los órganos políticos puedan disponer, en una Administración profesionalizada hasta la Dirección General, de un constante apoyo para la adopción de sus decisiones, que luego deberán ejecutar a través de la línea jerárquica ordinaria. La Ley citada establece que estos órganos tengan rango jerárquico de servicio. Con ello se trata de evitar uno de los problemas más patentes de este tipo de órganos: su tendencia, pese a su carácter de *staff*, a interferirse en la actuación de los órganos administrativos de línea, ayudándose de la fuerza moral que les ofrece el ser personas de confianza y apoyo directo del órgano político. Este

problema, que se ha manifestado con frecuencia en las distintas administraciones públicas, produce notables disfunciones en la organización formal, corriéndose el riesgo de que aparezca una organización informal paralela que sea la que realmente adopte decisiones, por lo que es aconsejable que los modernos responsables políticos velen por que estas interferencias y solapamientos no se produzcan.

Es importante destacar que en la Administración aragonesa el personal eventual tiene que estar integrado forzosamente en estos gabinetes de naturaleza política, con lo que se ha evitado la utilización heterodoxa que de esta figura han efectuado otras comunidades autónomas, extendiéndola a puestos ordinarios de la estructura administrativa, cuya naturaleza difícilmente puede justificar que se cubran con eventuales.

Por Decreto 129/1989, de 14 de noviembre, se creó la Secretaría General de la Presidencia como órgano de asistencia inmediata al presidente en sus funciones de dirección y coordinación de la acción de gobierno. Al atribuírsele categoría de Dirección General, su titular debe ser funcionario público. Sin embargo, la realidad es que sus funciones son propias de un *staff* político y, por tanto, se configura como un gabinete encubierto de mayor rango orgánico que los restantes. Su tendencia a crecer en competencias y medios ha convertido a la Secretaría General de la Presidencia en un órgano de especial relieve dentro de la acción política de la Diputación General que puede interferir en algunos casos las funciones propias del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, ya que colabora de forma inmediata con el presidente en la adopción de decisiones políticas.

3. Órganos periféricos

3.1. La cuestión de su existencia

La primera cuestión que había de plantearse en relación con los servicios periféricos de la Administración de la Comunidad Autónoma era la de su misma existencia.

En efecto, como consecuencia del Informe de la Comisión de Expertos y de los subsiguientes pactos autonómicos UCD-PSOE, se incorporó a algunos estatutos la posibilidad por ellos avalada de evitar la creación de servicios periféricos diferenciados en las administraciones autonómicas, articulándolos a través de las diputaciones provinciales.

En el Estatuto de autonomía aragonés esta opción no se contempla como una posibilidad, sino que adquiere carácter imperativo, ya que su artículo 45 dispone que la Comunidad Autónoma «articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales».

Sin embargo, la realidad es que en el momento de aprobarse el Estatuto de autonomía por las Cortes Generales ya existe una incipiente estructura administrativa periférica en la Comunidad Autónoma, que se ha ido creando progresivamente conforme se han ido produciendo las transferencias de competencias por el Estado.

De este modo, cuando en diciembre de 1985 se aprueba por las Cortes de Aragón la Ley de relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, no se hace referencia alguna a la citada «articulación», existiendo hoy una consolidada Administración autonómica provincial.

La implantación de esta estructura administrativa periférica se ha apoyado en el propio Estatuto, que, en su artículo 44, reconoce la posibilidad de que los órganos de

la Administración aragonesa puedan establecerse en diversas localidades de Aragón, precepto desarrollado con mayor precisión por el artículo 34.2 de la LPDGA, que dispone que los órganos de los departamentos se podrán situar en diversas localidades de Aragón «y extender su competencia a todo el territorio de la Comunidad o bien a otras circunscripciones territoriales inferiores».

Así, el fracaso prácticamente generalizado de la mencionada articulación de servicios responde a las dificultades políticas y técnicas que ha supuesto en la práctica; pretender que el setenta u ochenta por ciento de la actividad de gestión de una Administración pública se ejerza a través de otros entes públicos con su propia personalidad y que puedan estar, lógicamente, en manos de responsables políticos pertenecientes a distintos partidos era en el momento de plantearse, cuando se están asentando política y administrativamente las comunidades autónomas, una operación casi imposible.

3.2. Las delegaciones territoriales

La definitiva consolidación de un sistema de Administración periférica en nuestra Comunidad Autónoma se produce con la creación de las delegaciones territoriales de la Diputación General de Aragón en las provincias de Huesca y Teruel, por Decreto 16/1984, de 1 de marzo.

Las delegaciones territoriales se crean con la finalidad de conseguir una actuación coordinada e integrada de los distintos servicios provinciales dependientes de los departamentos de la Administración autonómica. En la provincia de Zaragoza no se crea delegación territorial por considerarse que la coordinación de los servicios en esta provincia puede desarrollarse a través de los propios órganos centrales, lo que evita innecesarias duplicidades.

Las delegaciones territoriales tienen las siguientes características:

1. En primer lugar, se integran en su estructura los servicios provinciales de los distintos departamentos, de tal modo que el delegado territorial puede «dirigir e impulsar» su actividad, situándose como cabeza jerárquica de todos ellos en dicho territorio.

Esta integración se produce, no obstante, «sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional» del departamento correspondiente. Aquí puede considerarse que se encuentra el verdadero «caballo de batalla» de la realidad de las posibilidades de actuación directiva de los delegados territoriales sobre los servicios periféricos departamentales.

Al existir una doble dependencia, la tentación de los órganos centrales departamentales de relacionarse directamente con el jefe de servicio provincial respectivo, olvidando al delegado territorial, incluso en los temas de mayor trascendencia, puede, en la práctica, trastocar los importantes objetivos con que nació esta figura.

Así, su auténtica eficacia coordinadora va a depender de que los órganos centrales correspondientes estén sensibilizados con la necesidad de reforzar este órgano y lo integren en los procesos jerárquicos de ejecución de las decisiones de trascendencia política y administrativa.

2. En segundo lugar, el delegado territorial es el representante permanente de la Diputación General de Aragón en la provincia y, además, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Este carácter de representante del Gobierno debe destacarse por su importancia (en realidad ejerce la misma representación que el gobernador civil en relación con el Gobierno del Estado), siendo conveniente señalar que fue Aragón la primera Comunidad Autónoma que configuró un órgano de esta naturaleza, posteriormente introducido en otras comunidades autónomas. La existencia de un único delegado territorial con representación permanente en las provincias evitó la tendencia observada en algunas comunidades autónomas a crear un delegado territorial político por cada consejería, con el consiguiente aumento de órganos y la posibilidad de dispersión y de descoordinación de la acción administrativa.

El delegado territorial tiene categoría de director general (a cuyo régimen administrativo y de incompatibilidades se somete) y es nombrado por la Diputación General a propuesta del consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Entre sus competencias, además de representar al Gobierno en la provincia y dirigir e impulsar la actividad de los servicios periféricos, destacan: la de inspección y supervisión del funcionamiento de las unidades administrativas, el control del cumplimiento de las normas en materia de personal, la coordinación de la Administración periférica con la Administración local, e informar, con carácter previo, los nombramientos de jefes o directores de los servicios provinciales de los departamentos.

