

LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA ANTE EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

José María HERNÁNDEZ DE LA TORRE GARCÍA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. EL MARCO ESTATUTARIO.- III. HISTORIA DE UN NOMBRE: DIPUTACIÓN GENERAL O GOBIERNO DE ARAGÓN.- IV. LA NORMATIVA AUTONÓMICA ESENCIAL.- V. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 1. Las competencias de la Administración. 2. Distribución departamental. 3. Estructuras orgánicas. 4. Administración periférica. 5. Administraciones consultiva, de control e institucional.- VI. LA FUNCIÓN PÚBLICA.- VII. LAS PERSPECTIVAS.- VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, aparece en unas circunstancias bien diferentes de las que formaban el contexto socio-político y jurídico-administrativo en que, un cuarto de siglo atrás, quedó instituida la Comunidad Autónoma mediante la aprobación de su primer Estatuto (LO.8/1982, de 10 de agosto), tras casi un lustro de ensayo preautonómico: ahora está consolidado el llamado *Estado de las Autonomías* –aunque no cerrado el proceso descentralizador– y las Administraciones de las Comunidades Autónomas suponen más del cincuenta por ciento del presupuesto global de todas las Administraciones Públicas, es decir una cifra superior a la de la suma de la Administración General del Estado y el conjunto de las Entidades de la Administración Local. Pero en el momento inicial era una incógnita el futuro desarrollo evolutivo del fenómeno autonomista, introducido por una Constitución, la de 1978, de vigencia todavía breve y recientemente amenazada de riesgos involucionistas, y para cuyas disposiciones sobre el problema territorial el *consenso* de las fuerzas políticas sólo había podido alcanzarse con un texto abierto, relativamente ambiguo y susceptible de amplio margen de flexibilidad de interpretación.

La Constitución Española reconoce (art.137) *autonomía para la gestión de sus respectivos intereses* a todas las *entidades* en las que el Estado se organiza territorialmente, esto es, los municipios, las provincias y *las Comunidades Autónomas que se constituyan*; a lo que tienen derecho, pero no obligación, todos los territorios españoles, de acuerdo con el principio positivo que rige el modelo. De hecho, según se desprende del art.152, los constituyentes parecen pensar en una verdadera autonomía política, con

potestad legislativa y plenitud institucional, para las *nacionalidades*, que accederán a aquélla por el procedimiento regulado en el art.151 y en la disposición transitoria segunda, y no para las *regiones* –mencionadas, junto a ellas, en el artículo 2 y abocadas a la vía ordinaria del art.143–, destinadas, en principio, a una autonomía *administrativa* con plenitud competencial de más lento acceso, y a las que sólo al generalizarse el proceso y, con él, la reivindicación de iguales poderes en los Estatutos, se extendió, por la aplicación del principio de homogeneidad, el esquema de las instituciones *políticas* del autogobierno.

Pero, en cualquier caso, fuera o no previsión constitucional primaria que todos los territorios de la Nación accedieran a la autonomía política plena, lo que sí se perseguía era una amplísima descentralización administrativa para las entidades territoriales, porque esa era una aspiración generalizada, que venía siendo imperiosamente reclamada por buena parte de la doctrina desde mucho tiempo antes, a la vista de los problemas crecientes generados en el funcionamiento de una Admón. en la que el modelo centralizador francés parecía haber agotado sus virtudes originarias y había adquirido durante el franquismo una extrema rigidez, consecuencia de la ideología oficial, y extendía su manto también sobre las Corporaciones Locales, en un sistema de severo control, tutela y dependencia.

Así que la dinámica lanzada por la CE de 1978 presentaba dos aspectos, complementarios pero distintos: la descentralización del poder político tenía necesariamente que ser acompañada por la de las funciones administrativas, pero ésta última podría haber sido llevada a cabo –aunque tal vez no en el grado máximo– sin aquélla.

En definitiva, la organización de las AAPP autonómicas –sobre la base de las competencias transferidas de la del Estado– es un proceso que corre paralelo a la instauración de las potestades políticas –legislativa y ejecutiva– de las respectivas CCAA. Y, en defecto de legislación propia, siguió rigiendo la estatal, que –puesto que la adaptación de la legislación ordinaria al cambio político es, lógicamente, posterior a éste y de ritmo mucho más lento– era todavía en gran medida la predemocrática, y de ella conviene, a este propósito, destacar la regulación de carácter general contenida en el *corpus* legislativo formulado en la segunda etapa del Régimen anterior, que, al margen de los rasgos autocráticos presentes en algunos concretos preceptos –los cuales quedaban automáticamente derogados al entrar en vigor la CE, por incompatibilidad con sus principios–, era de una calidad técnica reconocida y sirvió para definir con precisión jurídica las prerrogativas de la Administración y garantizar algunos derechos de los *administrados* frente a las actuaciones abusivas de los órganos administrativos, posibilitando, así, aunque limitadamente, *la lucha contra las inmunidades del Poder*. El punto inicial puede ponerse en la aún válida y no derogada Ley de Expropiación Forzosa de 1954, a la que siguió la *triada* formada por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo

de 1958 (que mantuvieron amplia vigencia parcial hasta la L.30/1992), todavía en 1958 la Ley de Entidades Estatales Autónomas, y un poco después la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (buena parte de la cual ha convivido con la L.30/1984, hasta la derogación de ambas por el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007), así como la Ley de Contratos del Estado (también largo tiempo vigente). La Ley de Régimen Local de 1955, en cambio, hubo de ser fuertemente revisada ya en 1977 –y objeto en 1985 de sustitución–, por su intrínseca dificultad de adecuación a las reglas democráticas. Pero las demás normas citadas han sido instrumentos jurídicos útiles para la edificación de las nuevas Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas, y también la de Aragón.

II. EL MARCO ESTATUTARIO

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con el art. 71 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva para la *creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*; en coherencia con ella, por medio del propio EAAr (arts. 61 y 62) *crea y organiza su Administración propia conforme a la ley, para servir con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*, respetando, en su actuación, *los principios de buena fe y de confianza legítima*, así como el de *lealtad institucional* en sus relaciones con el resto de las AAPP españolas, y los de *eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos*, a los que deberá ajustar su actividad en las *diversas localidades de Aragón*, en las que *podrán establecerse sus órganos e instituciones*; y, puesto que *ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias*, se le garantiza que *gozará de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado*.

