

## LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

### SUMARIO:

#### *Introducción:*

1. Plantamiento general: la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón: A) Referencia al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma: a) La personalidad jurídica de la Administración aragonesa. b) Potestades y prerrogativas. c) Las «especialidades » del procedimiento administrativo.

2. Los principios Estatutarios de la organización administrativa. Su desarrollo legislativo: A) El principio de jerarquía. Distribución de competencias. B) El principio de eficacia. Iniciativas para la consecución de una Administración más eficaz: a) Consideraciones generales. b) El «Informe sobre la Administración» de 1985. c) El «Plan de Renovación y Modernización» de 1996. d) Propuestas modernizadoras de la Ley de la Administración de 1996. C) El principio de objetividad: neutralidad política de la Administración autonómica. D) El principio de economía y su desarrollo estatutario. E) El principio de coordinación. F) El principio de desconcentración: grado de cumplimiento en la Administración aragonesa. G) El principio de descentralización. Su incidencia en la organización territorial de la Comunidad Autónoma.

3. Proceso de construcción y rasgos estructurales de la Administración de la Comunidad Autónoma: A) Problemas iniciales. B) La Administración aragonesa en la etapa preautonómica. C) La Administración durante la Asamblea Provisional. D) La Administración en la I Legislatura. E) La Administración durante la II, III y IV Legislaturas. F) La Administración en la actualidad (V Legislatura).

4. Órganos centrales de la Administración: A) Estructura departamental. B) Los consejeros: a) Nombramiento, cese y sustitución. b) Estatuto personal y responsabilidad política. c) Funciones. C) Los secretarios generales técnicos y los directores generales. Posibilidad de nombramiento de viceconsejero. D) Otros órganos administrativos centrales.

5. Órganos periféricos: A) Antecedentes: el debate inicial sobre su existencia y su posterior evolución. B) Las Delegaciones Territoriales. Los delegados territoriales del Gobierno. Los Servicios Provinciales. Las Oficinas Delegadas: a) Los delegados territoriales del Gobierno. b) Los Servicios Provinciales y la Comisión Provincial de Coordinación. c) Las Oficinas Delegadas y la estructura periférica comarcal.

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. PLANTEAMIENTO GENERAL: LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

El Poder Ejecutivo en Aragón está integrado, como ya se ha observado con anterioridad, por el Gobierno de Aragón o Diputación General, con su Presidente al frente, y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. El Gobierno, como máximo órgano colegiado de dirección política, necesita de una organización administrativa que pueda ejecutar y llevar a la práctica su programa y sus decisiones.

Por ello, el artículo 42 EA establece que «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública...», competencia básica para cualquier ente territorial que esté dotado de una auténtica autonomía política.

Gobierno y Administración son, por tanto, instituciones diferenciadas. La Diputación General nace de las Cortes como expresión de una determinada voluntad política del grupo o grupos parlamentarios que la apoyan, y su objetivo fundamental será desarrollar durante el tiempo que dure su mandato específico un programa de gobierno, expresión de las convicciones políticas del partido o partidos que hicieron posible la elección de su Presidente.

La Administración, en cambio, es una organización permanente, estable y objetiva, que debe estar en cada momento al servicio del Gobierno legítimamente elegido.

No obstante, si los criterios diferenciadores son sencillos de establecer en el plano conceptual, cuando se entra en un análisis más próximo a la realidad, se observan los frecuentes entrecruzamientos y solapamientos entre uno y otra y las múltiples zonas de coincidencia en las que el deslinde entre lo político y lo administrativo es muy difícil de realizar. Del esfuerzo y acierto en precisar esos límites puede depender que se esté ante un modelo de Administración Pública más o menos politizado.

A la hora de introducirnos en el estudio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón es preciso efectuar una serie de consideraciones previas.

La Constitución española dedica una escasa atención a las Administraciones autonómicas. Preocupada ante todo por trazar el diseño de los órganos políticos de las Comunidades Autónomas y las vías de acceso a la autonomía, parece tener voluntad de dejar íntegramente a los Estatutos la regulación de esta cuestión.

Es preciso conocer cuáles son los títulos competenciales en que las Comunidades Autónomas en general, y la aragonesa en particular, apoyan su potestad para crear una Administración

Pública propia, ya que conocidos los títulos podremos delimitar el contenido sustantivo de la competencia.

En un determinado momento se intenta exhibir como título estatutario general en el que debe integrarse la creación de la Administración Pública el recogido en el artículo 148 de la Constitución, que reconoce como competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas «la organización de sus instituciones de autogobierno», a la que hace referencia el artículo 35.1.1.º de EA.

Sin embargo, primero la STC 32/1981, de 28 de julio, y posteriormente la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el proyecto de LOAPA, vinieron a establecer con precisión los criterios del Alto Tribunal sobre esta importante cuestión.

En primer lugar, según el Tribunal, la competencia en materia de organización de las instituciones de autogobierno no es la que ampara la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas, ya que debe entenderse exclusivamente referida a aquellas instituciones que tanto la Constitución como los propios Estatutos califican expresamente como de «autogobierno». En el caso de Aragón, Cortes, Presidente, Diputación General y también el Justicia (aunque en este último caso podrían también existir dudas en cuanto que no es una institución de autogobierno constitucionalmente prevista, sino sólo estatutariamente).

Por ello, la competencia sobre organización administrativa procederá de otros títulos competenciales del Estatuto y, concretamente en el nuestro, de la posibilidad reconocida a la Comunidad Autónoma de crear su propia Administración, a la que ya hemos hecho referencia.

Ahora bien, los perfiles y dimensión exacta del contenido de dicha competencia estarán delimitados por la competencia estatal para establecer la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas, que deriva, según el propio Tribunal Constitucional, del artículo 149.1.18.ª CE, ya que la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» no comprende, según criterio del Tribunal, únicamente los aspectos relacionados con el régimen de los actos de las Administraciones, sino también los elementos esenciales de su organización, ámbito de competencias y estructura de la Función Pública. De este modo, la Comunidad Autónoma tiene competencia para crear y desarrollar su propia Administración Pública, pero con sujeción a las normas básicas estatales, que en ningún caso podrán imponer un régimen uniforme de organización, debiendo permitirse soluciones organizativas diferenciadas.

Muñoz Machado ha observado con acierto que el Estado no puede utilizar el título que le ofrece el artículo 149.1.18.ª CE «para imponer medidas organizativas concretas a las Comunidades Autónomas, aunque sí principios generales que puedan afectar a decisiones organizativas ulteriores de aquéllas», mostrando su discrepancia con la antes citada Sentencia de 5 de

agosto de 1983, por llegar a admitir que, con base en el precepto constitucional citado, el Estado podría imponer a las Comunidades Autónomas medidas concretas que afectaran a su más elemental capacidad de organización autónoma. Según este autor, el Estado, en virtud de las competencias que le reconoce el precepto constitucional citado, «podrá establecer principios generales de régimen jurídico que condicionarán las potestades de autoorganización de las Comunidades Autónomas, pero las decisiones organizativas adoptadas en el marco de esos principios generales las asumen en exclusiva y sin interferencias estas últimas».

Por otra parte, debe considerarse que los principios constitucionales rectores de la organización y funcionamiento de la Administración Pública recogidos en el artículo 103 de la Constitución son aplicables tanto a la Administración del Estado como al resto de las Administraciones Públicas.

No obstante, parece adecuado que nuestro Estatuto, cuando regula la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, reproduzca en su texto esos principios constitucionales (añadiendo incluso uno nuevo).

Hechas estas precisiones que parecían necesarias, cabe señalar como puntos de partida para introducirnos en el estudio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón los siguientes:

— El Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad Autónoma competencia para crear y organizar su propia Administración Pública, que deberá ejercer con sujeción a la normativa básica del Estado sobre el régimen de las Administraciones Públicas. Por su parte, la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (LACA), atribuye a la Administración Pública aragonesa, entre otras potestades y prerrogativas, la de «autoorganización».

— En la organización y funcionamiento de la Administración Pública aragonesa deberán observarse los principios constitucionales y estatutarios contenidos en los artículos 103.1 CE y 43 EA. Los artículos 4 y 5 de la LACA recogen y desarrollan estos criterios.

— El Derecho estatal actuará, como es norma general, como supletorio del de la Comunidad Autónoma en esta materia, y sólo en este sentido, como acertadamente ha puesto de manifiesto Fernández Farreres, debe interpretarse la dicción literal, poco afortunada, del artículo 42 EA cuando establece la sujeción a los principios generales contenidos en el Estatuto «y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado».

Es conveniente referirse también a la distribución entre los órganos de la Comunidad Autónoma del conjunto de competencias que integran la potestad de organización, que responde a las pautas tradicionales de reparto en nuestro Derecho público. Así corresponde a las Cortes de Aragón la creación, supresión y modificación de organismos autónomos; al Presidente le corresponderá la creación, modificación y supresión de los Departamentos en que se estructura el Gobierno; al Gobierno de Aragón le corresponderá la creación, modificación y supresión de los órganos administrativos en que se estructuran tanto los Departamentos como los organismos autónomos y, también, la creación y supresión de empresas públicas.

Finalmente, hay que señalar que el ejercicio de la potestad organizatoria estará siempre sujeto a unos condicionamientos o limitaciones de carácter presupuestario. Los órganos, para crearse, deben estar dotados presupuestariamente, es decir, debe existir crédito para su financiación, aunque esta obligación no se contempla necesariamente como un *prius*, sino como un *posterius*.

#### *A) Referencia al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

No es este trabajo, que responde a un análisis predominantemente institucional y orgánico de la Comunidad Autónoma, el lugar adecuado para profundizar en un tema de la importancia e interés del régimen jurídico de la actividad administrativa de la misma, aunque sí parece indispensable hacer una serie de referencias generales sobre las previsiones del Estatuto y la legislación de desarrollo al respecto.

##### *a) La personalidad jurídica de la Administración aragonesa.*

En primer lugar, el Estatuto aragonés, siguiendo el criterio marcado por la legislación estatal, establece en su artículo 43 que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma tiene personalidad jurídica única; y en el mismo sentido se pronuncia el artículo 2.2 de la LACA, precisando que dicha personalidad jurídica única lo será «sin perjuicio de la que tengan atribuida sus organismos públicos».