3. Frente a lo que ocurre en algunas comunidades autónomas, los directores o jefes de servicio provincial tienen la consideración de puestos profesionales y se cubren por el sistema de libre designación entre funcionarios de cuerpos del grupo A, aunque en éstos la incidencia de factores de orden político en los nombramientos es aún mayor que la que puede observarse en los jefes de servicios de los órganos centrales.

4. Como órgano colegiado de coordinación, se crea en la provincia la Comisión Provincial de Coordinación, presidida por el delegado territorial, de la que forman parte todos los jefes de servicio provinciales y el secretario general de la delegación territorial, que actuará de secretario de la Comisión.

En cualquier caso, en relación con la realidad pasada y presente de las delegaciones territoriales, hay que indicar que, si bien nacen con unos loables propósitos, tanto de disponer de una representación de la Diputación General en la provincia de nivel adecuado, como de dar unidad y reforzar la capacidad de decisión de los servicios periféricos, lo cierto es que ni los delegados territoriales han conseguido afirmar su presencia con la suficiente fuerza y solidez en el contexto de los representantes políticos provinciales (gobernador civil, presidente de la Diputación Provincial) ni ha existido la voluntad política necesaria en los órganos centrales para impulsar una acción dirigida a reforzar la posición de estos órganos y de los propios jefes de servicio provinciales a través de un programa de desconcentración de competencias. La tentación concentradora interna, por un lado, y la aversión a una no deseada competencia de los órganos políticos provinciales tradicionales, por otro, ha provocado un progresivo languidecimiento de los delegados territoriales, poco aconsejable para la solidez futura de la Administración periférica autonómica.

Quizá para evitar este declive, el Proyecto de ley del presidente y del Gobierno, actualmente en tramitación, pretende reforzar decididamente la figura de los delegados territoriales, regulándolos en su título II, dedicado al Gobierno de Aragón.

4. *La administración institucional*

4.1. Los organismos autónomos

a) Justificación de su existencia en la Administración autonómica y régimen aplicable.

En la legislación aragonesa no existe una regulación general y unitaria, como en alguna Comunidad Autónoma, de la Administración institucional. Sin embargo, en distintas leyes se hacen referencias concretas tanto a los organismos autónomos como a las empresas públicas.

Así, la LPDGA, en su artículo 34, indica que los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma podrán tener adscritos organismos autónomos, y, posteriormente, la Ley de hacienda de la Comunidad Autónoma (LHCA), en su artículo 6, los define y clasifica siguiendo los criterios de la legislación estatal.

Antes de hacer una breve referencia a esa normativa y su aplicación posterior, deben efectuarse unas consideraciones sobre el papel y sentido de los organismos autónomos en una Administración autonómica como la aragonesa.

Pudo observarse en los primeros años de funcionamiento de las nuevas administraciones autonómicas una tendencia a reproducir en sus organizaciones administrativas los organismos autónomos cuyas funciones habían sido objeto de transferencia por la Administración del Estado. Así, allí donde en ésta existía un organismo autónomo, determinadas comunidades se sentían obligadas a recrearlos miméticamente en sus propias estructuras administrativas. Esta actitud, que provocaba como consecuencia una proliferación de organismos autónomos en las nacientes administraciones, fue criticada en la medida que suponía una falta de imaginación y creatividad preocupante a la hora de definir un nuevo modelo de organización administrativa.

Una de las directrices de actuación del Informe sobre la Administración citado en ocasiones anteriores era la de que se evitara la tentación de crear, sin razones de peso que lo justificaran, un excesivo número de organismos autónomos, resolución que es preciso reconocer que ha tenido un alto nivel de cumplimiento en el proceso de estructuración de la Administración aragonesa.

Por lo que se refiere a su tratamiento normativo, la legislación aragonesa se inspira directamente en la legislación estatal. El artículo 6 de la Ley de hacienda de la Comunidad Autónoma define los organismos autónomos como «los creados por Ley de Cortes de Aragón, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente en régimen descentralizado la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos o la administración de determinados bienes de la Comunidad». Esta misma Ley clasifica a los organismos autónomos y regula su creación y extinción de acuerdo con los criterios de la Ley general presupuestaria.

En cuanto a su régimen jurídico, la LHCA especifica que «se regirán por su Ley de creación» y por la propia LHCA en lo que les sea de aplicación. Parece claro que, no existiendo, como se ha indicado, una ley general sobre la Administración institucional de la Comunidad Autónoma (posiblemente innecesaria), el instrumento legal básico de regulación del organismo será la ley de creación, debiendo, asimismo, tenerse en cuenta los preceptos presupuestarios y económicos de la LHCA que les afectan y también la legislación estatal sobre la materia, ya que al Estado competen en exclusiva

«las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», que deberán respetar las leyes aragonesas de creación de entes autónomos.

El Proyecto de ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma, actualmente en tramitación parlamentaria, dedica un título a «los organismos públicos y empresas de la Comunidad» y, dentro de éste, un capítulo a «los organismos autónomos», efectuando una regulación, sencilla pero completa y sistemática de los mismos, que no aporta novedades de relieve (el margen de innovación respecto de la normativa básica es escaso) en relación con el régimen general.

Aunque en la actualidad no existe una regulación general, es posible, sin embargo, a partir de las leyes aprobadas que contemplan la creación de organismos autónomos concretos, ofrecer algunas consideraciones generales sobre los mismos. Así, es preciso señalar que, a pesar de su naturaleza y definición como entes autónomos, su grado real de autonomía es escaso. Su autonomía en el plano de las decisiones políticas es muy pequeña, ya que los altos cargos del organismo son nombrados por la Diputación General a propuesta del consejero a cuyo departamento están adscritos. Existe, además, un control jerárquico por estos órganos de las actividades y decisiones de los directivos de los organismos autónomos. Su autonomía presupuestaria y patrimonial es también muy relativa, e incluso ha sido una norma habitual en sus leyes de creación renunciar a que tengan funcionarios propios, adscribiéndoseles personal procedente de los servicios centrales.

De este modo, puede afirmarse que en la práctica los organismos autónomos aragoneses han venido funcionando de hecho como una dirección general más del departamento correspondiente.

b) Referencia específica a los organismos autónomos creados en la Comunidad Autónoma.

El primero de los organismos autónomos creados en la Administración aragonesa es el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón. La Ley reguladora es de 22 de noviembre de 1985, justificando su creación en las competencias de carácter eminentemente mercantil y financiero que ha de desarrollar el Instituto, que hacen conveniente «que el órgano de gestión esté dotado de una suficiente autonomía funcional y financiera».

El ISVA se crea con el carácter de organismo autónomo «de carácter comercial y financiero», pero sin perjuicio de desempeñar las funciones administrativas relacionadas con la promoción privada de viviendas de protección oficial y rehabilitación, lo que viene a poner de manifiesto la tesis antes expuesta de la débil construcción técnica de la clasificación legal de los organismos autónomos.