En la nueva redacción de lo que ahora es art.71 sorprende un tanto la palabra *creación*, que no figuraba en los anteriores textos estatutarios: el inicial de 1982 mencionaba como competencia exclusiva de la CAAr escuetamente la *organización de sus instituciones de autogobierno*, y el reformado de 1996 decía ya *organización, régimen y funcionamiento* (art. 35.1). *Sensu stricto*, las instituciones del autogobierno autonómico son las expresamente enumeradas –y reguladas– en el propio EAAr (arts. 32 del actual y 11 del primero), y que, con denominaciones específicas entroncadas en la Historia de Aragón, se corresponden con las previstas en el art. 152 de la CE (las Cortes de Aragón como Asamblea Legislativa, el Gobierno o Diputación General como Consejo de Gobierno, y el Presidente, que lo es del Gobierno y de la Comunidad Autónoma), a las que se añade la más peculiar del Justicia de Aragón. De manera que no queda margen competencial para la creación de otras instituciones de autogobierno, al menos en el nivel político superior, el verdaderamente institucional. La posibilidad de creación ha de referirse, por

lo tanto, a las *instituciones* de naturaleza burocrática que, con un rango u otro y junto con los *órganos*, componen la Admón. autonómica.

A la *Administración Pública en Aragón* dedican ambos Estatutos –el aprobado por la LO 5/2007 y el derogado por ésta, que fue aprobado por la LO 8/1982 y modificado por las LLOO 6/1994, de 24 de marzo, y 5/1996, de 30 de diciembre– su título III, pero con algunas diferencias significativas. En primer lugar, ha desaparecido en el hoy vigente la alusión a la supletoriedad de los principios generales *que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado* con respecto a los contenidos en el *presente Estatuto*, según los cuales *corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública*, tal como se recogía en el art. 43 del EAAr inicial (art. 42 de la versión reformada de 1996); quizá por entenderse ahora suficientemente madura la autonomía aragonesa para no requerir esa especie de tutela normativa supletoria.

En cuanto a los principios contenidos en el EAAr, el anterior (art. 44.2 de 1982 y 43.2 de 1996) recogía los de *jerarquía, eficacia, objetividad, economía, coordinación, desconcentración y descentralización*, en trasunto bastante fiel de los del art. 103.1 del texto constitucional pero sin el inciso final del *sometimiento pleno a la ley y al Derecho*. Éste, con el de *objetividad en el servicio a los intereses generales*, se recoge como apartado 1 del art. 62 del EAAr hoy vigente; en el apartado 2 proclama principios de *actuación* (buena fe, confianza legítima y lealtad institucional), y en el 3, principios a los que ajustará su *actividad* la Admón. (eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos), es decir, los principios que han de regir el funcionamiento de los órganos administrativos; pero, en cambio, ha desaparecido la proclamación estatutaria de los que afectan precisa y preferentemente a la organización (jerarquía, economía, desconcentración, descentralización, coordinación...), y ello pese a la denominación del artículo: *Principios de organización y funcionamiento de la Administración*.

También ha sido eliminada la afirmación contenida en el apartado 1 de los anteriores arts. 44 ó 43 de que *la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General, tendrá personalidad jurídica única*, lo que en cierto modo trasluce la compleja realidad actual del entramado de las entidades públicas y su diversidad de regímenes jurídicos.

Por lo demás, la reforma estatutaria de 1996 se había dejado ya en la gatera los pelos de los apartados 3 y 4 del art. 44 de 1982, cuyas exigencias organizativas (*evitar la duplicidad de cargos y la proliferación de la burocracia*, en el primero, y requerimiento de la condición de funcionarios para la designación de *todos los cargos con responsabilidades administrativas directas, desde el nivel equivalente a Director General*, en el otro), acaso resultaban enojosas.

Otra diferencia más entre los sucesivos Estatutos debe reseñarse. En el primero, el título III agrupaba dos capítulos, uno dedicado a *la Administración*

Pública de la Comunidad Autónoma, y el segundo a las *relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales* en la versión inicial (art. 45), y *con las Entidades Locales* en la reformada de 1996 (art. 44), sin que quepa ahora entrar en la evolución normativa manifestada por tal cambio de denominación. Tampoco en lo que significa la elusión de ese capítulo dedicado a la Admón. Local en el EAAR de 2007, que en cambio le dedica un nuevo título, el VI, bajo la rúbrica *Organización territorial y gobierno local* (arts. 81-87), con sistemática discutible, puesto que el título III conserva la denominación de *La Administración Pública en Aragón*, que conceptualmente engloba a la Local, por lo que, al abandonar la lógica agrupación de los dos capítulos, debería haber pasado a denominarse *La Administración de la Comunidad Autónoma*, como su anterior capítulo primero.

III. HISTORIA DE UN NOMBRE: DIPUTACIÓN GENERAL O GOBIERNO DE ARAGÓN

Al aprobar el régimen preautonómico para Aragón, el RD Ley 8/1978, de 17 de marzo, anuncia que *se instituye la Diputación General de Aragón, como Órgano de Gobierno de Aragón, que tendrá personalidad jurídica en relación con los fines que se le encomiendan*, utilizando una denominación que buscaba una suerte de enlace simbólico con la antigua Diputación del Reino que recordase la multiseccular identidad histórica del territorio aragonés. Tal Ente Preautonómico aparecía, por el momento, como una institución estrictamente política (compuesta por doce parlamentarios, los Presidentes de las tres Diputaciones Provinciales y sendos representantes de los municipios de cada una de las tres provincias, todos los cuales eran los Consejeros y elegían de entre ellos al Presidente, al Vicepresidente y al Secretario General), que a partir del año 1979 comenzó a recibir algunas transferencias de la AGE, al principio de escasa envergadura, pero que, junto con la contratación de algunas personas para asesoramiento técnico, apoyo administrativo y tareas subalternas, iniciaron el entramado burocrático de la futura Admón. autonómica. Todo el conjunto se amparaba bajo el nombre de Diputación General de Aragón, que los medios de comunicación reducían a su sigla (DGA), cuya pronunciación (*degeá*) fue el apelativo que se asumió popularmente –en buena medida sin idea clara de su significación– y hoy pervive de manera generalizada; expresión que, dicho sea de paso, si en el lenguaje coloquial es admisible –e inevitable (como puede serlo el uso de la propia sigla en determinadas clases de escritos, no en documentos oficiales)–, suena antiestética –populachera y trivial–, poco acorde con la dignidad institucional, en labios de personalidades políticas o intelectuales, cuando se producen en sus manifestaciones públicas o en actos protocolarios.