La atribución de personalidad jurídica a la Administración y no a la Comunidad Autónoma en su conjunto ha sido criticada por un sector de la doctrina en los mismos términos que se ha criticado en el nivel del Estado. Así, Santamaría Pastor ha puesto en evidencia las incongruencias a que puede llevar la atribución de personalidad exclusivamente a la Administración cuando en el Estado-aparato conviven, junto a la Administración del Estado,

órganos independientes (Cortes Generales, Corona, Consejo General del Poder Judicial, etc.) que se convierten en centro de imputación de relaciones jurídicas de diversa naturaleza, sin que ello encuentre cobertura técnico-jurídica en la solución ofrecida por nuestro Derecho positivo actual.

El problema, obviamente, puede trasladarse a las Comunidades Autónomas. En la Comunidad Autónoma de Aragón, si la personalidad la tiene exclusivamente la Administración, ¿a quién se deben imputar las relaciones jurídicas de que son parte las Cortes de Aragón o el Justicia? ¿No sería más correcto considerar que la personalidad debe predicarse de la Comunidad Autónoma en su conjunto? Porque la tesis contraria podría llevar a la necesidad de atribuir personalidad jurídica a las propias Cortes, solución sorprendente adoptada en alguna Comunidad Autónoma pero que puede ser fuente de malentendidos y disfunciones para un armónico sistema de relaciones entre las instituciones que vertebran las Comunidades.

#### b) *Potestades y prerrogativas.*

Por otra parte, el propio artículo 43.1 EA indica que la Administración de la Comunidad Autónoma «gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y derechos de la Administración del Estado», es decir, que como Administración Pública que es disfruta del estatuto jurídico de la Administración General del Estado.

La LACA ha desarrollado este precepto del Estatuto enumerando en su artículo 3.1 las potestades y prerrogativas tradicionales de la Administración: autoorganización, presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, potestad expropiatoria, etc., especificando que dichas potestades y prerrogativas corresponderán también a los organismos públicos cuando les sean expresamente reconocidas por el ordenamiento jurídico.

La Comunidad Autónoma aragonesa, por tanto, ejerce las prerrogativas propias de la Administración Pública, frente a las cuales los ciudadanos gozarán de un conjunto de garantías cuyo equilibrio constituye uno de los pilares básicos en el proceso de construcción del Derecho administrativo. Es forzoso, por tanto, hacer una remisión en bloque en este punto a los tratados doctrinales de carácter general.

#### c) *Las «especialidades» del procedimiento administrativo.*

El artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia sobre el procedimiento administrativo «común» de las Administraciones Públicas, pero lo hace sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan regular «las especialidades derivadas de la organización propia».

El procedimiento común está hoy básicamente contemplado en la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999. En dicho marco y apoyándose en la atribución por el artículo 35.1.5 EA a la Comunidad Autónoma de Aragón de competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, la LACA dedica una buena parte de su articulado a desarrollar esas especialidades procedimentales, adaptando el procedimiento administrativo común a la organización propia de la Comunidad Autónoma; regulación que se completa en otras leyes generales o sectoriales de la Comunidad Autónoma.

## **2. LOS PRINCIPIOS ESTATUTARIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. SU DESARROLLO LEGISLATIVO**

Como ya se ha indicado con anterioridad, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 43.2, enumera como principios que deben presidir el desarrollo de las funciones ejecutivas y administrativas de sus órganos los de jerarquía, eficacia, objetividad, economía, coordinación, desconcentración y descentralización, lo que supone trasladar a la organización de la Comunidad Autónoma los principios constitucionales recogidos en el artículo 103 CE, añadiendo uno nuevo, el de economía.

No obstante, no pueden circunscribirse exclusivamente a los citados en el precepto estatutario los principios que rigen el funcionamiento de la Administración Pública autonómica, contemplándose otros en la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía. Por otra parte, la realidad demuestra que la forma y el grado de intensidad de aplicación de esos principios varía en las diferentes Administraciones Públicas en función de la interpretación que de los mismos se hace por los distintos responsables políticos que las dirigen, convirtiéndose de esta manera algunos de ellos en objetivos estatutarios a los que tendencialmente se dirige la acción administrativa, sin que, en muchas ocasiones, el grado de cumplimiento del objetivo sea satisfactorio.

Algunos de estos principios, como jerarquía, eficacia, coordinación o economía, responden a criterios de actuación aplicables tanto a las organizaciones públicas como privadas y han sido objeto de estudio desde una perspectiva no jurídica por la llamada Ciencia de la Administración. Otros, como los de la objetividad, desconcentración o descentralización,

responden en mayor medida a criterios propios de la actuación de la Administración Pública (objetividad) o del modo en que dicha Administración debe estructurarse sobre el territorio (descentralización, desconcentración).

Por otra parte, estos principios establecidos en el Estatuto han sido desarrollados por la LACA, que distingue, de modo convencional, entre principios de organización y de funcionamiento. Cada uno de estos principios de la Ley puede encuadrarse en los principios generales estatutarios.

Así, el artículo 4.º LACA considera principios de organización los siguientes:

- División funcional y gestión territorializada.
- Descentralización funcional y territorial de actividades.
- Descentralización funcional, en su caso, para el desarrollo de actividades de gestión o de ejecución.
- Economía y adecuada asignación de los medios a los objetivos institucionales.
- Simplicidad y claridad de la organización, procurando evitar la creación de órganos periféricos coincidentes con los de otras Administraciones Públicas.
- Coordinación entre los diversos órganos administrativos, que asegure una adecuada ejecución de las políticas generales.

Del mismo modo, en su artículo 5 la LACA considera como principios de funcionamiento los siguientes

- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Eficiencia en la asignación y en la utilización de los recursos públicos.
- Planificación, gestión por objetivos y control de los resultados.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Servicio efectivo y acercamiento de la Administración a los ciudadanos.
- Transparencia y publicidad de la actuación administrativa, que garanticen la efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico atribuya a los ciudadanos, con las excepciones que la Ley establezca.
- Coordinación entre sus distintos órganos y organismos públicos y con las otras Administraciones Públicas.



— Colaboración mutua y lealtad institucional respecto al resto de los Poderes y de las Administraciones Públicas.

*A) El principio de jerarquía. Distribución de competencias.*

En relación con el principio de jerarquía hay que señalar que los artículos 43.1 EA y 2.2 de la LACA disponen que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma está constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General, por lo que configura un diseño jerarquizado de la organización administrativa autonómica.

Ello no supone más que trasladar a la Administración aragonesa los criterios generales de organización de cualquier Administración Pública. En efecto, la Administración Pública es una organización vicarial o subordinada, en primer lugar, al Gobierno que legítimamente nace del Parlamento y, a su vez, al propio Parlamento ante el que dicho Gobierno responde políticamente. La Administración es, por tanto, el instrumento objetivo a través del cual el Gobierno puede desarrollar su programa, de tal modo que adoptadas las decisiones políticas por los organismos de naturaleza política, éstas deberán ser imparcialmente ejecutadas por las unidades administrativas.

El principio de jerarquía, además de ser un principio técnico que inspira un determinado modelo de organización, es también un principio jurídico con importantes consecuencias para el funcionamiento de la Administración: los órganos superiores pueden dirigir la actividad de los inferiores y éstos tienen el deber de cumplir sus mandatos.

El principio de jerarquía viene, no obstante, matizado por el sistema de distribución de competencias. En la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (como en las restantes Administraciones Públicas) las competencias genéricamente atribuidas a la Diputación General de Aragón están distribuidas para su eficaz ejercicio entre los diversos órganos que vertebran la Administración, de tal manera que sólo el órgano que tiene atribuida la competencia puede jurídicamente adoptar decisiones en su ejercicio.

Así, en la Comunidad Autónoma aragonesa ha sido práctica habitual que, una vez transferidas por el Estado competencias en una determinada materia, se haya procedido de inmediato a distribuir las entre los diversos órganos del Departamento al que hayan sido atribuidas, que desde entonces serán los únicos competentes para adoptar las correspondientes resoluciones en cada caso y materia.

Es posible que, en virtud del poder de dirección de los órganos superiores sobre los inferiores, un consejero pueda imponer políticamente un determinado criterio para una resolución de un

asunto a uno de sus directores generales, pero desde el punto de vista estrictamente jurídico, si la titularidad de la competencia está atribuida al director general, será éste el que deba dictar la resolución.

Precisamente por ello existen institutos jurídicos que encuentran su sentido en esta configuración de los principios de jerarquía y competencia:

— Así, por un lado, el recurso administrativo de alzada permite la revisión por un órgano superior de las decisiones adoptadas por uno inferior en ejercicio de sus propias competencias (art. 54.1 2 LACA).

— Por otra parte, la delegación de competencias permite una flexibilización del propio sistema de atribución de las mismas. En este sentido, la LPGA y la LACA establecen los siguientes criterios para el ejercicio de la delegación:

- Las funciones de naturaleza administrativa del Presidente serán delegables en los consejeros en aquellos casos previstos especialmente en las disposiciones vigentes.
- Las atribuciones de los consejeros serán, en general, delegables salvo en los casos siguientes (art. 30.2 LACA):

— Los asuntos que se refieran a las relaciones con órganos constitucionales o estatutarios.

— Los actos que supongan propuestas de resolución que deban ser sometidas a la aprobación del Gobierno de Aragón.

— La adopción de disposiciones de carácter general.

— La revisión de los actos nulos y de los actos anulables por infringir gravemente normas de rango legal o reglamentario y la declaración de lesividad de los restantes actos anulables.

— La revocación de los actos de gravamen y de los no declarativos de derechos.

— La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos recurridos.

— Las materias en que así se determine por una norma con rango de ley.

- Las atribuciones de los secretarios generales técnicos, de los directores generales, de los jefes de servicio y de los directores de servicio provincial serán delegables previa autorización expresa del consejero.

B) *El principio de eficacia. Iniciativas para la consecución de una Administración más eficaz.*

a) *Consideraciones generales.*

El principio de eficacia debe ser uno de los objetivos básicos del funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Sin duda, es un principio cuya virtualidad jurídica es muy relativa y que depende fundamentalmente de la voluntad política y el acierto en la organización y gestión de los asuntos públicos de los diversos gobiernos.

Ha de tenerse en cuenta que la propia creación del Estado de las Autonomías se apoyó tanto en la necesidad de dar respuesta política a las demandas históricas de autonomía de algunas regiones, como en la consideración de que era la solución idónea para conseguir una Administración más eficaz que rompiera con los vicios de la antigua organización administrativa centralizada.