El Servicio Aragonés de Salud, creado por la Ley 2/1989, de 21 de abril, se configura como un organismo autónomo de carácter administrativo, en el que habrá de integrarse la red de centros sanitarios asistenciales de la Comunidad Autónoma. No obstante, la ausencia de perspectivas de transferencia de las instituciones de la Seguridad Social (Insalud), que no se ha incluido como competencia de la Comunidad Autónoma en la reciente reforma del Estatuto, hace que los ambiciosos objetivos iniciales de este organismo se hayan desdibujado.

Finalmente, la Ley 2/1993, de 19 de febrero, creaba el Instituto Aragonés de la Mujer, como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito directamente a

la Presidencia de la Diputación General. Al margen de las dudas sobre la corrección técnica de su dependencia directa del presidente del Gobierno aragonés, su débil estructura presupuestaria y burocrática hubieran hecho aconsejable posiblemente su configuración como un servicio diferenciado sin personalidad jurídica propia, ya que su funcionamiento práctico no exige una mayor autonomía que la de las unidades ordinarias.

4.2. Las empresas públicas

El Estatuto de autonomía, en su artículo 35.1.14, considera como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma «la creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad», y en su artículo 57.2 dispone que la Diputación General de Aragón podrá crear empresas públicas para la ejecución de sus funciones propias reconocidas en el texto estatutario. Desarrollando esta previsión, el artículo 7 de la LHCA establece que son empresas de la Comunidad Autónoma, «a los efectos de esta Ley»:

- a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus organismos autónomos sea mayoritaria.
- b) Las entidades de derecho público, con personalidad jurídica, que por su ley de creación hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

Puede así observarse que la calificación como «empresas» de la Comunidad Autónoma depende básicamente, no de la forma jurídica pública o privada adoptada, sino del régimen jurídico de las actividades, que deberá ser, en ambos casos, de derecho privado.

En relación con las sociedades mercantiles, hay que hacer notar que el número de las creadas como tales durante estos años no ha sido elevado, diez en total, de las que sólo siete siguen existiendo. No obstante, a pesar de ello, la gestión de algunas de ellas ha estado rodeada de fuertes polémicas políticas (como es el caso de la empresa *Pabellón de Aragón 92, SA*, ya extinguida, o actualmente *Videotex Aragón, SA*).

El mayor debate parlamentario lo produjo la creación por la Diputación General (por Decreto 105/1992, de 26 de mayo, y Decreto 106/1992, de 26 de mayo), de dos empresas para «la ejecución de obras públicas de infraestructura» y «para ejecutar acciones relacionadas con el suelo y la vivienda», respectivamente, adscritas al organismo autónomo Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón. La acusación que los grupos de la oposición hacían al Gobierno es que determinadas funciones de carácter inequívocamente público iban a ejecutarse a través de procedimientos jurídico-privados que no ofrecían las garantías propias del derecho público. El Gobierno justificaba su creación en la necesidad de buscar fórmulas alternativas a los lentos procesos burocráticos y argumentaba que tal fórmula operaba sin problemas en otras comunidades autónomas. El cambio de Gobierno que se produjo en la Comunidad Autónoma en septiembre de 1993 supuso la extinción de las mismas, de acuerdo con lo anunciado por el actual presidente en la sesión en que se debatió la moción de censura que provocó el cese del Gobierno anterior.

Pasando a referirnos al segundo tipo de empresas públicas, es decir, a aquellas que, adoptando la forma de entidades de derecho público, rigen sus actividades por el

derecho privado (lo que responde también a un proceso, en algunos aspectos preocupante, de «desadministrativización» de determinadas organizaciones públicas) y que, como la propia LHCA dispone, habrán de nacer o extinguirse, como los organismos autónomos, por ley, sólo pueden citarse dos casos en la Comunidad Autónoma aragonesa.

El primer ente público de esta naturaleza creado hasta el momento en la Comunidad Autónoma de Aragón es la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, definida por la Ley reguladora, de 15 de abril de 1987, como entidad de derecho público «con la naturaleza prevista en el artículo 7.1.b de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», y por ello en su artículo 15.2 se dispone que «sus relaciones jurídicas externas, adquisiciones patrimoniales y régimen de contratación estarán sujetos al Derecho privado, sin otras excepciones que las previstas en la legislación vigente», y, asimismo, el personal de la Corporación y de sus sociedades se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral (artículo 38.1).

La organización de este ente público tiene componentes propios de una sociedad mercantil y de un organismo autónomo. Los órganos de dirección —Consejo de Administración, Consejo Asesor y Director General— responden a un esquema híbrido en el que el carácter público de la institución no impide que ésta se adapte en su funcionamiento a las formas jurídicas privadas.

El desinterés del Gobierno autonómico durante un dilatado período de tiempo y las graves discrepancias políticas posteriores sobre la forma de ejecución del proyecto de televisión autonómica, han supuesto que, después de siete años de vigencia de la Ley, el Consejo de Administración del ente no se haya constituido ni sea previsible que ello ocurra a corto plazo.

Por Ley 7/1990, de 20 de junio, de las Cortes de Aragón, se creó otro ente público, el Instituto Aragonés de Fomento, que se configura también como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, a cuyo «régimen de contratación, tráfico patrimonial y mercantil y actividades externas le será de aplicación el ordenamiento jurídico privado.»

Los objetivos básicos del Instituto de Fomento (favorecer el desarrollo socioeconómico de Aragón, favorecer el incremento y consolidación del empleo, y corregir los desequilibrios territoriales), junto a sus funciones definidas en el artículo 4 del proyecto de ley, justifican la adopción de esta fórmula jurídica, que garantiza la agilidad y eficacia de la actuación del ente sin menoscabo de su naturaleza jurídico-pública.

4.3. Otras entidades de derecho público

Existen en la organización pública de la Comunidad Autónoma aragonesa dos entidades de derecho público que no es posible encuadrar en las categorías anteriores: la primera de ellas es el Consejo de la Juventud de Aragón, creado por Ley 2/1985, de 28 de marzo, «como entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», configurándose como un órgano de relación, en los temas relativos a juventud, con las entidades públicas existentes en Aragón y, especialmente, con la Diputación General de Aragón, a través del Departamento de Bienestar Social y Trabajo, competente por razón de la materia.

Si se analiza la composición del Consejo, de base asociativa privada, y sus funcio-

nes, es difícil comprender cómo se ha optado por configurarlo como una entidad de derecho público, algunos de cuyos actos pueden estar sujetos al derecho administrativo y, por tanto, ser recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 11 de la Ley reguladora).

Como es lógico, el propio texto legal expresa que «no serán de aplicación al Consejo de la Juventud las disposiciones de la Ley de Entidades Estatales Autónomas», por lo que su régimen jurídico, que la Ley no detalla, queda en la más absoluta indefinición, siendo prácticamente imposible la utilización de criterios analógicos por la inexistencia de supuestos similares.

La Ley 3/1990, de 4 de abril, crea otro ente de características muy similares al anterior: el Consejo Aragonés de la Tercera Edad, al que califica como «entidad de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», que habrá de regirse por su Ley de creación, por las normas que la desarrollen y por los estatutos que elabore el propio Consejo.