El EAAR de 1982 recogió, como uno de los *órganos institucionales* de la CAAAR, a la Diputación General (art. 11), que *ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria y estará constituida por el Presidente y los Consejeros, que el Presidente nombra y separa libremente* (art. 23); esto es, estrictamente

el órgano colegiado que encarna el poder ejecutivo autonómico, reconocido en la CE como *Consejo de Gobierno*. Nada podía evitar, sin embargo, el doble sentido de la expresión, ya arraigado en una ciudadanía no siempre capaz de distinguir, en cada mención de la DGA, entre la referencia al órgano institucional de gobierno de la CAAR, regulado con ese nombre en el Estatuto, y la abarcadora de todo el aparato burocrático encabezado por el Ejecutivo, es decir el conjunto de Gobierno y Admón. (sobre todo la parte de ésta ubicada en la sede de la plaza de los Sitios y luego también la del edificio Pignatelli). Durante algún tiempo, desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales se intentó promover una sutil diferenciación semántica mediante el uso del sintagma *Diputación General* para el Consejo de Gobierno –ya que así lo mencionaba el EAAR– y el de *Diputación General de Aragón* para la totalidad de los órganos integrados en el ámbito del poder ejecutivo; pero la sutileza nunca terminó de calar.

Por otra parte, el nombre no gustaba a todos. Para algunos, su propia vocación historicista lo hacía inadecuado para designar una institución democrática de raíz constitucional, tan diferente por naturaleza y finalidad de la surgida en los tiempos medievales. Para otros, la palabra *Diputación* estaba fuertemente asociada en la mentalidad de los aragoneses –como de los demás españoles– a las Corporaciones provinciales, por lo que sugería más la imagen de otra entidad de la Admón. Local que de un verdadero *Gobierno* autonómico, dotado de facultades políticas no dependientes de las del Gobierno de la Nación y de competencias administrativas *centrales*, desgajadas de la AGE. Por ello, comenzó a resquebrajarse la unanimidad del uso de la denominación estatutaria. Y, como primer paso oficial, en enero de 1992, el Consejo de Gobierno acordó utilizar el término *Gobierno de Aragón* –junto con el logotipo de la bandera cuatribarrada ondeante inserta en un cuadrado– en todas las comunicaciones de carácter no administrativo correspondientes a actuaciones del Ejecutivo, y reservar el de *Diputación General de Aragón* –con el escudo de la CAAR– para las comunicaciones institucionales y administrativas.

Pero la práctica no se detuvo ahí, sino que el nuevo nombre fue generalizándose, de tal manera que la L.1/1995 es ya del Presidente y del *Gobierno de Aragón*, en contraste con su predecesora, la L.3/1984, del Presidente, de la *Diputación General* y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la reforma *amplia* del Estatuto de Autonomía aprobada por la LO.5/1996, de 30 de diciembre, no lo recoge, sino que, en el artículo 11, vuelve a mencionar la Diputación General entre las *instituciones de la Comunidad Autónoma* y a dedicarle, con esa rúbrica, el capítulo III del título primero.

Es el EAAR de 2007 el que arrumba ostensiblemente la denominación originaria, que sólo aparece ya, con carácter testimonial, en el art. 32 (*Son instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General y el Justicia*) y en el encabezamiento del capítulo III del título II (*El Gobierno de Aragón o la Diputación General de Aragón*), sin otra mención a lo largo del texto.

Para lo que aquí interesa, el uso del término Gobierno de Aragón se viene refiriendo –como antes el de DGA– no sólo al Gobierno en sí sino a toda la estructura del poder ejecutivo autonómico, abarcando por lo tanto a la Admón. de la CAAR, con el ánimo, sin duda, de dar relevancia a la imagen gubernamental, aunque puede parecer a veces excesivo rotular como *Gobierno* de Aragón locales o comunicaciones de órganos administrativos, dependientes, por supuesto, de aquél, pero cuyas actividades no tienen rango *gubernamental* sino que son expedientes de gestión ordinaria de la Admón. Pública.

IV. LA NORMATIVA AUTONÓMICA ESENCIAL

La duplicidad de significados –estricto y amplio– de los sucesivos nombres del Ejecutivo aragonés encuentra cierto paralelismo en las regulaciones primeras de ambas realidades jurídicas en una misma norma.

El precedente más remoto data del mismo año del establecimiento del régimen de Preautonomía, y se encuentra en el *Reglamento de régimen interior*, publicado en el número 5 del Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón por Decreto de 6 de diciembre de 1978 del Consejo de Gobierno, que aprueba las reglas de funcionamiento de los *órganos de gobierno y administración*, pero en realidad sólo se refiere a los primeros, puesto que no existe aún órganos administrativos, si bien se prevé que *la actuación administrativa de la Diputación General de Aragón se regirá, en cuanto sea pertinente, por los principios y normas de las Leyes generales de Procedimiento Administrativo y preceptos que los complementen o desarrollen* (art.38). Todavía en la etapa preautonómica, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto de 18 de mayo de 1981, de Ordenación Jurídico-Administrativa de la Diputación General de Aragón (BODGA numero 19), que en su breve extensión introduce ya algunos preceptos dedicados a la incipiente Admón., como la estructuración orgánica de la Secretaría General y la atribución de las primeras competencias transferidas –que son básicamente de gestión ordinaria en el nivel provincial– a los tres únicos Departamentos creados ya en razón de aquéllas (y no de pura representación política, como en los primeros gabinetes preautonómicos), a los que se agregarían dos más por Decretos de diciembre del mismo año (BODGA número 23).