La creación de las Administraciones autonómicas ofrecía, por tanto, la posibilidad de ofrecer soluciones alternativas a los tradicionales problemas de la Administración española. Debía tratarse, ante todo, de no reproducir miméticamente los criterios organizativos y de funcionamiento de la Administración estatal, sino de «reformar la Administración» al propio tiempo que se creaba.

En este sentido hay que poner de relieve que las Administraciones autonómicas son, ante todo, Administraciones «de gestión» que han sustituido a la Administración estatal en una gran parte de las labores de ejecución de los asuntos públicos, quedando en manos del Estado, en muchas ocasiones, tareas de planificación, coordinación y ordenación general, por lo que acertar en un funcionamiento eficaz y eficiente de las mismas podía suponer una mejora sustancial del sistema administrativo del Estado.

En la Comunidad Autónoma aragonesa han existido dos momentos políticos con una especial sensibilidad por este tema. Así, en la primera Legislatura el Gobierno remitió a las Cortes un Libro Blanco o «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 ». En la cuarta legislatura el Gobierno elaboró un «Plan de Renovación y Modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma», que también fue debatido y aprobado por las Cortes de Aragón.

b) *El «Informe sobre la Administración» de 1985 .*

Este Informe constituía una reflexión general, la única de este carácter presentada hasta ese momento ante un Parlamento autonómico, sobre los posibles criterios para organizar una nueva Administración cuyo funcionamiento pudiera ser más eficaz. En él se analizaban cuestiones como la planificación y programación administrativa, la productividad y el análisis coste-beneficio, el «control de calidad» de los servicios administrativos, el correcto funcionamiento de los órganos de coordinación, la profesionalización de la Administración y la formación de directivos profesionales, o la informatización de la nueva Administración.

El Informe fue objeto de estudio pormenorizado en las Cortes de Aragón, que finalmente lo debatió 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 autonómica en los años posteriores.

El tiempo demostró, 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 cumplimiento de las directrices adoleció 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 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, en ese momento, sobre su posibilidad real, hizo que intentos loables como el citado estuvieran abocados al fracaso.

c) *El «Plan de Renovación y Modernización» de 1996.*

Este Plan se abordó en un momento político más adecuado que el anterior, al comienzo de una legislatura, y contó con una decidida voluntad política de llevarlo a cabo.

Contenía nueve proyectos (organización, recursos humanos, atención al ciudadano, racionalización de procedimientos, modernización informática y telemática, evaluación de la gestión, etc.) y, dentro de ellos, ochenta y ocho acciones a corto, medio y largo plazo (hasta un máximo de tres años), identificando a los responsables en la organización de llevarlos a cabo.

El nivel de cumplimiento de las acciones programadas, que fue objeto de un control político ininterrumpido por las Cortes de Aragón, puede considerarse alto (se desarrollaron en plazo setenta y nueve de las ochenta y ocho previstas) y especialmente satisfactorio en las áreas de

reorganización de las estructuras administrativas, impulso a la informática y telemática y atención al ciudadano, obteniendo resultados escasos, sin embargo, en la implantación de sistemas de evaluación de la gestión, objetivo hoy aún pendiente de desarrollo generalizado.

d) *Propuestas modernizadoras de la Ley de la Administración de 1996.*

Si el Plan de Modernización aprobado en 1996 suponía un conjunto de acciones de gobierno dirigidas a la mejora de la organización y del funcionamiento de la Administración, la LACA, aprobada en diciembre del mismo año, incorporaba, en congruencia con dicho Plan, determinados instrumentos jurídicos dirigidos a conseguir una Administración más eficaz.

Ya en su artículo 5, la LACA enuncia como principios de funcionamiento de la Administración la eficacia, la eficiencia, la planificación y gestión por objetivos, la racionalización y agilización de procedimientos o el control de resultados y la responsabilidad por la gestión, todos ellos derivados del principio general estatutario de eficacia.

Posteriormente, se concretan en el título quinto una serie de medidas para hacer realidad dichos principios:

— Programación de la actividad administrativa: se obliga a la Administración a establecer programas anuales y plurianuales en los que deberán definirse los objetivos concretos de gestión, las actividades y medios para llevarlos a cabo, el plazo estimado para su consecución y los responsables de su ejecución. El grado de cumplimiento de los objetivos deberá ser evaluado posteriormente por los propios Departamentos o por los órganos específicos de control que puedan crearse.

— Racionalización de procedimientos: se responsabiliza a los distintos Departamentos y organismos públicos de racionalizar y simplificar sus procedimientos y actividades de gestión, debiendo elaborar manuales de procedimiento por áreas materiales de actividad.

— Medios informáticos y telemáticos: la Ley impulsa la introducción generalizada de medios informáticos y telemáticos tanto para la gestión interna como para las relaciones externas y para la información a los ciudadanos, disponiendo la existencia de un órgano central adscrito al Departamento de Presidencia para coordinar las adquisiciones y el uso de los medios informáticos y telemáticos.

— Control de eficacia y eficiencia a través de auditorías administrativas: se establece también la obligación de que los órganos administrativos y los organismos públicos se sometan a auditorías e inspecciones periódicas para evaluar tanto la eficacia en el cumplimiento de los

objetivos como su eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, de acuerdo con los criterios que establezca el Departamento de Presidencia.

*C) El principio de objetividad: neutralidad política de la Administración autonómica.*

Tanto la Constitución como el Estatuto han querido destacar el principio de objetividad como rector del funcionamiento de la Administración Pública. Así se ha dicho que la Administración debe actuar con «eficacia indiferente».

La Administración autonómica debe concebirse, de este modo, como una organización imparcial políticamente al servicio en cada momento del Gobierno que nazca en las Cortes de Aragón. En este sentido, Garrido Falla ha indicado que «hay que garantizar la neutralidad política de la Administración, pero, al mismo tiempo, hay que garantizar, también, la neutralidad administrativa del Gobierno».

Uno de los instrumentos para conseguir una Administración objetiva es la existencia de una Función Pública altamente profesionalizada, debiendo trazarse una línea nítida de separación entre órganos políticos y administrativos (a pesar de sus indudables interrelaciones) y, una vez trazada dicha línea, garantizarse el reclutamiento objetivo y profesional de los responsables de las unidades administrativas.

La cuestión es, sin embargo, decidir hasta qué nivel debe llegar el carácter profesional de los puestos.

En el Estatuto de Autonomía de 1982 se incluyó un precepto, el punto 4.º de su artículo 44 (inspirado en el Informe de la Comisión de Expertos y en los pactos autonómicos subsiguientes), que parecía responder al objetivo de garantizar un alto grado de profesionalización de la organización administrativa: «no existirá más personal libremente designado que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas, desde el nivel equivalente a director general, serán designados libremente entre funcionarios».

Pese a las imprecisiones técnicas de este precepto, sí parecía claro que su objetivo era limitar el número de puestos de confianza, circunscribiéndolo a los de apoyo directo a los órganos políticos (Gabinetes del Presidente y consejeros), y obligar a que los puestos de director general se cubrieran por libre designación entre funcionarios públicos.

La LPDGA de 1984 concretó adecuadamente esas prescripciones estatutarias y, durante su vigencia, los directores generales y cargos asimilados debieron ser designados entre funcionarios de nivel superior de las distintas Administraciones Públicas, limitándose los

nombramientos de personal eventual a los Gabinetes, siempre con un número muy limitado de puestos.

En el debate político previo a la reforma del Estatuto de 1996 se consideró, sin embargo, que este precepto debía desaparecer por considerarse una limitación inapropiada la libre capacidad de autoorganización del Gobierno de Aragón en esta materia. La supresión del precepto era, desde este punto de vista, correcta, quedando en manos de la ley ordinaria continuar con el sistema de profesionalización o prescindir de él, convirtiendo a los directores generales en cargos de carácter político.

La presión de la mayoría de las fuerzas políticas partidarias de la desprofesionalización hizo que, con ocasión del debate parlamentario de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de 1996, se modificara el proyecto remitido por el Gobierno, que mantenía la profesionalización, aceptándose por acuerdo transaccional un extraño precepto (art. 17.2) que establecía que «los directores generales serán nombrados mediante Decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta del titular del Departamento, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Aragón».

En el momento de aprobarse la Ley, el Estatuto, en su versión de 1982, se refería, como se ha indicado, a esta cuestión, pero tras la modificación de 1996 que suprimía la referencia, el Estatuto no decía nada al respecto. La consecuencia de la incorrecta solución legal del artículo 17.2 es que durante varios años existió una laguna sobre la configuración exacta de los puestos de director general.

El problema ha sido resuelto por la modificación de la LACA de diciembre de 2000, que suprime la anterior remisión al Estatuto de su artículo 17.2, aunque opta por la desprofesionalización de los cargos de director general y secretario general técnico, confiriéndoles carácter político a todos ellos.

Lo sorprendente y criticable de esta solución es que mientras la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, profesionalizó en el ámbito estatal los cargos de subsecretario, secretario general técnico y director general, exigiendo su designación entre funcionarios de nivel superior (admitiendo, no obstante, excepciones), la legislación aragonesa ha recorrido en esta cuestión el camino contrario.

#### *D) El principio de economía y su desarrollo estatutario.*

Nuestro Estatuto incorpora también como principio rector del funcionamiento de la Administración el de economía, no recogido expresamente en el artículo 103 de la Constitución

pero al que hace referencia su artículo 31, al establecer la exigencia de que la programación y ejecución del gasto público respondan a los criterios de eficiencia y economía.

Es éste uno de los principios cuya concreción reviste mayor dificultad. Efectivamente, el funcionamiento de la Administración Pública deberá responder a criterios de economía en el gasto público, que sólo podrá garantizarse realmente a través de una serie de técnicas a las que, en parte, ya nos hemos referido con anterioridad (planificación y programación adecuadas, especialmente de las inversiones públicas; aplicación de análisis coste-beneficio, control riguroso de la creación de nuevos cargos administrativos, etc.).

Especial importancia tiene en este punto la mejora de las técnicas de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma; una adecuada formulación del Presupuesto por programas (que muchas veces no responde a una auténtica labor de programación previa) y la correcta articulación del mismo con los programas económicos regionales y los programas de inversiones (también a veces muy deficiente) podrían evitar gastos innecesarios y optimizar la utilización de los recursos públicos.

La LACA contiene un conjunto de previsiones que pueden considerarse encuadradas en el principio de economía:

— En el artículo 4.d), con ocasión de definir los principios de organización, se hace referencia directa al de «economía y adecuada asignación de los medios a los objetivos institucionales».