En este caso no existe en la Ley la más mínima referencia al régimen jurídico de los actos del Consejo, laguna legal técnicamente inexplicable y que podría llevar a suponer que la *vis atractiva* derivada de la calificación del Consejo como persona jurídico-pública comportaría su aplicación a aquéllos como norma general del derecho administrativo.

Sin embargo, si se tiene en cuenta la base asociativa del propio Consejo y su estructura y funciones, puede resultar una contradicción la aplicación al mismo de un régimen jurídico-público.

En realidad, el problema nace de que lo que debió configurarse como órganos consultivos y de participación de unos determinados sectores e intereses sociales en la Administración autonómica, se ha calificado como ente público, produciéndose una «publicación» de lo que sólo debe pertenecer al campo de las relaciones jurídico-privadas.

5. *Órganos consultivos y de participación*

En el proceso de construcción de la Administración de la Comunidad Autónoma aragonesa han estado presentes las actuales controversias sobre el tipo de órganos consultivos más adecuados para una Administración eficaz.

Así, hoy día, parece que el tradicional sistema de órganos consultivos colegiados de carácter burocrático, independientes de la Administración activa que evacúan consultas de ésta a través de dictámenes solemnes, se adapta con dificultad a las necesidades de asesoramiento puntual y permanente de los órganos administrativos de gestión.

Por otra parte, se observa en las actuales administraciones una multiplicación permanente de los órganos colegiados de carácter consultivo no burocráticos, es decir, de aquellos en los que están representados los diversos intereses sociales afectados por las decisiones de los órganos activos.

En este contexto haremos referencia a los órganos consultivos de la Administración autonómica, distinguiendo entre aquellos de carácter interno no representativos y aquellos que reúnen la condición de órganos consultivos y de participación.

En cuanto a los primeros, hay que indicar, en primer lugar, que no existe en la Comunidad Autónoma aragonesa un alto órgano colegiado consultivo del Gobierno. Su inexistencia ha podido estar justificada hasta el momento si se tiene en cuenta la

dimensión de su Administración, su realidad competencial y la posibilidad existente de recurrir en supuestos concretos al propio Consejo de Estado.

No obstante, el proyecto de Ley del presidente y del Gobierno de Aragón, actualmente en tramitación en las Cortes, prevé la creación de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno, a la que atribuye, en relación con el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, una extensa relación de competencias consultivas que vienen a coincidir sustancialmente con las que en el ámbito nacional ejerce el Consejo de Estado. Incluso dispone que «conforme a lo autorizado por el ordenamiento jurídico aplicable, la Comisión Jurídica Asesora informará en los asuntos de competencia a las entidades locales aragonesas que requieran dictamen de un órgano consultivo» (artículo 58 del Proyecto), estableciendo —con todo tipo de cautelas jurídicas por los problemas competenciales que podría conllevar— la posibilidad de que la función consultiva de la Comisión se extienda en el futuro a las corporaciones locales.

En el debate parlamentario de totalidad del Proyecto de ley, algunos grupos políticos mostraron sus reticencias a la creación de este órgano por considerar las dificultades existentes para garantizar, al menos dentro del esquema legal del proyecto, el prestigio, imparcialidad y cualificación técnica que se reconoce al Consejo de Estado.

De este modo, en el momento presente, el órgano que tiene atribuida la función consultiva de carácter más general en la Administración aragonesa es la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Relaciones Institucionales, integrada en la estructura del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

A esta Dirección General, a la que están adscritos los letrados de la Administración de la Comunidad Autónoma, le corresponde (además de las funciones de representación y defensa de ésta ante el Tribunal Constitucional y los órganos jurisdiccionales) «la función de asesoramiento en Derecho de la Diputación General, de la Administración Pública y de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón». A la vista de las importantes funciones consultivas que le atribuye su norma reguladora, es obvio que a la Dirección General de los Servicios Jurídicos le corresponde una función primordial tanto en el correcto proceso de producción del derecho público de la Comunidad Autónoma como en la sujeción a la legalidad de sus decisiones de mayor trascendencia. Sin embargo, la permanente tentación de los órganos políticos de sustraerse a los controles técnicos (más aún si provienen de un órgano ajeno al propio departamento) supone que, en la práctica, se incumpla en ocasiones el trámite de consulta, peligrando el cumplimiento de los objetivos de la dirección general.

El segundo grupo de órganos consultivos a los que al comenzar este epígrafe nos referíamos es el de aquellos que, a la vez de desarrollar una función de asesoramiento, tienen como finalidad, según ha indicado Sánchez Morón, introducir en el proceso de formación de las decisiones los intereses colectivos o difusos que emergen dentro de la sociedad moderna frente a la dicotomía clásica interés privado-interés público.

El número de órganos consultivos de esta naturaleza creados desde la aprobación del Estatuto de autonomía ha sido muy elevado (como también ha ocurrido en las restantes comunidades autónomas), en la medida que ha sido uno de los escasos recursos técnico-organizativos para llevar a la práctica el objetivo de conseguir unas administraciones públicas más participativas y próximas al ciudadano. Lo cierto es que la proliferación mecánica y tendente a generalizarse a todos los sectores de estos consejos puede ser un exponente de la ausencia de imaginación política para encontrar otras vías de participación diferentes.

Entre los órganos consultivos de participación creados en la Administración de la Comunidad Autónoma, cabe citar: el Consejo Agrario de Aragón (Decreto 77/1983, de 21 de julio); el Consejo de Comunidades Aragonesas (Decreto 14/1986, de 6 de febrero); el Consejo Aragonés de Bienestar Social (Decreto 160/1987, de 20 de octubre); el Consejo Asesor de Industria y Energía (Decreto 10/1983, de 14 de enero); el Consejo Asesor de Investigación (Decreto 88/1983, de 6 de octubre); el Consejo del Patrimonio Cultural (Decreto 5/1984, de 24 de enero); el Consejo Regional de Transportes (Decreto 29/1986, de 24 de marzo, modificado por Decreto 110/1986, de 14 de noviembre); el Consejo de Turismo (Decreto 62/1984, de 30 de julio); los Consejos de Caza (Decreto 42/1986, de 14 de abril); los Consejos de Salud (regulados en la Ley del Servicio Aragonés de Salud); el Consejo Aragonés del Deporte (Decreto 61/1994, de 6 de abril), etc.

Dentro de este tipo de órganos tienen una especial importancia y significado dos creados por leyes específicas en los últimos años: el Consejo Económico y Social de Aragón, creado por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, como «órgano para hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Aragón», y cuyo nivel de funcionamiento en su corto período de existencia ha sido notable; y el Consejo Aragonés de Protección de la Naturaleza, creado por la Ley 2/1992, de 13 de marzo, «como órgano colegiado consultivo y de participación en materia de protección de la naturaleza y de utilización racional de sus recursos», como consecuencia de una iniciativa legislativa popular, sin que haya respondido hasta el momento a las expectativas y objetivos que impulsaron su constitución.

III. El funcionamiento de la Administración: propuestas e iniciativas de modernización y reforma

1. *Planteamiento inicial*

Ya se indicó al comienzo de este trabajo que la sensibilidad política ante los problemas de funcionamiento de la Administración no ha sido muy elevada durante la última década.