Aprobado y entrado en vigor el EAAr, disuelto en virtud de sus disposiciones transitorias el Ente Preautonómico al ser investido por la Asamblea Provisional el primer Presidente de la CAAR, y posesionado su Gobierno, el primer acuerdo de éste fue el D.72/1982, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación Jurídico-Administrativa y Financiera de la Diputación General de Aragón, cuya publicación encabeza el primer número del –ahora, ya– Boletín Oficial de Aragón. En él, junto a *materias que pertenecen al ámbito natural de incidencia de la potestad reglamentaria*, según explica la parte expositiva, se regulan *de modo provisional*, en ejercicio de esa misma potestad, *determinadas materias que en su día deberán ser objeto de leyes aragonesas*, esto es, *cuestiones que el Estatuto integra en la reserva de*

ley, cuya efectividad está condicionada a la elección de las primeras Cortes de Aragón –prevista para la primavera siguiente–, ya que la Asamblea Provisional carecía de competencias legislativas, pero resultaba necesario regular los *aspectos fundamentales* para el funcionamiento del recién nacido Gobierno autonómico de Aragón durante esos meses de lo que puede llamarse la *transición estatutaria*. El contenido dispositivo, después de establecer las reglas básicas de *los órganos ejecutivos de gobierno*, que pertenecen al ámbito político, fija las líneas maestras de una todavía incipiente Admón. Pública, dedicando sucesivos capítulos a *los órganos administrativos y su régimen*, a *la delegación de atribuciones*, al *régimen jurídico de los actos administrativos* y al *personal al servicio de la Diputación General de Aragón*, como también a *la ordenación económico-financiera*.

El Reglamento permaneció vigente hasta su derogación por la L 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, tras enfocar sus tres primeros títulos al Presidente, a la Diputación General y a los Consejeros, refiere el IV a la Administración de la Comunidad Autónoma, desarrollando las líneas maestras de la anterior norma reglamentaria para la regulación *de los órganos administrativos y su régimen* y *la de la delegación de atribuciones*, e incorporando, con la conveniente adaptación a la organización administrativa propia, *determinadas instituciones del procedimiento administrativo común*, concretamente las relacionadas con el *régimen de las disposiciones reglamentarias* y *de las resoluciones administrativas* y con el *procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y reglamentos*.

No recoge, en cambio, esta Ley la regulación del personal de la Admón. autonómica, materia que fue objeto de la L.1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, dictada al amparo de la habilitación competencial que para ordenar la Función Pública propia formulaban las bases de la Ley estatal 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Modificada ésta –a resultas de sentencia del Tribunal Constitucional– por la L. 23/1988, de 28 de julio, también hubo de serlo –por esa y otras causas– la aragonesa, lo que llevó a cabo la L.2/1991, de 4 de enero, que inmediatamente dio lugar a la aprobación, por el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, del texto refundido de la Ley –ahora ya no de *medidas*– de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; el cual fue objeto de algunas modificaciones parciales por la L.12/1996, de 30 de diciembre y de otras menores, y hoy se encuentra en trance de sustitución por la futura Ley que desarrolle para la Admón. aragonesa las previsiones del llamado Estatuto Básico del Empleado Público (L.7/2007, de 12 de abril, del EBEP).

Por otra parte, la expansión natural de la institución autonómica en competencias, organización, medios y relevancia política (especialmente tras las reformas del EAAr de 1994 –incremento competencial– y de 1996 –reforma *amplia*–) hizo que se quedara estrecho el traje legal de la L.3/1984, que, en consecuencia, fue modificada por las Leyes 7/1991, de 21 de octubre, 7/1992, de

19 de mayo y –ésta, más extensa– 3/1993, de 15 de marzo, y finalmente sustituida, pero ahora por dos, que separaban ya legislativamente el ámbito político del jurídico-administrativo. Al primero se enfocó la L.1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que, reformada por las Leyes 1/1999, de 26 de octubre, y 11/2000, de 27 de diciembre, desembocó en el texto refundido aprobado por el DLeg.1/2001, de 3 de julio, al cual, tras las modificaciones realizadas por la Ley 20/2003, de 18 de julio, y una vez en vigor el nuevo EAAR, ha sucedido la L.2/2009, de 11 de mayo, denominada también del Presidente y del Gobierno de Aragón. El segundo de aquellos ámbitos recibió, por su parte, la L.11/1996, de 30 de diciembre, que, en la estela de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene ya una regulación detallada de las cuestiones concernientes a la organización y funcionamiento de la Admón. de la CAAR, empezando por sus *principios generales*, para seguir con la *organización administrativa*, con el *ejercicio de las competencias por los órganos*, con la *actuación administrativa* y con su *régimen jurídico*, y finalizar con la formación de los *organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma*; las modificaciones introducidas por la mencionada L. 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración, condujeron también a la aprobación del texto refundido de la Ley de la Administración mediante el DLeg.2/2001, de 3 de julio, que, parcialmente reformado por la L.20/2003, constituye la normativa legal vigente.

En cuanto a las Entidades Locales, pronto apareció la L.8/1985, de 20 de diciembre, reguladora las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, pero hasta que fue aprobada la reforma estatutaria de 1996, que otorgó a la CAAR la competencia exclusiva en materia de *Régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución* (art. 35.1), no pudo abordarse una normativa general, que tomó cuerpo en la L.7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Antes de ella, sin embargo, y al amparo de la primera versión del EAAR (cuyo art. 5 permitía a las Cortes de Aragón *ordenar la constitución y regulación de las comarcas*), ya se había aprobado la L.10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, que más adelante sería complementada por las Leyes 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal, y 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, así como por las de creación de cada una de las treinta y tres comarcas; sendos Decretos Legislativos (1 y 2/2006) han aprobado los textos refundidos de las citadas Leyes de Comarcalización y Delimitación Comarcal.

V. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Las competencias de la Administración

La Admón. ha de organizarse en función del cumplimiento de sus fines, al servicio con objetividad de los intereses generales, es decir, de la forma

más adecuada para el desempeño de las competencias que asume responsablemente. La Admón. de la CAAr nace, se desarrolla y se consolida al compás de los traspasos de servicios de la AGE en las materias sobre las que el EAAr reconoce competencias, unas en grado de exclusividad y otras compartidas con la instancia originaria, para el desarrollo legislativo de la legislación básica y su ejecución, o bien –otras– sólo para la ejecución de la legislación estatal. Se había gestado en la etapa preautonómica: un Decreto del Consejo de Gobierno de 17 de noviembre de 1978 (publicado en el BODGA nº 4) *regula el establecimiento y funcionamiento de un Registro general de entrada y salida de documentos*, que puede considerarse el embrión de la futura Admón. Pública; el RD.298/1979, de 28 de enero, transfiere ya las primeras funciones y servicios, en las materias de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, agricultura, urbanismo y turismo, e, inmediatamente, el 694/1979, de 13 de febrero, lo hace con algunas de Régimen Local, y siguen luego hasta una docena más de transferencias antes de estatuirse la CAAr. Se trata de traspasos –provisionales– de algunas competencias de gestión de las Direcciones Provinciales de varios Ministerios, por lo que son fragmentarios y casi siempre deficientemente valorados, dotados con el personal que no ha conseguido eludir ser transferido –pocos funcionarios querían serlo en aquella época, dada la incertidumbre profesional que ello parecía implicar–, con el material mobiliario, de locomoción, etc. en peor estado de conservación de las oficinas, y sin cesión de locales, además de quedar pospuesto el cálculo de los costes indirectos, es decir, los correspondientes a la cuota proporcional del presupuesto de gastos de los Servicios centrales, que habían de ser calculados, según las reglas establecidas por la LO.8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), para evaluar el coste efectivo total de lo transferido.