— El propio artículo 4.e) establece, también, como principio de organización la «simplicidad y claridad de la organización, procurando evitar la creación de órganos periféricos coincidentes con los de otras Administraciones Públicas».

— El principio de eficiencia del artículo 5.b), al que ya nos hemos referido, está vinculado directamente con el principio de economía en la medida que tiene por objeto garantizar la utilidad de los recursos empleados por los órganos de la Administración, verificando que su rendimiento es satisfactorio en relación con los objetivos alcanzados.

— La disposición del artículo 6.3 en el sentido de que «en ningún caso podrán crearse órganos administrativos que supongan duplicación de otros ya existentes».

— Las cautelas que se establecen en los artículos 12 y 23 LACA en relación con las normas de organización que insisten en la necesidad de que se cree la estructura «imprescindible», obligando a que cualquier modificación vaya acompañada de un estudio comparativo de su coste económico y, en caso de que se derive un incremento del gasto, se evalúe su necesidad a través de un informe conjunto de los Departamentos de Presidencia y Economía.

En cualquier caso, como ya se ha puesto de manifiesto al tratar del principio de eficiencia, el gran problema de estas prescripciones legales es la escasa existencia de controles jurídicos



eficaces sobre su cumplimiento y las dificultades con que habitualmente se encuentra la labor de control político desde posiciones ajenas al Gobierno.

E) *El principio de coordinación.*

La LACA recoge en sus artículos 4 y 5 la coordinación como un principio tanto de organización como de funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Posteriormente, el artículo 40 de la Ley concreta algunas medidas dirigidas a conseguir una mayor coordinación administrativa, estableciendo la posibilidad de elaborar planes y programas departamentales o interdepartamentales de coordinación en los que se deberán fijar los objetivos comunes a los que habrán de ajustarse los centros directivos afectados.

En cualquier caso, en la consecución de una actuación coordinada de las distintas unidades administrativas desempeñarán un papel decisivo los órganos naturales de coordinación, bien colegiados —el Gobierno, las Comisiones del Gobierno, la Comisión de Secretarios Generales Técnicos— o bien unipersonales, como el propio Presidente o los consejeros, desempeñando a este respecto un importante papel los Departamentos de «carácter horizontal» como Presidencia o Economía, que deben tener las competencias y, sobre todo, el poder efectivo para garantizar su acción coordinadora.

F) *El principio de desconcentración: grado de cumplimiento en la Administración aragonesa.*

Desde un punto de vista jurídico, la desconcentración consiste en el traspaso de la titularidad de una competencia de un órgano administrativo superior a uno inferior en el seno de una misma Administración Pública.

La desconcentración es, por ello, también una técnica recomendada por la Ciencia de la Administración en la medida que evita la concentración de decisiones en los órganos superiores de la cadena jerárquica y su posible congestión funcional.

Sin embargo, fue una crítica frecuente y no infundada en los primeros años de construcción de la Administración Pública aragonesa su tendencia a la concentración de funciones en los altos órganos centrales de dirección. Es decir, que las normas de distribución de competencias tenían la tendencia a atribuir un excesivo volumen de competencias a los órganos centrales superiores en detrimento de los órganos centrales inferiores y de los periféricos.

La inversión de esa tendencia fue reclamada con escaso éxito por el «Informe sobre la Administración» de 1984 y exigida por el «Plan de Modernización » de 1996, que estableció medidas concretas para la consecución de dicho objetivo, que se tradujeron en el Decreto

81/1996, de 30 de abril, que reestructuraba la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, dotando de mayores competencias tanto a los delegados territoriales como a los Servicios Provinciales integrados en la Delegación Territorial. Este Decreto disponía, además, la creación de una red de Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón «en aquellas localidades en las que el volumen de los servicios que preste a las mismas la Administración de la Comunidad Autónoma, o sus características geográficas, demográficas o sociales así lo aconsejen». El Gobierno decidió crear esas Oficinas en las nueve ciudades aragonesas que la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial calificó como cabeceras supracomarcas.

Posteriormente, la propia LACA en su artículo 20 reforzaba la posición y competencias de los Delegados del Gobierno en Huesca y Teruel, desarrollando la idea del Plan de Modernización de que la mayor parte de la gestión administrativa debería atribuirse a los servicios periféricos, reservándose a los servicios centrales las funciones de dirección, planificación, programación y control de la ejecución.

Tras la aprobación de la LACA, los Decretos 72/2000, de 11 de abril, de reorganización de la Administración periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón, y 75/2000, también de 11 de abril, por el que se reorganizan las Delegaciones Territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel, han derogado el Decreto de 1996, intentando profundizar en la línea desconcentradora de este último y de la propia LACA, aunque lo cierto es que sus innovaciones desconcentradoras son escasas.

Mayor trascendencia tiene la Comunicación que, en octubre de 2000, el Gobierno de Aragón remitió a las Cortes para su debate sobre «la Administración ante el proceso de comarcalización», con propuestas de desconcentración de competencias y servicios que pueden marcar las líneas a seguir en los próximos años.

Por otra parte, hay que decir que junto a la desconcentración técnico-jurídica, que tiene su traducción en el modelo de reparto normativo de las competencias, existe una desconcentración nacida directamente del estilo de dirección de los altos órganos de gobierno. En efecto, la dirección puede ejercerse desde el obsesivo afán de decidirlo todo (lo que puede suponer el estrangulamiento y la paralización de la actividad administrativa) o desde la conciencia de la necesidad de que cada órgano ejerza y asuma su responsabilidad. Esta última alternativa debería ser principio inspirador del sistema de dirección en una Administración Pública preocupada por la eficacia de su gestión.

G) *El principio de descentralización. Su incidencia en la organización territorial de la Comunidad Autónoma .*

Si el principio de desconcentración hace referencia al sistema interno de distribución de competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma, la descentralización se sitúa en el marco del reparto de competencias entre las diversas Administraciones Públicas de un determinado territorio; es decir, descentralizar es traspasar la titularidad de una competencia de una Administración determinada a otra Administración de ámbito territorial inferior, y se inspira en el principio de que las competencias deben ejercerse por aquellas Administraciones que, teniendo capacidad técnica para desarrollarlas, estén más próximas al ciudadano.

En el marco del principio de descentralización se sitúan las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Comarcas que puedan crearse en desarrollo de la Ley de Comarcalización.

El modelo de organización territorial de Aragón, cuestión fundamental para la configuración definitiva de la Comunidad Autónoma, ha adolecido de imprecisiones y vaivenes desde la aprobación del Estatuto de Autonomía y aún presenta hoy rasgos contradictorios.

Téngase en cuenta, en primer lugar, que el Estatuto de Autonomía de 1982 pretendía conceder un papel muy relevante en la gestión autonómica a las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, este principio estatutario no fue aceptado por los sucesivos gobiernos autonómicos y la legislación de desarrollo aprobada limitó el papel de las Diputaciones Provinciales e impulsó la transferencia de buena parte de sus competencias a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Siguiendo estas pautas, la reforma del Estatuto de 1996 modificó sustancialmente la anterior regulación, adaptando sus preceptos a la realidad organizativa de la Comunidad Autónoma.

Debe tenerse en cuenta, además, que el propio Estatuto de 1982, junto al reforzamiento de las Diputaciones, admitía la posibilidad de crear comarcas como nuevos entes locales, previsión poco compatible con dicha idea: en efecto, la cuestión era si la creación de un ente territorial nuevo, la comarca, junto a otro que había nacido también recientemente, la Comunidad Autónoma, permitía la pervivencia de uno viejo, la Diputación Provincial, que había tomado cuerpo precisamente en el proceso histórico de centralización del poder.

En 1993 se aprobó la Ley de Comarcalización de Aragón y en 1996 la Ley de Delimitación Comarcal y, aunque su desarrollo efectivo no se ha puesto en marcha hasta fechas recientes y de modo gradual, va a plantear, sin duda, un grave problema de abigarramiento y superposición de Administraciones operando sobre un mismo territorio con muy escasa población. Administración autonómica, Administración provincial, Administración comarcal,

mancomunidades y ayuntamientos son excesivas Administraciones para una Comunidad Autónoma que no supera el millón doscientos mil habitantes, lo que puede plantear presiones insoportables sobre el gasto público.

Por otra parte, en lo que afecta a la descentralización propiamente dicha, la cuestión pendiente y de mayor calado de cara a un futuro inmediato es la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a los entes locales prevista en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA). Efectivamente, ésta en sus artículos 96 y siguientes regula el sistema de traspasos que deberá realizarse a los municipios capitales de provincia o cabeceras supracomarcas o comarcas, o, en su caso, a favor de las mancomunidades de interés comarcal o comarcas, pretendiéndose con esta fórmula evitar los problemas de gestión que a los pequeños municipios les plantearía una transferencia generalizada e indiscriminada de competencias.

Las previsiones de la LALA están aún por desarrollarse y del acierto en su ejecución dependerá el éxito en Aragón del llamado «pacto local» suscrito a nivel nacional, cuyo objetivo fundamental es reforzar el peso de las entidades locales en el conjunto del sistema administrativo del Estado.

En cualquier caso, nos remitimos íntegramente en relación con el tema de la descentralización a los capítulos dedicados en esta obra a la Administración local y la ordenación territorial.

### **3. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN Y RASGOS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

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 no exento de dificultades ya que en sus comienzos coincide con la transición política y, al mismo tiempo, implica una transformación radical del sistema de distribución de poder político y administrativo en el Estado. Por un lado, era necesario construir unas nuevas Administraciones en las que se intentara evitar la reproducción de los defectos de la Administración estatal; por otra parte, estas Administraciones debían crearse a partir de las transferencias de medios personales y materiales de la Administración estatal, lo que habría de condicionar su configuración. Al mismo tiempo, en los años de transición la Administración estatal sufría una crisis que iba a afectar su inevitable proceso de reestructuración como consecuencia del nuevo modelo de Estado.

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

#### *A) Problemas iniciales.*

En cualquier caso, conviene advertir previamente que la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma está dificultada en los primeros años por los defectos de planteamiento en la configuración del Estado de las Autonomías.