En Aragón, durante la etapa preautonómica poco se pudo hacer para mejorar el funcionamiento de los escasos servicios transferidos. El objetivo básico fue integrarlos en la nueva estructura política y procurar mantener como mínimo los niveles de gestión de la Administración anterior. La desacertada planificación del proceso de transferencias y su cicatería durante este primer período impidieron cualquier planteamiento más innovador.

Aprobado el Estatuto de autonomía y elegidas las Cortes de Aragón, el primer Gobierno muestra una especial sensibilidad por las cuestiones relacionadas con la mejora del funcionamiento de la Administración pública emergente y elabora el tantas veces citado *Libro blanco* o informe sobre su organización y funcionamiento, dedicando una parte importante de sus propuestas de actuación a la introducción de programas específicos sobre el funcionamiento de la Administración. Temas tales como la planificación y programación de la actividad administrativa, mecanismos de coordinación, productividad y análisis del rendimiento de los servicios, simplificación de procedimientos, función directiva, y otros muchos, eran tratados en el Informe, proponiéndose programas concretos de actuación.

Si con respecto a la organización administrativa las propuestas del Informe (1985) marcaron las pautas básicas posteriores (aunque con notables distorsiones e incumplimientos en algunos casos), en las soluciones sobre los problemas de funcionamiento de los servicios los incumplimientos fueron mucho mayores. Tras la aprobación del Informe por las Cortes, la resistencia a la ejecución de sus directrices en el seno de la Administración fue patente, y después del cambio de Gobierno producido como consecuencia de las elecciones autonómicas de 1987 se fue abandonando progresivamente el cumplimiento de la mayor parte de sus indicaciones.

Sólo determinadas acciones puntuales, bien procedentes del *Libro blanco*, bien instrumentadas de forma individual y aislada, se llevaron a cabo durante varios años (1987-1991). La sensibilidad por los problemas de mejora de la Administración pública sólo se recupera en la Comunidad Autónoma con motivo de la elaboración por la Administración del Estado de sus planes de modernización de las administraciones públicas. Resultaba así paradójico que un Gobierno autonómico descubriera su vocación por la modernización a impulsos de una iniciativa del Gobierno central, cuando seis años antes las Cortes de Aragón habían aprobado por unanimidad un plan de actuación sobre la Administración que estaba en una gran parte aún por desarrollar.

En este contexto, la Diputación General en el año 1992 iniciaba las actuaciones precisas para la elaboración de un plan de modernización que no llegó a culminarse al producirse en 1993 un nuevo cambio de Gobierno.

El actual Gobierno aragonés aprobó al comienzo de su mandato el ya citado Proyecto de ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración autonómica. Pese a su calidad técnica, no propone de forma general (como hace por ejemplo la Ley del Parlamento de Cataluña de 14 de diciembre de 1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico, en su título III) la instrumentación jurídica del conjunto de medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento administrativo, sino que opta por establecer determinadas regulaciones puntuales.

2. Órganos creados para «la modernización y reforma»: burocratización progresiva y desaparición final de la Comisión de Racionalización Administrativa

El *Libro blanco* sobre la Administración disponía como órgano nuclear para la instrumentación del plan de reforma la constitución de una Comisión de Racionalización Administrativa (Decreto 105/1985, de 29 de agosto), presidida por el consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, de la que formaban parte directores y responsables técnicos de las áreas de organización, función pública, presupuestos, informática y servicios jurídicos, y a la que también se incorporaban expertos en técnicas de gestión y organización. Este órgano estaba llamado a tener un papel decisivo tanto en la organización administrativa como en la introducción de las iniciativas de modernización. Su vitalidad fue notable en un principio y promovió estudios sobre la organización, programas concretos de simplificación de trámites y la elaboración de un plan de informatización, pero progresivamente, y por muy variadas razones, su impulso inicial decayó, convirtiéndose en un órgano colegiado burocrático de control de determinados expedientes sobre creación de nuevos órganos o sobre temas funcionariales.

Uno de los instrumentos considerados como de primera importancia para el éxito del proceso de reforma era también la Inspección de Servicios. La vinculación entre los

conceptos de organización e inspección era el criterio inspirador del Decreto 104/1985, de 25 de agosto, regulador de la Inspección de Servicios de la Diputación General de Aragón. En él, la Inspección se concebía no como un órgano de control del funcionariado, sino como una unidad de estudio y propuesta de alternativas sobre la organización y el funcionamiento de la Administración autonómica. De esta unidad dependía en buena medida la correcta instrumentación técnica del proceso de reformas.

Sin embargo, la realidad en la práctica fue muy distinta. Por una parte, se separaron al cabo del tiempo las funciones de organización e inspección; por otra, los inspectores dejaron de analizar con carácter creativo y modernizador los servicios y se limitaron a realizar actividades administrativas de carácter general, incluso ajenas al propio concepto de inspección.

El relanzamiento de las sensibilidades modernizadoras a principios de los noventa a que antes hemos hecho referencia, supuso que por Decreto 66/1992, de 28 de abril, se derogara la norma creadora de la Comisión de Racionalización Administrativa y se creara una nueva Comisión de Ordenación y Racionalización Administrativa. Sus funciones volvían a ser ambiciosas, pero la consistencia de sus avales políticos e incluso técnicos era escasa, hasta el punto de que el Gobierno que accedió a la Diputación General en 1993 suprimió la citada Comisión, sustituyéndola por una Comisión de Coordinación Administrativa (Decreto 164/1993, de 19 de octubre) cuyas competencias nada tienen que ver con la modernización y reforma de la Administración.

Triste discurrir, por tanto, el de un órgano que se consideró esencial en el proceso de modernización de la Administración aragonesa.

3. *Realizaciones y fracasos en las iniciativas de reforma y modernización*

Casi todas las actuaciones desarrolladas en este ámbito provienen de las contempladas inicialmente en el *Libro blanco* sobre la Administración, aunque ya se ha indicado que entre los objetivos programados y las realizaciones efectivas existe una gran distancia.

3.1. La planificación y programación de la actividad administrativa

Frente a las indicaciones y previsiones del *Libro blanco*, que exigía que cada órgano hasta el nivel de servicio elaborara un programa de actuación anual, ha de reconocerse que no existe en la actualidad un sistema general de programación de las actividades integrado en la Comunidad Autónoma. El grado de definición de los objetivos de las direcciones generales, servicios, etc., es muy escaso y las posibilidades correlativas de ejercer un control de resultados casi nulas.

Como es natural, los instrumentos generales de planificación se han aprobado (ejemplos de ellos pueden ser los planes económicos regionales o el Plan estratégico para Aragón); como también se ha ido afinando progresivamente en la técnica de elaboración del presupuesto por programas, aunque sus posibles virtualidades como técnica de dirección y control se han explotado muy escasamente. Pero la realidad es que los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma aragonesa siguen actuando, en general, a remolque de los hechos, zarandeados por la presión diaria de los diversos asuntos que fluyen del exterior, sin la suficiente capacidad de anticipación a

través de una labor de programación y definición de objetivos correctamente instrumentada.