Constituida la Diputación General autonómica, se constituye también –en diciembre de 1982– la nueva Comisión Mixta paritaria prevista en el EAAr (disp. transit. sexta) para la negociación de las transferencias, que, además de dar un renovado impulso, renegocia los traspasos preautonómicos y amplía su valoración, de acuerdo ya con las normas fijadas en el RD.399/1982, que regula el funcionamiento de la Comisión. A partir de ahí se acelera el proceso y durante los dos años siguientes (1983 y 1984) se aprueba una treintena larga de RRDD que transfieren múltiples materias, algunas de ellas de considerable envergadura, y siguen todavía algunos más hasta la aparición del RD. 680/1986, de 7 de marzo, que declara *concluido a estos efectos el periodo de transferencias de medios personales de la Administración Central del Estado a las Comunidades Autónomas*, por haberse realizado básicamente el traspaso de las materias enumeradas en el EAAr. Para entonces, la Admón. autonómica aragonesa estaba consolidada y en edad de crecimiento, convocaba las primeras oposiciones para ingreso en la Función Pública *propia* y se acercaba en 1987 a la cifra de siete mil efectivos de personal –entre los que se contaban ya algunos colectivos numerosos y de amplia difusión territorial, como sanitarios locales, asistentes sociales, guardas forestales y peones

camineros–, si bien el contenido real de las competencias asumidas seguía siendo mayoritariamente de policía administrativa y de prestación de algunos servicios, pero muy escasamente de carácter inversor, así que el margen de actuación de la DGA por encima del funcionamiento ordinario de las unidades administrativas era todavía bastante limitado.

Transcurrido otro quinquenio, los *Acuerdos Autonómicos* pactados por los dos grandes partidos estatales daban lugar a la aprobación de la LO.9/1992, de 23 de diciembre, que abría el nuevo período de ampliación de competencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía *normal*, que la CE preveía para cinco años después de la aprobación de sus EEAA, pero que había quedado bloqueado durante cinco más por consideraciones estratégicas de política general. La Ley daba la lista de las materias ahora negociables, cuya incorporación al EAAr (en sus arts. 35, 36 y 37) constituyó su primera reforma, aprobada por la LO.6/1994. Muy poco después, la siguiente y más profunda reforma estatutaria, efectuada por la LO.5/1996, extendía más el campo competencial de la CAAr, que a lo largo de la década veía aprobarse otros cuarenta RRDD sobre muy diversas materias, pero entre las que destacan por su trascendencia las de Universidades (RD.96/1996), Inserso (RD.97/1996), Formación Profesional Ocupacional (RD.300/1998) y Enseñanza no Universitaria (RD.1982/1998), además de los dedicados a la valoración definitiva del coste efectivo y ampliación de medios de muchas de las transferencias anteriores, con todo lo cual la Admón. se convertía en un organismo adulto. Y a poco de comenzado el nuevo siglo, los traspasos de las funciones y servicios del Insalud (RD.1475/2001) y del Inem (RD.646/2002) culminan prácticamente el ámbito de las competencias previstas estatutariamente y sitúan a la CAAr en una nueva dimensión, no tanto por el volumen de personal (unos cuarenta mil servidores públicos), sino porque, al disponer ya de muchos de los resortes propios del *Estado de Bienestar* –aunque compartidos con el nivel político estatal–, da el salto cualitativo de una organización meramente gestora de servicios públicos, inversora en ciertas obras de infraestructura e incluso promotora de iniciativas dinamizadoras de la economía, a la de una entidad que maneja herramientas jurídicas, administrativas y financieras que la dotan de una notable capacidad política de incidencia en la realidad social y de corrección de sus desequilibrios estructurales. Sólo quedan, después, algunos flecos de escasa entidad y, tras larga negociación, el traspaso de bienes y servicios en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (RD.1702/2007), transferencia que presenta aspectos especiales por tratarse del soporte burocrático del Poder Judicial, independiente e indiviso.

El cuadro competencial de la Admón. de la CAAr se completa con la recepción negociada de algunas materias de las Diputaciones Provinciales (asistencia y bienestar social, desarrollo comunitario, centros sanitarios, carreteras), para una gestión coordinada y coherente por parte de aquélla.

2. Distribución departamental

La gestión administrativa de las competencias asumidas se atribuye a los Departamentos en que se estructura la Admón. de la CAAR, cada uno de ellos bajo la dirección política de uno de los Consejeros que componen, con el Presidente, el Gobierno de Aragón. La función del Consejero presenta, por lo tanto una doble dimensión: la estrictamente política de formar parte del órgano colegiado superior de gobierno y la político-administrativa de dirigir el funcionamiento del área competencial que tiene atribuida; como las dos caras de una moneda: distintas pero inseparables.

Durante la etapa preautonómica, la función de los Consejeros fue casi exclusivamente política y representativa, puesto que las competencias administrativas no existían al principio y eran escasas y en precario al final, por lo que los Departamentos representaban una realidad poco más que nominal, y muy variable al compás de los azares políticos de la DGA entre 1978 y 1982 (hubo primero doce Departamentos, luego sólo cuatro pero cada uno de ellos dirigido colegiadamente por tres Consejeros de los dos partidos mayoritarios, hasta que el socialista suspendió su presencia en el Ente; después, únicamente tres, a los que se agregaron otros dos ya en los últimos meses de aquel período).

El EAAr de 1982 establecía que *la Diputación General ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma* y que *estará constituida por el Presidente y los Consejeros, que el Presidente nombra y separa libremente. El número de Consejeros con responsabilidad ejecutiva directa no podrá exceder de diez* (art. 23). Por lo tanto, no más de diez de unidades departamentales, que en los tres primeras formaciones de la Diputación General autonómica (las posesionadas el 16 de octubre de 1982, el 30 de diciembre de 1982 y, una vez constituidas las primeras Cortes de Aragón, el 6 de junio de 1983) recibieron el nombre de *Consejerías*, como en la mayor parte de las CCAA.