En primer lugar, se observa desde 1978 la ausencia de un modelo administrativo definido de funcionamiento del Estado y de estructuración de los nuevos entes territoriales. En un momento inicial se duda, incluso, de la generalización del sistema de autonomías y, aceptada ésta, existen discrepancias políticas y jurídicas en cuanto a la extensión de la organización institucional de las Comunidades Autónomas consideradas «históricas» a las de la vía del artículo 143 de la Constitución. La duda era si éstas podrían 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 impuso finalmente la consolidación de un proceso de homogeneización institucional para todas las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, las transferencias de competencias no se programaron adecuadamente, lo que produjo repartos entre distintas Administraciones Públicas de sectores de competencias que exigían una gestión unitaria. Ello obligó a que en las Comisiones Mixtas de Transferencias se planteara la necesidad de traspasar sectores competenciales íntegros, revisándose finalmente el sistema pero no sin dejar un importante lastre de problemas heredados.

Esa ausencia de programación inicial del proceso de transferencias provocó un desarrollo anárquico e improvisado de la Administración de la Comunidad Autónoma en su primera fase, lo que era inevitable si se tienen en cuenta los condicionamientos antes citados.

Al mismo tiempo, la Administración General del Estado no acababa de asumir el necesario cambio que le imponía en su estructura y funcionamiento el nuevo sistema, retrasándose la supresión o reducción de sus órganos periféricos o la modificación de los servicios centrales, abordándose tarde cuestiones fundamentales como el nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas capaz de conciliar adecuadamente los principios de autonomía y cooperación.

## B) *La Administración aragonesa en la etapa preautonómica.*

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 creación del ente preautonómico y de la casi inmediata constitución de la Comisión Mixta de Transferencias (por Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo) 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 el 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 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 se procedió inmediatamente al nombramiento de los correspondientes consejeros, que, a su vez, proponen el nombramiento de un elevado número de viceconsejeros 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 la 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. Durante los primeros años hay 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 existente, 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.

### *C) La Administración durante la Asamblea Provisional.*

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 Cortes de Aragón. Constituida la Asamblea Provisional prevista transitoriamente en el Estatuto, se procede a la investidura de Presidente y éste a la designación de un 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 Ordenación 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 de 1984 (derogada posteriormente por la actual LACA de 1996). En este Decreto se establecían 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, existía un capítulo dedicado a los órganos administrativos y su régimen, en el que se establecían 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 normas necesarias en cuanto a su forma de provisión.

También se creaba un órgano, la Comisión de Directores Generales, que recogería después la LPDGA, para la coordinación general de los asuntos administrativos y la preparación técnica de los asuntos que hubieran de someterse a la Diputación General. Al participar en esta Comisión todos los directores generales habría de suponerse que se estaba pensando en que el número de éstos habría de ser necesariamente poco elevado.

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 de la LPDGA de 1984, que procedió a su derogación expresa.

#### *D) La Administración en la I Legislatura.*

Celebradas las primeras elecciones a las Cortes de Aragón, el 6 de junio de 1983, se procedió al nombramiento de nuevo Gobierno, respetándose el número de Departamentos existentes, que únicamente cambiaban en algún caso 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, establecía la estructura orgánica de la nueva Diputación General, inspirada en los principios establecidos en el Reglamento antes citado. Después, la LPDGA 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:

— El modelo administrativo adoptado era el tradicional en el Estado de división de los distintos sectores administrativos en Departamentos dirigidos por un consejero.

— La organización administrativa estaba adaptada a la realidad competencial en ese momento: siete Departamentos y quince Direcciones Generales. El Servicio se convertía, como órgano administrativo, en la unidad básica de la Administración, en la que venían a individualizarse las funciones administrativas.

— Se abandona definitivamente la articulación de los servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales, optándose 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 autonómico en la provincia, experiencia en la que la Comunidad aragonesa es pionera.

— Junto a los órganos administrativos, todos ellos profesionalizados, se crean los Gabinetes como órganos de apoyo político al Presidente y los consejeros, en los que se integra el personal de confianza (jefe de Gabinete y hasta un máximo de dos asesores).

#### E) *La Administración durante la II, III y IV Legislaturas.*

Con mayores o menores variaciones (creación de alguna Dirección General nueva), el modelo antes descrito pervive hasta las elecciones a Cortes de Aragón de 1987, después de las cuales se procede a la formación de un nuevo Gobierno.

El esquema preexistente no sufre en esta ocasión tampoco variaciones de gran importancia, ya que las pautas básicas estaban trazadas por la LPDGA de 1984. De la reorganización aprobada por los Decretos de 31 de julio y 18 de agosto de 1987 deben destacarse los siguientes aspectos:

— Se aumenta a ocho el número de Departamentos, desdoblándose Economía y Hacienda. La estructura departamental establecida en el citado Decreto de 31 de julio es la siguiente:

Presidencia y Relaciones Institucionales; Economía; Hacienda; Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, y Cultura y Educación.

— Tras las elecciones de 1991 se aprueba por Ley 7/1991, de 21 de octubre, una modificación de la estructura departamental prevista en la LPDGA de 1984: por ella vuelven a refundirse en uno los Departamentos de Economía y Hacienda, recuperándose el antiguo número de siete, aunque se nombra un consejero para Asuntos Europeos sin cartera. Por otra parte, aumenta a treinta el número de Direcciones Generales y se crean de nuevo los Gabinetes de los consejeros, especificándose que podrán tener un máximo de tres asesores.

— Tras la moción de censura de 1993 el nuevo Gobierno eleva a nueve el número de Departamentos, desdoblando el de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en dos (Sanidad y Consumo, y Bienestar Social y Trabajo) y creando un Departamento de Medio Ambiente. El número de Direcciones Generales aumenta a 37, manteniéndose los Gabinetes de los consejeros con similar estructura a la anterior.

— La IV Legislatura se inicia bajo el signo de la austeridad en la configuración de las estructuras administrativas. El número de Departamentos se reduce a seis, refundiéndose en un único Departamento de Economía, Hacienda y Fomento los anteriores de Economía y Hacienda e Industria, Comercio y Turismo, limitándose inicialmente a treinta el número de Direcciones Generales y a dos el de miembros de los Gabinetes políticos.

— Durante esta legislatura, no obstante, se producen cambios significativos en la Administración autonómica por el traspaso de las competencias de mayor importancia presupuestaria y de gestión (INSERSO, INEM, Universidades, Enseñanza no universitaria). Por otra parte, se aprueba la LACA de 1996, que permite la creación de Secretarías Generales Técnicas en los diferentes Departamentos, cuyos titulares, aunque tienen rango de director general, se configuran como segunda autoridad del Departamento, atribuyéndoseles facultades de coordinación de las Direcciones Generales.

#### F) *La Administración en la actualidad (V Legislatura).*

El Gobierno constituido tras las elecciones autonómicas de junio de 1999 modificó notablemente la estructura anterior. El criterio de austeridad administrativa y contención del gasto en el aparato político y burocrático de la IV Legislatura fue sustituido por el de necesidad de contar con una organización administrativa más extensa, que venía a justificarse en las importantes competencias recibidas en el período 1995-1999. De este modo:

— Por Decreto de la Presidencia de 3 de abril de 2000, modificado posteriormente por Decreto de 26 de abril de 2000, se establecía la nueva estructura departamental, elevando a nueve el número de Departamentos: Presidencia y Relaciones Institucionales; Economía, Hacienda y Empleo; Obras Públicas y Transportes; Agricultura; Sanidad y Bienestar Social; Educación y Cultura; Industria, Comercio y Desarrollo, y Medio Ambiente.

— Las competencias sobre la Administración se dividen entre dos Departamentos diferentes. El Departamento de Presidencia mantiene las competencias relativas a la organización administrativa y a la selección y formación del funcionariado (a través del Instituto Aragonés de Administración Pública), y las competencias sobre gestión del personal se atribuyen al Departamento de Economía, con lo que se produce una discutible dispersión de la acción política sobre la Administración.

— Se extienden las Secretarías Generales Técnicas a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, aumentando también el número de Direcciones Generales.

— La estructura de apoyo al Presidente se refuerza considerablemente con la creación, junto al Gabinete del Presidente, de la Secretaría General Técnica de la Presidencia (que convive con la Secretaría General Técnica del Departamento de la Presidencia) y de la Secretaría General de Relaciones con las Cortes. Se triplica el personal de confianza adscrito a los Gabinetes del Presidente y de los consejeros.

#### **4. ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN**

El artículo 8 de la LACA considera a los consejeros titulares de los Departamentos, como órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma. Parece responder este precepto a una distinción, muy difícil en la práctica, entre la función política y la función administrativa de los consejeros.

Desde este punto de vista, en la caracterización de los consejeros como órganos superiores de la Administración prevalecería su función administrativa, mientras que la función política definiría su posición como miembros del Gobierno.

En cualquier caso, por encima de los consejeros estarán, lógicamente, el Presidente y el Gobierno, al que la LPGA atribuye la coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 14.1).

Habiendo analizado ya en anteriores epígrafes las competencias del Presidente y del Gobierno, centraremos ahora nuestro estudio en los consejeros y en los restantes órganos centrales de la

Administración, haciendo antes una referencia previa de carácter general a la estructura departamental.

#### A) *Estructura departamental.*

Siguiendo las pautas tradicionales de la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma se organiza en Departamentos, «cada uno de los cuales comprenderá uno o varios sectores de la acción administrativa».

Se ha hecho ya referencia anteriormente a los frecuentes cambios que la estructura departamental ha sufrido a lo largo de las distintas legislaturas, que han podido incidir negativamente en la consolidación y estabilidad de la organización administrativa en su conjunto.

La competencia para decidir dicha estructura corresponde al Presidente del Gobierno de Aragón, que tras ser investido establece por Decreto el número y la denominación de los Departamentos.

Entre los Departamentos pueden distinguirse de forma convencional los horizontales, cuya acción, en gran parte, se proyecta sobre los restantes con la finalidad de hacer posible el principio de coordinación, de los sectoriales, que se ocupan de un sector individualizado de la acción administrativa.

De los primeros (en la actualidad, Presidencia y Relaciones Institucionales, y Economía, Hacienda y Empleo) depende en buena medida la consecución de una acción integrada en el conjunto de la Administración. Para ello, el Departamento de Presidencia ejerce importantes competencias que afectan al funcionamiento del resto de los órganos administrativos: competencias sobre la organización administrativa e inspección del funcionamiento de los servicios, de coordinación de las disposiciones normativas, o sobre ordenación del territorio y relaciones con las entidades locales.

Por su parte, al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo le competen, entre otras funciones, la programación económica y la elaboración del presupuesto, instrumento de coordinación y control del conjunto de las políticas públicas de primera importancia.