3.2. Simplificación de trámites y procedimientos

En el año 1986 se inició un programa «piloto» de simplificación de procedimientos promovido por la recientemente creada Comisión de Racionalización. Este programa, que afectó a expedientes relativos a las materias de caza y pesca y, en parte, con carácter muy elemental, a instalación de industrias, iniciándose también en procedimientos relacionados con la materia de vivienda, pero no tuvo ningún desarrollo posterior, pese a haber sido evidentes los rendimientos obtenidos en los procedimientos en que se utilizó.

Años más tarde, por Decreto 198/1993, de 24 de noviembre, se creó la ventanilla única en la Administración de la Comunidad Autónoma. Pese a que en su artículo 6 esta disposición establece que «la Gerencia de Servicios de Ventanilla Única podrá gestionar de manera unificada la tramitación de expedientes administrativos, cuando así lo permitan las disposiciones legales en cada materia», la implantación de procedimientos unificados es un tema de gran complejidad normativa y técnica, que requiere tiempo, y es, hasta ahora, más un deseo que una realidad. Esta «ventanilla única» es, por tanto, en el momento presente, ante todo, una buena oficina de información, a la que nos referiremos con más detalle en un epígrafe posterior.

3.3. Planes de informatización y comunicaciones

El primer Plan de informatización se elaboró en el marco de las directrices aprobadas como consecuencia del Informe sobre la Administración en el año 1986. Se basaba en un criterio excesivamente centralizador y la eclosión de los microprocesadores hizo que su ejecución fuera en la práctica imposible. Ello supuso que cada departamento del Gobierno concibiera de forma autónoma su gestión informatizada, lo que supuso como consecuencia una descoordinación elevada en la implantación del sistema. Por ello se inició en enero de 1992 la elaboración de un nuevo Plan informático (que continuaba optando por criterios muy centralizadores y que no llegó a ser aprobado), junto con un Plan de comunicaciones cuya ejecución, sin embargo, ha constituido un relativo éxito.

Los programas de formación del personal en técnicas informáticas se han ido desarrollando con normalidad, pero el grado de informatización de la organización es, en este momento, muy desigual y particularmente bajo en los servicios periféricos.

3.4. Evaluación del rendimiento y control de eficacia de los servicios

Ya se ha indicado que el órgano encargado de someter periódicamente a auditorías e inspecciones críticas para comprobar el nivel de eficacia de los distintos órganos y proponer, en su caso, medidas de corrección era la Inspección de Servicios. Su Decreto regulador así lo disponía, garantizando, además, la independencia de la función inspectora de los departamentos sometidos a su examen. Su puesta en práctica, sin embargo, constituyó un evidente fracaso que comenzó cuando los inspectores fueron seleccionados, salvo algún caso, entre funcionarios cuya especialización profesional estaba muy alejada de las técnicas de organización y gestión pública. La ausencia de

una decidida voluntad política de evaluar el rendimiento de la organización hizo el resto. En la actualidad es un programa arrinconado y con escaso predicamento entre las autoridades y funcionarios de la Comunidad.

No obstante, el nuevo Proyecto de ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración autonómica, en su disposición adicional undécima, obliga acertadamente a los órganos administrativos y organismos públicos «a someterse periódicamente a controles de eficacia, que tendrán como finalidad comprobar el cumplimiento de los objetivos asignados por el ordenamiento y el coste económico consiguiente». Si se aprobara esta disposición en su actual redacción, sería preciso que la Administración instrumentara los medios que hicieran posible el efectivo cumplimiento de lo preceptuado, ya que, como ha podido observarse, las resistencias políticas y burocráticas son intensas.

3.5. Coordinación y control de la calidad de las normas jurídicas

Una preocupación ya manifestada en el *Libro blanco* sobre la Administración en 1985 era el progresivo deterioro de la calidad técnica de las normas reglamentarias e incluso de los proyectos de ley que la Diputación General remitía a las Cortes y la descoordinación interna de sus procedimientos de elaboración. Las recomendaciones que aquél efectuaba no sólo no se cumplieron, sino que el número de «filtros» técnico-jurídicos al que se sometían las normas eran cada vez menor, actuando cada departamento (e incluso cada dirección general) independientemente en el proceso de elaboración de las normas. La situación a la que se llegó ha obligado a adoptar diversas medidas puntuales. Una instrucción interna del Departamento de Presidencia (1993) especifica las condiciones técnicas a que deben ajustarse los proyectos de ley y reglamentos, trasladando a la Comunidad Autónoma los criterios ya establecidos por disposiciones de la Administración general del Estado. Por otra parte, la Dirección General de los Servicios Jurídicos está efectuando un notable esfuerzo para conseguir que todas las disposiciones pasen por el obligado filtro de su informe. Finalmente, el Proyecto de ley del presidente y del Gobierno de Aragón, actualmente en tramitación parlamentaria, dedica una cuidadosa atención al procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, introduciendo todo tipo de cautelas para garantizar la calidad de las normas.

3.6. Servicios de información al ciudadano. La «ventanilla única»

Por Decreto 16/1983 se creó la Oficina de Información, Sugerencias y Reclamaciones, bajo la dependencia directa del propio presidente de la Diputación General. Posteriormente, en 1987 se integró en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y se extendieron su oficinas a las Delegaciones Territoriales de Huesca y Teruel. Pese a la escasez de medios iniciales, su creación fue bien recibida y funcionaron correctamente, con una notable tendencia a la expansión. La primera consecuencia de ello fue la aprobación por Decreto 196/1988, de 27 de diciembre, de la constitución de una más ambiciosa Oficina de Relaciones Ciudadanas, bajo la dependencia del consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, dotada de un centro de documentación de alta calidad y de los necesarios medios personales y materiales.

El último paso en este proceso ha sido la creación por Decreto 198/1993, de 24 de noviembre, de la Gerencia de Servicios de Ventanilla Única, de nuevo bajo la directa

dependencia del presidente de la Diputación General. Con ella se pretende dar un salto cualitativo en los objetivos de este tipo de centros. En primer lugar, se trata de que sea una oficina de información y documentación sobre asuntos relativos a todas las administraciones que operan en Aragón; también un registro central y permanente de documentos e instancias dirigidos a todas las administraciones públicas, en los términos establecidos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, finalmente, un centro de gestión unificada de tramitación de expedientes aunque afecten a distintas administraciones.

Como ya se ha indicado, si los dos primeros objetivos se encuentran en vías de cumplimiento, con respecto al tercero no han hecho más que iniciarse los estudios previos que permitan afrontar, en el futuro, una cuestión de gran complejidad técnica y jurídica.

3.7. La formación de directivos y el papel del Instituto Aragonés de Administración Pública

No es preciso insistir en que un cuadro de directivos públicos profesionales y capacitados es, junto con la indispensable voluntad política, un elemento clave para iniciar cualquier proceso de reforma y transformaciones en la Administración pública.