Es la L.3/1984, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, la que, recuperando el nombre preautonómico -el usado en Cataluña, el País Vasco y Navarra-, estableció que *la Administración de la Comunidad Autónoma se organiza inicialmente en los siguientes Departamentos: 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; Cultura y Educación* -es decir, los mismos que componían el Gobierno promotor de la Ley-, y también que *toda creación, modificación, supresión y agrupación de los diversos Departamentos se realizará mediante Ley de Cortes de Aragón* (art. 31). Ambas imposiciones legales -cuya intención era la contención del gasto público- condicionaban tan rígida como inconvenientemente los poderes presidenciales de diseñar el propio Gobierno, por lo que se hizo inevitable su desactivación: tras requerirse una Ley -la 7/1991- para cambiar la palabra

Urbanismo por Ordenación Territorial en el nombre de un Departamento –aunque ya se había cambiado *de facto*–, la 7/1992 deslegalizó finalmente la facultad de *creación, extinción o modificación de su denominación o competencias* (de los Departamentos), que *se llevará a cabo mediante Decreto de Presidencia, dentro del límite total de los créditos consignados en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma*. En la reforma del EAAr obrada por la LO.5/1996 desapareció la limitación de diez Consejeros *con responsabilidad ejecutiva directa*, si bien es verdad que ese número sólo se ha alcanzado en el Gobierno del año 2003 y excedido en el del 2007. La única novedad aportada en este terreno por el reciente EAAr es la inclusión de *los Vicepresidentes, en su caso*, entre los miembros que constituyen el Gobierno de Aragón (art. 53).

Según la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma, su organización ha de obedecer al principio de *división funcional en Departamentos* (art.7). Por lo que se refiere a las áreas de actuación de cada uno de los Departamentos, puede observarse que, junto a algunas que pueden considerarse fijas desde el principio, otras han ido apareciendo a lo largo de las legislaturas o alterando sucesivamente su agrupamiento estructural. El efímero Departamento de Gobernación pasó a ser enseguida de Presidencia y Relaciones Institucionales, y así ha permanecido hasta su reciente desglose en los de Presidencia y de Política Territorial, Justicia e Interior, además de las unidades conservadas en la Vicepresidencia. Las áreas de Economía y Hacienda han permanecido juntas salvo en el paréntesis de la segunda legislatura (en que fueron dos Departamentos); a ellas se unió la de Comercio en el segundo Gobierno autonómico; en la cuarta legislatura, la de Fomento (que comprendía Industria, Comercio y Turismo), en un raro emparejamiento de competencias horizontales y sectoriales; y en la quinta, la de Función Pública, poco después absorbida por la de Empleo (que recogía la gestión tanto del público como del privado, por la incorporación de Trabajo), y así siguió durante la sexta y sigue en la séptima (si bien en ésta la Función Pública se ha desprendido para volver a su tradicional ubicación en Presidencia). Obras Públicas y Transportes han sido denominaciones invariables (salvo el breve período de la segunda parte de la tercera legislatura que siguió a la moción de censura triunfante), que, solas en el periodo transitorio de 1982-83, les ha acompañado el Urbanismo, en la primera y las tres últimas legislaturas; y en la segunda, tercera y cuarta, la Ordenación Territorial, que en las dos siguientes es materia englobada en Presidencia y Relaciones Institucionales, y en la última en el nuevo Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior. A la Agricultura y Ganadería de los primeros Gobiernos estatutarios se agregó Montes en los de las tres primeras legislaturas, y en la cuarta Ganadería y Montes dejaron su lugar (sólo en el nombre) a Medio Ambiente (antes vinculado a las áreas de Urbanismo y Ordenación Territorial), que a partir de la quinta se ha erigido en Departamento propio, dejando en ese Gobierno simplemente Agricultura y en los dos últimos Agricultura y Alimentación. Industria, Comercio y Turismo se subsumieron en Fomento en la cuarta legislatura, y

fuera de ella han estado juntos salvo en el primer semestre de 1983, cuando Comercio se vinculó a Economía y Hacienda, y en la quinta legislatura, en la que Turismo se asoció a Cultura, separada por única vez de Educación. Ésta fue apéndice de Cultura hasta el Gobierno de la cuarta legislatura, momento en que, ante la proximidad de los traspasos de los diversos niveles de la Enseñanza, pasó al primer término; en la quinta legislatura lo fue, en cambio, de Educación y Ciencia, y en las dos posteriores, de Educación, Cultura y Deporte (la gestión deportiva, como la de Juventud, estuvo inicialmente en Gobernación y luego en Presidencia y Relaciones Institucionales), mientras que Ciencia se integraba con Tecnología y Universidad. En la primera Diputación General autonómica hubo Consejería de Sanidad, Trabajo y Acción Social, que se desglosó en dos en la segunda; en los tres Gobiernos de la década siguiente fue Sanidad, Bienestar Social y Trabajo; en 1993 a la Sanidad se agregó Consumo (antes asociado a Comercio), y Bienestar Social y Trabajo formaron Departamento aparte; volvió a la configuración anterior en la cuarta legislatura, y en la quinta fue ya Sanidad, Consumo y Bienestar Social (con Trabajo incorporado a Economía y Hacienda, bajo la rúbrica de Empleo), mientras que en las dos últimas se han desglosado otra vez, en los Departamentos de Salud y Consumo y de Servicios Sociales y Familia, al segundo de los cuales se adscriben las materias relativas a la Mujer (tras la adscripción inicial del Instituto a la Presidencia y después al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales), y a la Juventud (que fue un Servicio de Bienestar Social antes de ser una Dirección General en Cultura y de convertirse también en Instituto).