Los Departamentos están estructurados internamente en Direcciones Generales y Servicios, existiendo en cada uno de ellos una Secretaría General Técnica cuyo titular se configura como segunda autoridad de los mismos. En efecto, los secretarios generales técnicos actúan como «segundos» de los consejeros, coordinando las acciones de las Direcciones Generales y colaborando conjuntamente, a través de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en la preparación de las reuniones del Gobierno.

Por otra parte, una reciente reforma de la LACA permite que a partir del comienzo de la VI Legislatura autonómica pueda crearse también en los Departamentos el cargo de viceconsejero, cuestión de la que trataremos posteriormente con mayor detalle.

La LACA (art. 19) contempla también la posibilidad de que el Presidente y los consejeros dispongan de un Gabinete para su asistencia directa. En la actualidad existe un Gabinete del Presidente y Gabinetes de los consejeros en todos los Departamentos. La finalidad de estos Gabinetes (muy cuestionados en alguna legislatura) es que los órganos políticos puedan disponer de un constante apoyo para la adopción de sus decisiones, que luego deberán ejecutar a través de la línea jerárquica ordinaria. El problema más frecuente que se ha detectado en este tipo de órganos es su tendencia —pese a su carácter de staff— a interferirse en la actuación de los órganos de línea, ayudándose de la fuerza moral que les da el contacto directo y permanente con la autoridad a la que asesoran.

Finalmente, se ha podido observar en los Departamentos a través del tiempo una multiplicación permanente de los órganos de carácter consultivo no burocráticos, es decir, aquellos en los que están representados los diversos intereses sociales afectados por las decisiones de los órganos activos.

Así, es habitual que cada ley autonómica que regula un determinado sector (energía, transportes, investigación, caza, turismo, etc.) cree un Consejo o Comisión que, a la vez que desarrolla una función de asesoramiento, tiene como finalidad introducir en el proceso de formación de las decisiones públicas 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 numeroso, ya que se han configurado como 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. El balance en cuanto a su eficacia es muy desigual y 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.

#### B) *Los consejeros.*

Los consejeros son, además de miembros del órgano superior colegiado de gobierno —la Diputación General—, órganos unipersonales a los que puede encomendarse la dirección de un Departamento. En la actualidad, todos los consejeros ostentan la titularidad de un

Departamento, habiéndose prescindido del nombramiento de consejeros «sin cartera» que permite el artículo 19.2 de la LACA.

En el Estatuto de Autonomía las referencias específicas a los consejeros son escasas. En el artículo 24.2 se establece que la Diputación General «estará constituida por el Presidente y los consejeros, que el Presidente nombra y separa libremente».

En cuanto a la legislación de desarrollo, la LPGA dedica su Título III (arts.19 al 25) a los consejeros, regulación que completa en distintos preceptos la LACA, por lo que ambas Leyes deberán ser tenidas como referencia a la hora de analizar la posición institucional y las competencias de los consejeros.

#### a) *Nombramiento, cese y sustitución.*

Los consejeros son nombrados por el Presidente mediante Decreto de la Presidencia que deberá consignar, en su caso, el Departamento que se les asigna.

El nombramiento de los consejeros constituye habitualmente el primer acto de gobierno del Presidente tras ser investido por las Cortes, sin que tenga obligación de desvelar en su discurso de investidura la composición de su Gobierno.

El nombramiento y permanencia de los consejeros en el Gobierno depende, por tanto, exclusivamente de la voluntad y confianza que el Presidente tenga y mantenga en los miembros de su Gabinete, afirmación que el plano material debe matizarse en el caso de gobiernos de coalición, donde la capacidad real (no formal) de decisión del Presidente sobre los consejeros del partido coaligado está limitada en la práctica por los acuerdos políticos.

El cese de los consejeros se producirá por decisión del Presidente, cuando éste cese, por dimisión del consejero aceptada por el Presidente y por incompatibilidad no subsanada.

Cualquier causa de cese del Presidente produce automáticamente el cese de los consejeros, aunque éstos deberán seguir en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, lo que garantiza la continuidad en la gestión pública y la inexistencia de vacíos de poder, ya que en algunas ocasiones esta situación puede prolongarse en el tiempo. Lógicamente, cuando los consejeros actúen «en funciones» deberán procurar abstenerse de adoptar decisiones políticas que puedan condicionar la labor del futuro Gobierno.

En cuanto a la dimisión del consejero, la Ley exige que ésta sea «aceptada» por el Presidente para que se produzca el cese, es decir, el acto individual, incluso formalizado, de dimisión no produce automáticamente el cese, sino que debe ir acompañado del Decreto del Presidente cesando al consejero dimisionario, fecha a partir de la cual se producirá el cese efectivo. En cualquier caso, parece que el hecho de que la dimisión del consejero deba ser aceptada por el

Presidente ha de entenderse como un requisito formal automático y de obligado cumplimiento que no pone en entredicho la libertad de dimitir.

Mayores problemas plantea el cese por incompatibilidad no subsanada en el plazo de quince días. En primer lugar, porque la Ley no dispone a partir de qué fecha se computa dicho plazo y porque, además, no se precisa a quién compete la declaración de cese. Tudela Aranda considera que el aparente automatismo que la Ley confiere a la incompatibilidad como causa de cese puede violentar la libertad conferida al Presidente por el propio Estatuto para cesar a sus consejeros.

De este modo, parece que habrá que interpretar que el cese queda exclusivamente al recto criterio del Presidente, sin que desde ningún órgano externo pueda imponérsele la adopción de la decisión, estando únicamente sujeto a una eventual responsabilidad política.

En cuanto a la sustitución de los consejeros, la Ley establece que «en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento personal, los consejeros serán sustituidos provisionalmente en el ejercicio de sus funciones por otro consejero designado por el Presidente».

No es, por tanto, el secretario general técnico (o viceconsejero, en el caso de que esta figura se cree) de su Departamento, como segunda autoridad del mismo, quien sustituye al consejero, sino que debe ser precisamente otro consejero, entre otras razones porque sólo está previsto que asistan a las reuniones del Gobierno los propios consejeros. El consejero sustituto llevará a dichas reuniones los asuntos que correspondan al Departamento del consejero sustituido.

Por otra parte, debe señalarse que mientras la ausencia es un supuesto normal de sustitución perfectamente demostrable, la enfermedad y, especialmente, el impedimento personal son supuestos en los que sólo al Presidente corresponderá libremente determinar la existencia real de las circunstancias fácticas que permiten la sustitución.

#### b) *Estatuto personal y responsabilidad política.*

En cuanto al estatuto personal de los consejeros hay que hacer referencia en primer lugar al privilegio llamado de inmunidad parcial. Durante su mandato no pueden ser detenidos sino en caso de flagrante delito, gozando, además, de un fuero especial ya que de su inculpación, prisión, procesamiento y juicio corresponde decidir al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Sin embargo, los consejeros que no reúnen a su vez la condición de diputados de la Cortes de Aragón carecen del privilegio de inviolabilidad que corresponde a éstos.

Los consejeros tienen, por otra parte, el mismo régimen de incompatibilidades que el Presidente. Está regulado con carácter específico en el artículo 22 de la LPGA y con carácter general para todos los altos cargos en los artículos 34 y siguientes de dicha Ley. Así, el artículo

22.2 de la misma dispone que los consejeros no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario en las Cortes de Aragón, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

Este precepto limita la compatibilidad del cargo con la posible condición de los consejeros como diputados autonómicos, excluyendo la opción que ofrece la legislación estatal de compatibilizar el cargo con el de senador.

Por otra parte, no podrán ejercer otras funciones públicas que «aquellos cargos que les correspondan con carácter institucional o para los que sean designados por su propia condición» [art. 34.a) de la LPGA]. Entre estos últimos debe considerarse incluida su presencia en los consejos de administración de las empresas públicas en los que participen precisamente en su condición de miembros del Gobierno.

La LPGA exige también a los consejeros la obligación de formular declaración de bienes, así como de cualquier otra actividad que pueda producir ingresos tanto en el momento de su toma de posesión como de su cese. La regulación aragonesa se separa de la legislación comparada al exigir que esta declaración se presente en el plazo de dos meses «ante la Mesa de las Cortes de Aragón» y no, como es habitual en las demás Comunidades Autónomas, en el Registro de intereses de altos cargos dependientes del Gobierno.

Desde el punto de vista protocolario, los consejeros tienen derecho al tratamiento de «excelentísimo» y a otros honores que les correspondan por razón de su cargo. Asimismo, aunque la LPGA no hace referencia expresa a ello, tienen unos derechos económicos: la percepción de la retribución prevista anualmente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma y la cobertura de Seguridad Social que proceda en función de su situación laboral anterior.

En cuanto a la responsabilidad política de los consejeros, establece el artículo 24 LPGA que, sin perjuicio de la responsabilidad política solidaria del Gobierno ante las Cortes de Aragón, los consejeros responderán directamente de su gestión en la forma que indique el Reglamento de las Cortes de Aragón.

La Ley prevé, por tanto, que, junto a la responsabilidad solidaria que el consejero tiene con las decisiones que adopta el Gobierno, existe una responsabilidad individual por la gestión desempeñada por su Departamento o en su área funcional (en el caso de los consejeros sin cartera). La Ley, no obstante, remite al Reglamento de las Cortes la regulación de los mecanismos o medidas para hacer posible dicha responsabilidad. Pero lo cierto es que el Reglamento no ha previsto ninguna fórmula especial en relación con la responsabilidad política de los consejeros, por lo que debe entenderse que o bien existe una laguna reglamentaria o bien el Reglamento sólo ofrece como medios para hacer posible dicha responsabilidad los



generales de control de la acción de gobierno: interpelaciones, preguntas, comparencias o mociones. Estas últimas podrán ser de reprobación individual de un consejero pero, en el caso de prosperar, tendrán un efecto meramente político, sin trascendencia jurídica, es decir, no obligarán al consejero a dimitir ni producirán su cese automático.

c) *Funciones.*

Por lo que se refiere a las funciones de los consejeros, puede distinguirse convencionalmente (ya que el número de competencias es extensísimo y muy difícil de enumerar) entre las que les corresponden como miembros del Gobierno de Aragón y como titulares de un determinado Departamento.