En la Administración autonómica aragonesa, dada la profesionalización inicial de los puestos directivos, esta necesidad era mucho más patente, sobre todo si se tiene en cuenta que el funcionariado transferido a la Comunidad Autónoma procedía básicamente de los servicios periféricos del Estado y, por tanto, carecía de experiencia en las actividades de planificación, presupuestación y alta dirección que, hasta entonces, se ejercitaban desde la Administración central.

Cuando por Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, se creó el Instituto Aragonés de Administración Pública (como servicio sin personalidad jurídica propia), integrado en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se generaron grandes expectativas a este respecto.

El centro nacía en ese momento con notable apoyo político, con un amplio haz de competencias (control y coordinación de todos los procesos de selección de personal, formación y perfeccionamiento en todos los niveles, investigación sobre temas administrativos) y abierto, además, a los funcionarios de las corporaciones locales a través de posibles convenios. Sus primeros pasos fueron también firmes, pero escasamente duraderos. Nada se ha hecho hasta el momento en relación con la formación de funcionarios directivos, ni siquiera a través de convenios con otros centros más experimentados, de tal modo que la penetración en la Administración pública aragonesa de las modernas técnicas de gestión y dirección ha dependido de la iniciativa e interés individual de los funcionarios.

En cuanto al resto de las tareas de formación, la situación no es mucho más alentadora. Salvo alguna meritoria excepción, una multitud de pequeños cursillos de formación, casi siempre dirigidos a los niveles inferiores del funcionariado, se van convocando sin responder en realidad a un plan general de formación del personal, elaborado en función de una evaluación previa en las necesidades formativas de la organización.

IV. Recapitulación

1. En el proceso de construcción del Estado de las autonomías, los problemas relativos a la organización y funcionamiento de las nuevas Administraciones autonómicas no han ocupado, en general, el lugar destacado que hubiera debido corresponderles en la agenda de prioridades de los responsables políticos de las Comunidades. La Comunidad Autónoma de Aragón no ha sido una excepción a esta realidad, pese a algún intento político destacado de afrontar con rigor esta importante cuestión.

2. Durante la etapa preautonómica (1978-1982) no puede hablarse en Aragón de la existencia de una auténtica Administración pública propia. Se produce un gran desajuste entre la ambiciosa estructura de órganos políticos creada y la realidad de unas transferencias escasas y mal programadas, que convierten al ente preautonómico aragonés (Diputación General de Aragón) en un enorme caparazón de puestos políticos vacío de auténtico contenido competencial.

3. A partir de la aprobación del Estatuto de autonomía comienzan a sentarse las bases de la actual estructura político-administrativa de la Comunidad Autónoma aragonesa. Desde el punto de vista jurídico, la nueva organización está enmarcada en los preceptos estatutarios relativos a la Administración pública, escasamente novedosos (entre los que se incorporan los criterios procedentes del Informe de la Comisión de Expertos) y en la Ley del presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de 1984.

Desde el punto de vista político, la actuación central durante estos años la constituye el *Libro blanco* o Informe remitido en 1985 por la Diputación General a las Cortes sobre la organización y funcionamiento de la Administración autonómica que contenía un plan general (el primero que se elaboraba en España de esta naturaleza) con casi cien medidas a adoptar a corto, medio y largo plazo, que, tras un largo debate parlamentario, se aprobó por unanimidad.

Pese a la importancia de esta iniciativa, la voluntad política de ejecución de las medidas aprobadas se mantuvo firme durante poco tiempo, y el impulso modernizador fue cediendo progresivamente. Las directrices del *Libro blanco* cayeron prácticamente en el olvido con el transcurso del tiempo.

4. La planta inicial de la organización administrativa autonómica aragonesa, inspirada en las propuestas del Informe, tenía algunos elementos positivos: número reducido de departamentos (o consejerías), siete; número reducido de direcciones generales, quince; proceso controlado de creación de otros órganos administrativos inferiores. No se habían producido contrataciones administrativas de personal masivas como en otras comunidades autónomas, contando la Administración aragonesa casi exclusivamente con los funcionarios transferidos por el Estado. Los puestos de director general se profesionalizan, siendo cubiertos por funcionarios de nivel superior con la cualificación técnica necesaria. El personal eventual se circunscribe a los gabinetes del presidente y los consejeros, sin que en ningún caso se supere la cifra de tres eventuales por departamento. El diseño de funcionamiento interno del sistema administrativo incorpora algunos elementos originales en función de las dimensiones y características

específicas de la Administración autonómica aragonesa, con el objetivo de conseguir un menor coste y un mayor grado de integración interdepartamental.

5. Progresivamente este positivo esquema inicial va diluyéndose. El número de departamentos tiende a aumentar, aunque ligeramente, las direcciones generales crecen de quince a más de treinta en la actualidad, y el número de servicios, secciones, etc., sufre un proceso de inflación progresiva; todo ello sin que las competencias ejercidas por la organización inicial antes citada hubieran sufrido un aumento significativo. El número de funcionarios y personal laboral al servicio de la Administración autonómica permanece, sin embargo, inalterado, aunque sufre un aumento considerable el capítulo presupuestario de gastos de personal. Al mismo tiempo, se inicia una clara tendencia a la politización de los directores generales, e incluso se puede apreciar la incidencia de valoraciones de naturaleza política a la hora de cubrir los puestos administrativos calificados como de «libre designación» entre funcionarios.

Por otra parte, los elementos originales del diseño administrativo inicial se pierden, desbordados por este proceso.

6. Frente a las indicaciones del Estatuto de autonomía de que la administración autonómica articulara la gestión de sus servicios periféricos a través de las diputaciones provinciales, la Comunidad Autónoma aragonesa optó desde un principio por crear una Administración periférica propia. Es más, fue la primera Comunidad que creó la figura de un delegado territorial único en la provincia (con categoría de director general), como representante del Gobierno autonómico en la misma y del que dependen los diferentes servicios periféricos de los departamentos.

Sin embargo, aunque la figura puede considerarse consolidada desde un punto de vista formal, ha carecido del suficiente apoyo político desde los órganos centrales de la Comunidad Autónoma y ha tenido que luchar en solitario para abrirse un hueco entre las autoridades políticas provinciales preexistentes (gobernador civil y presidente de la Diputación Provincial).

7. En la Comunidad Autónoma aragonesa no se ha abusado de la creación de organismos autónomos. Sólo existen tres en la actualidad que respondan técnicamente a dicha denominación. Sin embargo, el funcionamiento real de alguno de ellos invita a reflexionar sobre la justificación de su constitución como organismo autónomo diferenciado. Tampoco han sido muchos los entes públicos sometidos a un régimen jurídico-privado creados hasta el momento (sólo dos, el Instituto Aragonés de Fomento y la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, éste último aún no constituido). En cuanto a sociedades mercantiles de capital público, tampoco su número ha sido elevado, diez en total, de las que subsisten siete. La creación de dos de ellas provocó, no obstante, una fuerte controversia política al estimar algunos grupos parlamentarios que, a través de ellas, funciones de carácter público se iban a sustraer al necesario régimen jurídico-público, lo que provocó su extinción al producirse un cambio de Gobierno.