Las competencias autonómicas en materia de Admón. Local han estado invariablemente atribuidas a los Departamentos sucesivos de Gobernación y Presidencia y Relaciones Institucionales, hasta la séptima legislatura, en la que han quedado incluidas en el de Política Territorial, Justicia e Interior

3. Estructuras orgánicas

La Admón. Pública se compone de *unidades administrativas*, las cuales *estarán integradas por puestos de trabajo vinculados por las funciones que tengan atribuidas y por una jefatura común*, que junto con éstos son los *elementos organizativos básicos de la Administración de la Comunidad Autónoma*, y a través de cuyas *relaciones* se efectúa su creación, modificación o supresión, según reza el texto refundido de la LAdm. autonómica aprobado por el DLeg.2/2001 (art. 11). Algunas de las unidades administrativas tienen la consideración de *órganos*, que asumen competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico con el carácter de irrenunciables, pero delegables en determinadas condiciones (arts.32 y ss.), y que pueden ser unipersonales o colegiados, los primeros de los cuales configuran la estructura jerárquica. *La estructura orgánica de los Departamentos será aprobada mediante Decreto por el Gobierno de Aragón a iniciativa del Departamento interesado y a propuesta de los Consejeros que estén al frente del los Departamentos competentes en las materias de organización administrativa y de hacienda* (art.15),

si bien esta asignación competencial ha sido en parte alterada por la LPres de 2009, que atribuye a cada Consejero la facultad de *proponer al Gobierno la estructura orgánica de su Departamento* (art.10, 5).

En cuanto a tales estructuras orgánicas, el temprano Reglamento de Ordenación Jurídico-Administrativa y Financiera aprobado por el D.72/1982 declaraba que *las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados, bajo la superior dirección del Consejero* (art.13) y, adoptando el esquema vigente para los Ministerios, *se estructurarán en Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados*, añadiendo que *en cada Consejería podrá existir una Secretaría General con nivel orgánico de Servicio* (art.14), y que *las decisiones administrativas* tanto de los Directores Generales como de los Jefes de Servicio, en los respectivos ámbitos competenciales, *adoptarán la forma de Resolución* (arts.15.3 y 17.4). La L.3/1984 recogía estas normas con acusada similitud textual, añadiendo la afirmación de la *personalidad jurídica única* de la Admón. de la CAAr (art.29), la posibilidad de creación de *órganos de rango equivalente* a los expresados (art.34.1) y la definición de las Secciones y Negociados como *órganos internos de funcionamiento integrados en los Servicios o dependientes directamente de los Directores Generales* (art.38.1); ofrecía también la Ley la alternativa nominal de *Jefes o Directores de Servicio*, por la resonancias autoritarias que la primera palabra evocaba todavía en algunos sectores de la nueva Admón, pero la segunda quedó enseguida asignada sólo para los Servicios Provinciales.

Los antedichos *órganos internos*, precisamente por éste carácter, no aparecen mencionados en la L.11/1996 entre los que integran la estructura orgánica de los Departamentos, que son las Direcciones Generales y los Servicios, a los que puede añadirse, en cada uno de aquéllos, una Secretaría General Técnica con nivel orgánico de Dirección General (art.15.1). Por su parte, la L.11/2000, de medidas en materia de Gobierno y Administración, introducía en la anterior un nuevo art. (15 bis), que abría la posibilidad de nombrar, mediante Decreto, *Viceconsejeros, que tendrán la consideración de Alto Cargo* (art.2.7) y se configuran como *órganos directivos* (art.2.3), pero –por razones más de economía que de organización y funcionalidad– incompatibles en el mismo Departamento con el también órgano directivo Secretaría General Técnica (disp.transit.). Por sistematizar las modificaciones, puede decirse que el texto refundido de la LAdm (que pasa a 16 el art.15 bis) define como *órganos superiores* a los Consejeros, en cuanto *titulares de los Departamentos* (art.8.1), y como *órganos directivos, dependientes directamente de los Consejeros, a los Viceconsejeros o los Secretarios Generales Técnicos y los Directores Generales* (art.8.2), además de mantener que *la creación de los Viceconsejeros en los distintos Departamentos llevará consigo la supresión de la Secretaría General Técnica de los mismos* (disp.transit.única). Finalmente, el texto refundido es a su vez modificado por la L.20/2003, de 18 de julio, para compatibilizar la existencia de ambos órganos en los Departamentos, de manera que, *sin perjuicio de la posibilidad prevista en el artículo 16, los Departamentos se estructurarán en Secretarías Generales*

Técnicas, Direcciones Generales y Servicios (art.2.2, que da nueva redacción al art.15.1).

Con ello, la Secretaría General Técnica –con nivel orgánico de Dirección General– se convierte en órgano directivo necesario en todos los Departamentos, con independencia del nombramiento de Viceconsejero en el mismo Departamento, figura de rango superior y de perfil decididamente político. Según ocurre en la práctica, algunos son nombrados para sectores concretos (de Justicia, de Turismo, de Ciencia y Tecnología), mientras que otros extienden su responsabilidad a todo el ámbito competencial del respectivo Departamento (de Economía, de Hacienda y Empleo, de Educación, Cultura y Deporte, de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes o de Medio Ambiente), calcando en segundo escalón la ostentada en el superior por el propio Consejero.

Los titulares de las Direcciones Generales –y de las Secretarías Generales Técnicas– gozan también de la consideración de *altos cargos* y son de libre nombramiento político, aunque presumiblemente matizado por consideraciones de idoneidad profesional, ya que cada una de ellas, *como división orgánica fundamental de los Departamentos, tiene como función la dirección técnica, la gestión y la coordinación de una o de varias áreas funcionalmente homogéneas* (art.15.3 del texto refundido). La intención profesionalizadora del primer EAAr al exigir la condición de funcionario para ser Director General (lo que por entonces era una aspiración doctrinal casi unánime y llegó a ser un *cuasi* compromiso político que sólo respetó Aragón) fue reforzada en la L.3/1984, que establecía que se tratase de *funcionarios de carrera de distintas Administraciones Públicas que pertenezcan a Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior* (art.36), pero enseguida tropezó con la imposibilidad de que los nombrados (al menos si eran funcionarios de la Diputación General) pasaran a la situación de servicios especiales tal como fue regulada por la Ley estatal de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que preveía tal situación administrativa para los altos cargos *que no deban ser provistos necesariamente por funcionarios públicos* (art.29.2,c), lo que creaba agravios en relación con otras AAPP, incluso cuando un funcionario de alguna de ellas era nombrado Director General en la de Aragón y la Admón. de origen desconocía el precepto estatutario. En todo caso, el requerimiento de pertenencia al grupo A de la citada Ley quedó sin efecto en la Ley de Ordenación de la Función Pública modificada (disp.derog. del texto refundido aprobado por el DLeg.1/1991), y la exigencia de la condición de funcionario desapareció en la reforma de 1996 del Estatuto.