Entre las primeras pueden relacionarse todas aquellas en que el consejero actúa como proponente de las decisiones que adopta el Gobierno:

- Propuesta de aprobación de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos en las materias propias de su Departamento.
- Propuesta de aprobación de las normas que establezcan la estructura orgánica de su Departamento.
- Propuesta de nombramiento y cese de aquellos cargos de su Departamento que exijan Decreto de la Diputación General, es decir, secretarios generales técnicos, directores generales y asimilados, delegados territoriales, jefes de servicio y directores de servicio provincial.

Como titular de un determinado Departamento es el jefe superior de la organización administrativa del mismo y responsable del desarrollo por éste de la política marcada por el Presidente y el Gobierno de Aragón. Así:

- Desarrolla en el ámbito de su Departamento la política establecida por el Gobierno.
- Ejerce la dirección e inspección de su Departamento, velando por la correcta ejecución de su presupuesto.
- Formula el anteproyecto de presupuesto de su Departamento para remitirlo posteriormente al de Economía.
- Resuelve los conflictos de atribuciones entre órganos de su Departamento y suscita los que tengan lugar con otros Departamentos.

- Resuelve en vía administrativa los recursos que puedan interponerse contra sus propias decisiones y contra las resoluciones de los órganos de su Departamento.
- Nombra y cesa a los cargos de su Departamento cuando tal decisión no está reservada al Gobierno.
- Dicta disposiciones normativas para desarrollar las leyes o reglamentos aprobados por el Gobierno que le habiliten específicamente para ello.
- Con carácter general, dicta resoluciones administrativas en las cuestiones propias de su Departamento y ejerce cuantas otras facultades le atribuyan las disposiciones vigentes.

Ya hemos dicho que la enumeración de la extensa gama de funciones de un consejero hace imposible e innecesaria una relación con pretensiones de exhaustividad, por lo que la técnica legislativa adecuada es hacer referencia expresa a aquellas que enmarcan su posición como consejero, remitiendo a una cláusula general las restantes, como correctamente hace el artículo 25 LPGA.

Por otra parte, el consejero titular de un Departamento representa a la Diputación General de Aragón en el área de funciones propias del mismo, lo que incluye tanto una representación en el orden político como en el estrictamente jurídico, correspondiéndole, por ejemplo, firmar en nombre del Gobierno los contratos relativos a asuntos propios de su Departamento, salvo en los casos exceptuados por las leyes.

Finalmente, hay que hacer referencia a la forma que adoptan las decisiones de los consejeros. El artículo 43.3 LPGA establece que será la de Orden del Departamento cuya titularidad ejercen. De este modo, tanto las disposiciones reglamentarias del consejero como las resoluciones ad extra que sean de su competencia deberán aprobarse mediante Orden.

### *C) Los secretarios generales técnicos y los directores generales.*

Posibilidad de nombramiento de viceconsejero

Los secretarios generales técnicos se crean por la LACA con objeto de que, dado el considerable aumento de competencias de algunos Departamentos, pueda existir en ellos una segunda autoridad que colabore con los consejeros en la dirección y coordinación de los distintos órganos en que se estructuran.

La denominación de secretario general técnico no debe inducir a confusión con lo que representaron los antiguos secretarios generales técnicos de los Ministerios estatales.

Los secretarios generales técnicos no son órganos de asesoramiento y colaboración técnica con el consejero, sino órganos de naturaleza política plenamente ejecutivos y con una amplia

gama de facultades de coordinación, que se proyectan incluso sobre las Direcciones Generales. De este modo, se configuran en buena medida como auténticos viceconsejeros, aunque tengan el mismo rango que los directores generales, con respecto a los cuales actúan como primus inter pares.

La LACA concibió los secretarios generales técnicos como órganos de creación potestativa. Sin embargo, la reforma de diciembre de 2000 los convirtió en órganos obligatorios ya que su existencia práctica se había generalizado a todos los Departamentos.

Los secretarios generales técnicos deben ser nombrados por el Gobierno a propuesta del consejero correspondiente, sin que, como ya se ha indicado anteriormente, se haga ninguna referencia en la Ley a posibles condiciones o requisitos para su nombramiento.

Sus competencias fundamentales son las siguientes:

- La representación del Departamento por delegación del consejero.
- La coordinación, bajo la dirección del consejero, de las Direcciones Generales.
- La jefatura del personal de todo el Departamento, la gestión del presupuesto y la gestión de todos los servicios comunes.
- La planificación de la racionalización y simplificación de procedimientos y el impulso de los controles de eficacia.

Los secretarios generales técnicos se reúnen, con carácter previo a las sesiones que celebra el Gobierno, en la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con objeto de preparar los asuntos que se someterán a aquél.

En cuanto a los directores generales, son los titulares de las Direcciones Generales, órganos encargados de «la dirección técnica, la gestión y la coordinación de una o varias áreas funcionalmente homogéneas» (art. 15.3 LACA).

Su nombramiento es de carácter político, como el de los secretarios generales técnicos.

Las competencias más relevantes de los directores generales son las siguientes:

- La dirección y coordinación de los servicios integrados en su Dirección General.
- La gestión de los recursos humanos, financieros y materiales a su cargo.
- La propuesta al consejero de proyectos de actuación y propuestas de resolución en su área funcional cuya ejecución, si son aprobados, será también de su responsabilidad.

Tanto los secretarios generales técnicos como los directores generales están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos establecido en los artículos 34 y siguientes de la LPGA.

La reciente reforma de la LACA, de diciembre de 2000, ha introducido, como ya se ha indicado, la posibilidad de nombrar también en los Departamentos viceconsejeros como cargo político jerárquicamente superior a los directores generales y secretarios generales técnicos. La Ley no precisa si podrán ser uno o varios por Departamento, aunque como la Ley utiliza el plural parece que debe interpretarse que podrán ser más de uno. La figura, además, es compatible con la de los secretarios generales técnicos (es decir, que no supone la desaparición de éstos), con lo que se produce una innecesaria duplicación de órganos de funciones similares, con una notable ambigüedad en la configuración de sus relaciones. Lo cierto es que si los secretarios generales técnicos son cargos no profesionales de designación política, es difícilmente justificable la creación de un nuevo escalón político con funciones imprecisas y en parte superpuestas a las de los secretarios generales técnicos.

A mayor abundancia, la Ley citada contiene una sorprendente disposición transitoria estableciendo que «el nombramiento de los viceconsejeros no podrá tener lugar antes del comienzo de la sexta Legislatura de las Cortes de Aragón », lo que parece desvelar una mala conciencia del legislador al introducir este nuevo cargo.

### *C) Otros órganos administrativos centrales.*

El artículo 10 de la LACA se refiere a los Servicios de la organización central (además de los de la organización periférica, que trataremos en su momento) y en el artículo 18 dispone que «los jefes de Servicio serán nombrados por el Gobierno de Aragón a propuesta del titular del Departamento, entre funcionarios de carrera de nivel superior», siendo el sistema de provisión de las jefaturas el establecido por la legislación sobre Función Pública de la Comunidad Autónoma, que, en la actualidad, es el de libre designación, sin que ninguna de las jefaturas de Servicio esté sometida a concurso público.

Los Servicios centrales estarán normalmente integrados en las Direcciones Generales o en las Secretarías Generales Técnicas, pero excepcionalmente pueden también depender directamente de los consejeros.

La estructura organizativa no acaba, como es obvio, en los Servicios. Éstos, a su vez, están integrados por distintas unidades administrativas con denominaciones variadas según el ámbito funcional de que se trate y por puestos concretos de trabajo que figuran en las relaciones que anualmente aprueban los Departamentos de Presidencia y Economía. Todos estos puestos

deben ser provistos por funcionarios públicos o contratados laborales de los distintos grupos de titulación, en general por el sistema de concurso, pero en algunos casos también por el de libre designación

## **5. ÓRGANOS PERIFÉRICOS**

*A) Antecedentes: el debate inicial sobre su existencia y su posterior evolución.*

La primera cuestión que se planteó tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1982 en relación con los servicios periféricos de la Administración de la Comunidad Autónoma fue la de su misma existencia.

En efecto, como consecuencia del Informe de la Comisión de Expertos y de los subsiguientes pactos autonómicos UCD-PSOE de 1981, se había incorporado a algunos Estatutos la posibilidad, por ellos avalada, de evitar la creación de servicios periféricos en las nuevas Administraciones autonómicas, articulándolos a través de la organización de las Diputaciones Provinciales.

En el Estatuto de Autonomía aragonés de 1982 esta opción no se contemplaba como una simple posibilidad, sino que venía a adquirir carácter imperativo ya que su artículo 45, hoy suprimido, disponía que la Comunidad Autónoma «articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales».

La realidad, sin embargo, era que en el momento de aprobarse el Estatuto de Autonomía ya existía una incipiente estructura administrativa periférica en la Comunidad Autónoma, que se había creado progresivamente conforme se habían ido produciendo las transferencias de competencias por el Estado.

De este modo, cuando en diciembre de 1985 se aprobó por las Cortes de Aragón la Ley de Relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con las Diputaciones Provinciales (posteriormente derogada por la Ley de Administración Local de Aragón de 1999), no se hacía referencia alguna a la citada «articulación».

Es más, la Administración periférica de la Comunidad Autónoma fue progresivamente consolidándose al amparo del artículo 44 (hoy 43) del Estatuto, que reconocía la posibilidad de que los órganos de la Administración aragonesa pudieran establecerse en diversas localidades de Aragón, y fue Aragón la primera Comunidad Autónoma que creó, por Decreto 16/1984, de 1 de marzo, los delegados territoriales en Huesca y Teruel como representantes permanentes del

Gobierno autonómico en dichas provincias, al frente de una Delegación Territorial única en la que se integraban los distintos servicios provinciales dependientes de los Departamentos.

Lógica consecuencia de esa realidad fue la supresión del citado precepto estatutario cuando se procedió a la reforma institucional del Estatuto de Autonomía en 1996. Ya antes incluso de la reforma, la LPGA de 1995 había dedicado una especial atención a los «delegados del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel» y, posteriormente, la LACA de 1996 regulaba con detalle, en sus artículos 20, 21 y 22, «la organización territorial de la Comunidad Autónoma».

No obstante, debe reconocerse que si en el plano formal existió desde el primer momento decisión política para crear la organización periférica, faltó, especialmente en las primeras legislaturas, convicción suficiente para dotar a los órganos provinciales (o comarcales) de verdadera capacidad de decisión. Sus poderes eran más formales que reales y, durante bastante tiempo, las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma tendían a concentrarse en los servicios centrales de Zaragoza, provocando el riesgo de que la organización autonómica generara un nuevo centralismo interno.