8. Durante estos años se ha producido en la Comunidad Autónoma una auténtica eclosión de órganos consultivos de participación. El balance de su funcionamiento presenta desequilibrios, aunque, en general, no han respondido a las expectativas que

impulsaron su creación. Por otra parte, en la Comunidad Autónoma aragonesa no se ha creado hasta el momento un alto órgano colegiado consultivo del Gobierno, aunque en un proyecto de ley actualmente en tramitación parlamentaria se propone su creación.

9. En el *Libro blanco* o Informe sobre la Administración autonómica de 1985 se establecía un conjunto de propuestas para la mejora y modernización de su funcionamiento. Las propuestas afectaban a los siguientes temas: planificación y programación de la actividad administrativa; instrumentos para una mayor coordinación funcional; control de productividad y análisis de coste y rendimiento de los servicios; programa de simplificación de trámites y procedimientos; desconcentración de funciones; control de calidad de las normas jurídicas; control de eficacia de los servicios administrativos; programa de funcionarios directivos; plan de informatización; oficinas de información al público... Al mismo tiempo disponía la constitución de una comisión de racionalización administrativa como órgano nuclear impulsor del proceso de reforma.

La Comisión sufrió una progresiva burocratización, perdiendo el necesario apoyo político. Como consecuencia de ello, una buena parte de las propuestas racionalizadoras no se ejecutaron o se ejecutaron inadecuadamente. El interés político por los problemas relativos al funcionamiento de la Administración autónoma fue siendo cada vez más escaso; resucita ligeramente cuando la Administración del Estado pone en marcha su plan de modernización y sólo ofrece en los últimos años como positivas algunas iniciativas puntuales.

Bibliografía

I. En primer lugar, se recogen una serie de monografías sobre la Administración pública, en las que se dedica especial atención a la organización de las comunidades autónomas: Álvarez Rico, M., *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986; Álvarez Rico, M., y 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, y, también del mismo autor, *Instituciones Administrativas* (Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, SA; López Nieto, F., *La Administración Pública en España*, Ariel, Barcelona, 1989; Martínez Marín, A., *Derecho Administrativo. La organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1986.

II. A continuación, se recogen una serie de trabajos que se refieren a la Administración pública de las comunidades autónomas: Álvarez Conde, E., «Algunas consideraciones sobre el Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *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, pág. 93 y ss., y, también de este autor, «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 182 (1979), pág. 27 y ss.; Bassols Coma, M., «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en la 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, septiembre-diciembre 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, mayo-agosto de 1983, pág. 217 y ss.; Font Llover, T., y Perulles, J. M., «La Administración Pública», en la obra *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, dirigida por 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», en la obra *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, pág. 1457 y 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, julio de 1988, pág. 7 y 22.; López-Medel Bascones, J., «Administración de las Comunidades Autónomas y Administración del Estado», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, junio de 1993, pág. 419 y ss.; Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II. Civitas, Madrid, 1982; Parejo Alfonso, L., «La Administración autonómica: organización y burocracia», en la obra *El futuro de las autonomías territoriales*, dirigida por L. Martín Rebollo. Asamblea Regional/Univesidad de Cantabria, 1991; Santamaría Pastor, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988 (véanse capítulos décimo, apartado II y decimosegundo).

III. En relación con la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón pueden verse los siguientes trabajos: Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M., *El Estatuto de Autonomía de Aragón*, Diputación General de Aragón, 1985; Bermejo Vera, J., y otros, *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, Zaragoza, 1987; Embid Irujo, A., «El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón», en la obra *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigida por este autor. El Justicia de Aragón/Ibercaja, Zaragoza, 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 Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, y también de este autor, «La Diputación General de Aragón (El Gobierno y la Administración)», en la obra *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, coordinada por el autor, Ibercaja, Zaragoza, 1990, pág. 130 y ss., y «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, diciembre de 1992, pág. 235 y ss.; Martínez Pallares, P. L., «La Administración Local en la Comunidad Autónoma de Aragón» (véase el capítulo III de este trabajo, *La regulación de las relaciones de la Administración autonómica con las administraciones locales, en especial la Ley 81/1985, de 20 de diciembre,*

reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio), en la obra *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, coordinada por M. Giménez Abad, Ibercaja, Zaragoza, 1990; Salanova Alcalde, R., «La Administración Local en Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1, diciembre de 1992, pág. 159 y ss.

IV. En este apartado se recogen una serie de trabajos referidos a la Administración pública de diversas comunidades autónomas: Argullol Murgadas, E., «Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla y León», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, septiembre-diciembre de 1983, pág. 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, pág. 121 y ss.; Font Llovet, T., «La organización administrativa de la Generalidad de Cataluña», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 12, diciembre de 1990, pág. 121 y ss.; Garrido Falla, F., «Sobre la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 2, mayo-agosto de 1985, pág. 9 y ss.; Guaita Martorell, A., «La Administración de la Comunidad Foral de Navarra», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre de 1984, pág. 67 y ss.; Huidobro Díez, C., «La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 3, pág. 163 y 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, pág. 131 y ss.; Linde Paniagua, E., «La creación de organismos y empresas públicas en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 7, enero-abril de 1987, pág. 354 y ss.; Martín Rebollo, L., «El Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid», en la obra *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Madrid*, dirigida por R. Gómez Ferrer, Civitas, Madrid, 1987, y también de este autor, *Instituciones autonómicas. Estudio 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. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Madrid*, pág. 197 y ss. Civitas, Madrid, 1987; Pérez Moreno, A., «La organización administrativa de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. II extra, 1980, pág. 259 y 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, enero-julio de 1989, pág. 63 y ss.; Pita Grandal, A. M., «La empresa pública en el ordenamiento jurídico de Cataluña», *Autonomies*, núm. 2-3, diciembre de 1985, pág. 73 y ss.; Rodríguez-Arana Muñoz, J., y Aguilar López, M., «Régimen de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Galicia», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, mayo-agosto de 1991, pág. 249 y ss.; Rodríguez Rodríguez, D., «Reforma e modernización da Administración pública galega», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 5, 1993, pág. 11 y ss.; Sánchez López, J., «La Administración autonómica andaluza», en la obra *El Estatuto de Andalucía*, vol. III (*El Gobierno y la Administración*), Ariel Derecho, Barcelona, 1990, pág. 103 y ss.

V. En relación con la Administración consultiva de las comunidades autónomas se recogen los siguientes trabajos: Bravo-Ferrer Delgado, M., «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 60, octubre-diciembre de 1988, pág. 569 y ss.; Font Llovet, T., «Los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», *Autonomies*, núm. 8, diciembre de 1987, pág. 7 y 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, enero-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-diciembre de 1989, pág. 609 y ss.; Molas Batllori, I., «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, año 1992, pág. 31 y 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 Autònòmics*, núm. 56, mayo-diciembre de 1986, pág. 367 y ss.; Rodríguez Oliver, J. M., «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, abril-junio de 1982, pág. 257 y ss.; Tolívar Alas, L., «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, enero-marzo de 1981, pág. 63 y 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, 1990, pág. 153 y ss.

VI. Finalmente, y sobre la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, véase el trabajo de Hogan, M., «El Delegado provincial en la política autonómica», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82, octubre-diciembre de 1993, pág. 145 y ss.