El Plan de Renovación y Modernización Administrativa, aprobado por las Cortes de Aragón en 1996, dedicaba uno de sus diez proyectos a invertir esa tendencia, programando tanto medidas de reorganización de la Administración periférica como de atribución de competencias, ejercidas hasta entonces a nivel central, a las Delegaciones Territoriales. La ejecución de esas medidas supuso un notable impulso a los órganos periféricos y, sobre todo, una mentalización de los distintos grupos políticos de la necesidad de avanzar hacia una Administración autonómica cada vez más desconcentrada.

Como consecuencia del Plan de Modernización citado se aprobó el Decreto 81/1996, de 30 de abril, que derogó el de 1984, con objeto de regular en conjunto la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, reforzando su presencia, desconcentrando competencias en los delegados territoriales y creando en las cabeceras supracomarcales las Oficinas Delegadas.

Posteriormente, el Gobierno constituido tras las elecciones de 1999 aprobó un nuevo Decreto 74/2000, de 11 de abril, de «reorganización de la Administración periférica», que sustituye íntegramente al anterior y cuyo objetivo es profundizar en los criterios desconcentradores de aquél, aunque introduce escasas novedades de fondo. El 11 de octubre de 2000, el Gobierno de Aragón remitió a las Cortes para su debate una comunicación sobre «la Administración de la Comunidad Autónoma ante el proceso de comarcalización» en la que se proponen los criterios para desarrollar y mejorar los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma adaptándolos al proceso de comarcalización.

B) *Las Delegaciones Territoriales. Los delegados territoriales del Gobierno.*

Los Servicios Provinciales. Las Oficinas Delegadas

El artículo 18 de la LPGA regula dentro del título II, dedicado al Gobierno de Aragón (es decir, en un lugar preeminente), la figura de los delegados del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel, y, por su parte, la LACA de 1996 dedica un capítulo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma, refiriéndose a los delegados del Gobierno y a los Servicios Provinciales y también a otros órganos periféricos. Esta Ley la desarrolla y complementa el Decreto de 2000 al que acabamos de hacer referencia.

a) *Los delegados territoriales del Gobierno.*

La LPGA dispone que «los delegados territoriales serán los representantes permanentes del Gobierno de Aragón en las provincias de Huesca y Teruel».

Los delegados territoriales representan, por tanto, al Gobierno en su conjunto, además de al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, en el que están integrados orgánicamente (art. 20.3 LACA).

A los delegados territoriales se les atribuye categoría de director general, al que quedan asimilados a todos los efectos (condiciones de nombramiento, régimen económico, incompatibilidades), siendo nombrados por el Gobierno a propuesta del consejero de Presidencia.

Ha de observarse que en la provincia de Zaragoza no se contempla la existencia de la figura del delegado del Gobierno, lo que no quiere decir que no exista estructura periférica: existen, a la par que en las otras dos provincias, los correspondientes Servicios Provinciales y Oficinas Delegadas, pero las tareas de coordinación se encargan directamente a un alto cargo del Departamento de Presidencia para evitar innecesarias duplicidades.

La función central de los delegados territoriales es la «dirección, coordinación, supervisión de los servicios y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma en su ámbito territorial» (art. 20.1 de la LACA).

No obstante, el problema que en la práctica se ha venido planteando es el constante deterioro de la capacidad directiva real de los delegados sobre los Servicios Provinciales de los Departamentos, que tienden a relacionarse directamente con sus órganos centrales dejando, en ocasiones, al margen al delegado territorial. Si en la práctica eso continúa ocurriendo, la posición del delegado territorial puede convertirse más en simbólica y representativa que en ejecutiva, contraviniéndose la voluntad inequívoca del legislador.

Por lo demás, el artículo 20.2 de la LACA enumera una extensa lista de funciones de los delegados territoriales (que a su vez amplía el artículo 5 del Decreto regulador), entre las que destacan la supervisión del funcionamiento de todas las unidades administrativas, el control del cumplimiento de las normas en materia de personal, la coordinación con la Administración periférica del Estado o las entidades locales, o la emisión de informe previo a las propuestas por los consejeros de nombramiento de directores de los Servicios Provinciales.

Como segunda autoridad de la Delegación Territorial, existe un secretario general que sustituye al delegado en los casos de ausencia, vacante o enfermedad

*b) Los Servicios Provinciales y la Comisión Provincial de Coordinación.*

Los Servicios Provinciales son los órganos administrativos periféricos que representan a cada Departamento en las tres provincias.

A ellos corresponde la gestión y ejecución en el ámbito provincial de la política del Gobierno de Aragón en el sector correspondiente.

Los Servicios Provinciales agrupan, bajo el principio de unidad de dirección, las unidades periféricas de cada Departamento, de modo que todas sus dependencias y oficinas quedarán integradas, salvo casos excepcionales, en un único Servicio Provincial.

Al frente de cada Servicio Provincial existe un director que será nombrado por el Gobierno de Aragón, a propuesta del respectivo consejero, entre funcionarios de nivel superior (art. 30 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero).

Los directores de los Servicios Provinciales ostentan, por delegación del consejero, la representación del Departamento en la provincia, correspondiéndoles la dirección de los centros y organismos provinciales dependientes del mismo.

Como órgano colegiado de coordinación existe en las provincias de Huesca y Teruel una Comisión Provincial de Coordinación, presidida por el delegado territorial y de la que forman parte todos los directores de los Servicios Provinciales, los directores provinciales de organismos autónomos y los jefes de las Oficinas Delegadas, actuando como secretario el secretario general de la Delegación Territorial. No está prevista, sin embargo, en el vigente Decreto de 2000 la existencia de la Comisión Provincial de Coordinación en Zaragoza, como lo estaba en los anteriores Decretos de 1984 y 1986, existiendo, por tanto, una laguna actualmente en cuanto a la coordinación de los Servicios Provinciales de Zaragoza.

Por lo que se refiere a sus competencias, las Comisiones Provinciales de Coordinación son órganos de carácter interno cuyo objetivo básico es procurar una acción integrada del conjunto



de órganos de la Administración autonómica que operan en el territorio provincial. Así, proponen medidas para mejorar la coordinación de los Servicios Provinciales, evalúan la eficacia y la eficiencia de la Administración autonómica en la provincia, formulan propuestas de desconcentración de competencias a las autoridades centrales o elaboran programas conjuntos para el cumplimiento de objetivos que afecten a varios Servicios Provinciales.

*c) Las Oficinas Delegadas y la estructura periférica comarcal.*

Ya se ha hecho referencia anteriormente a que el Decreto de 1996 de reorganización de la Administración periférica hacía posible la creación de Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón en aquellas localidades que, no siendo capitales de provincia, el volumen de los servicios prestados por la Comunidad Autónoma en ellas o sus características demográficas, geográficas o sociales lo pudieran aconsejar.

Se acordó establecer progresivamente las Oficinas Delegadas en los municipios calificados por la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial como cabeceras supracomarcas. Así, en una primera fase se crearon las de Jaca, Calatayud y Alcañiz y, en una segunda fase, Egea de los Caballeros y Tarazona, debiéndose completar la red con las de Fraga, Barbastro, Monzón y Calamocha. Nada impide, sin embargo, que puedan extenderse a las cabeceras comarcas, pero posiblemente la relación entre su coste económico y su rentabilidad desaconseje su generalización.

La propia LACA, en su artículo 21.3, hace referencia específica a la posibilidad de que el Gobierno a propuesta del consejero de Presidencia acuerde la creación de estas Oficinas Delegadas de carácter interdepartamental, «que comprenderán una o varias delimitaciones comarcas, según las características geográficas, demográficas o sociales de las mismas». Su desarrollo reglamentario se encuentra contenido en la actualidad en el Decreto de 2000 citado, que establece su carácter interdepartamental y su adscripción orgánica al Departamento de Presidencia a través de su Secretaría General Técnica.

El propio Decreto establece que a dichas Oficinas se adscriben todas las unidades, servicios y dependencias administrativas de los distintos Departamentos en su ámbito territorial de actuación «bajo el principio de unidad de dirección ».

Los jefes de las Oficinas Delegadas serán nombrados por el Gobierno de Aragón a propuesta del consejero de Presidencia por el procedimiento de libre designación, previa convocatoria pública, entre funcionarios de los grupos A y B.

Por otra parte, existen previsiones legales, cuyo cumplimiento ha sido hasta el momento escaso, de establecer una organización periférica comarcal (o supracomarcal) de los distintos

Departamentos con competencias sectoriales. Así, la Disposición Adicional primera de la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón, dispuso que «en el plazo de seis meses, la Diputación General unificará las divisiones comarcales y supramunicipales que vengán aplicándose por los distintos Departamentos a efectos de organización y gestión de los servicios a su cargo, al objeto de procurar la homogeneización del mapa comarcal como base geográfica de los servicios periféricos, de modo que éstos se refieran siempre a un área comarcal o a un conjunto de áreas comarcales determinadas »; y, posteriormente, la Disposición Adicional segunda de la LACA estableció que: «Los Departamentos de la Diputación General de Aragón utilizarán como base territorial para sus servicios periféricos las divisiones recogidas en la presente delimitación comarcal. Antes del 30 de septiembre de 1997 la Diputación General de Aragón llevará a cabo el proceso de adaptación de dichos servicios periféricos. Excepcionalmente, cuando en un sector concreto de acción pública deban atenderse áreas de menor extensión, el conjunto de dos o más subcomarcas deberá coincidir con una de las áreas comarcales que se establecen».

El escaso nivel de cumplimiento en la práctica de estas disposiciones proviene, por un lado, de la dificultad de homogeneizar la variopinta estructura comarcal de los distintos Departamentos y, por otro, del hecho innegable de que la creación de una organización periférica comarcal o supracomarcal puede poner en cuestión la estructura provincial. Es decir, que lo mismo que la creación de las comarcas como entidades locales plantea el problema de la subsistencia de las Diputaciones Provinciales, la opción por una organización generalizada de servicios periféricos comarcales pondrá inevitablemente en tela de juicio la existencia de los servicios en el nivel provincial.

Se trata, por tanto, de un conflicto latente y permanente en la organización administrativa aragonesa entre los escalones provincial y comarcal o supracomarcal, aún no resuelto, de gran complejidad y sobre el que no hay, por el momento, orientaciones claras y precisas.