Las Direcciones Generales representan el principio de especialización funcional y, salvo muy pocas excepciones, tienen –cada una– un campo de actuación profesional referido a uno concreto de los múltiples sectores de la realidad social, delimitado verticalmente en relación con las demás. Las Secretarías Generales Técnicas, en cambio, asumen las funciones de carácter horizontal de la organización (asuntos generales, personal, gestión económica, contratación, apoyo jurídico y similares) que hasta la L.11/96 ejercieron, con nivel orgánico de Servicio, las Secretarías Generales de los Departamentos.

mentos (reguladas por el D.11/1984 y establecidas en todos ellos por el D.146/1987), las cuales quedaron subsumidas en aquéllas a medida que se fueron creando, primero en algunos y necesariamente en todos a partir de 2003. Al principio fue un órgano único para toda la Admón, creado en la DGA preautonómica por O. de 28 de mayo de 1981, de la Comisión de Gobierno, como Secretaría Técnica dependiente del Consejero Secretario General del Ente, y convertida ya en Secretaría General Técnica por D. del Consejo de Gobierno de 21 de enero de 1982, para pasar, una vez estatuida la Comunidad Autónoma, a la Consejería de Gobernación (D.73/82) y de ésta a su sucesora, pronto Departamento, de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decretos 1/983 y 55/1983), y desaparecer en la estructura orgánica aprobada por el Gobierno de la segunda legislatura de las Cortes de Aragón (D.96/1987), momento hasta el cual había aglutinado las funciones de secretariado del Gobierno, relaciones con las Instituciones, coordinación normativa, función pública, organización, estudios y documentación, gestión del proceso de transferencias, inspección y otras similares.

Junto a aquella Secretaría General Técnica, pero sobreviviéndola en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales –y luego en el de Presidencia– estaban, con el mismo rango y también con funciones transversales, la Asesoría Jurídica, que a partir de 1987 pasó a denominarse Dirección General de los Servicios Jurídicos (en 1991-1995 Dirección General de Servicios Jurídicos y Administración Autónoma y en 1995-1999 Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Normativa), y la Dirección General de Servicios (en 1983-1987 fue, coyunturalmente, Gerencia de Servicios Generales, para esquivar la obligación estatutaria de que su titular fuese funcionario), sustituida en 1995 por una Dirección General para la Renovación y Modernización Administrativa, a la que sucedió en 1999 la Dirección de Ordenación Administrativa y Servicios, que en 2003 se convirtió ya en Dirección General de Organización, Inspección y Servicios. En ésta se concentran, junto a la tradicional dependencia de las unidades de régimen interior, instalaciones, suministros, conservación de inmuebles, locomoción, etc. (y, a partir de 2007, alguna de encaje allí más atípico por la naturaleza de sus funciones, como la del Instituto Aragonés de Administración Pública), la Inspección General de Servicios (creada y regulada por el D.65/1992 y reorganizada por el D.277/1995, y que ha ejercido habitualmente más tareas de informe sobre relaciones de puestos de trabajo, así como de estudios para la racionalización de procedimientos y la implantación de nuevos sistemas tecnológicos, que funciones propiamente inspectoras) y unas atribuciones en materia de organización nominales –la LAdm. atribuye a *los Consejeros que estén al frente de los Departamentos competentes en las materias de organización administrativa, hacienda y función pública* la facultad de dictar *normas y directrices sobre organización administrativa* y *proponer los demás Departamentos la modificación de sus estructuras* (art.24)—, pero ciertamente difusas, como evidencia el hecho de que no existe en su estructura órgano específico para realizarlas.

Respecto a esto, cabe recordar que el primer Gobierno autonómico (1982) tenía en la Secretaría General Técnica –de la estructura del Departamento de Gobernación– un Servicio de Organización Administrativa y Función Pública, que en el surgido de las primeras Cortes de Aragón (1983) –y dependiendo ya del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales– se desglosó en dos, uno de los cuales fue el Servicio de Organización, Estudios y Documentación, que desapareció, con la Secretaría General Técnica, de la que dependía, en la siguiente legislatura (1987), al tiempo que el otro se convertía en la Dirección General de la Función Pública (llamada en 1995-1999 de Recursos Humanos, en 1999 adscrita al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, y en 2007 regresada al de Presidencia). Desde entonces y hasta 2003, no ha existido encomienda concreta de esa labor de análisis organizacional por debajo del nivel político, ni órgano administrativo para desempeñarla (porque tampoco puede considerarse tal la Comisión de Ordenación y Racionalización Administrativa que, creada por el D.66/1992, apenas se dedicó a otra cosa, durante su poco más de un año de vida, que a congelar las plantillas en un momento de crisis económica y presupuestaria). Lo cierto es que nunca se ha llevado a cabo un estudio en profundidad de las estructuras orgánicas de la Admón. de esta Comunidad Autónoma, o, por mejor decir, nunca las estructuras orgánicas aprobadas al comienzo de cada legislatura, ni sus modificaciones, han sido propuestas como resultado de una reflexión seria y objetiva sobre la organización adecuada y el coste comparativo de su funcionamiento, sino que parecen obedecer a factores intuitivos, o bien miméticos –en relación con otras AAPP o con estructuras precedentes–, cuando no a conveniencias coyunturales de acomodación de personas, todo lo cual las hace excesivamente vulnerables a cualquier cambio que se produce en la cúpula política, que suele generar alteraciones orgánicas en cadena e impide una cierta garantía de permanencia de las unidades administrativas, cuya estabilidad, por debajo del nivel de Director General, mejoraría la funcionalidad del servicio público y resultaría provechosa para el conjunto de los ciudadanos.

4. Administración periférica

El actual EAAr (art.62.4), como su predecesor de 1982 (art.44.2), reformado en 1996 (art.43.2), indica que los *órganos e instituciones* de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma *podrán establecerse en diversas localidades de Aragón*. Y la LAdm ordena que ésta se organice *de acuerdo con los principios de [...] y gestión territorial mediante Delegaciones territoriales de ámbito provincial, así como otros órganos o unidades administrativas de ámbito provincial, supracomarcal, comarcal o local que se creen de acuerdo con lo establecido en esta Ley* (art.7).

Lo cierto es que la Admón. autonómica como tal empezó a edificarse sobre la base de la Admón. periférica del Estado, ya que los primeros trasposos de funciones, servicios y medios eran exclusivamente parte de los de las Direcciones Provinciales de algunos Ministerios, y la gestión ordinaria de las

competencias asumidas a las que aquéllos correspondían debía seguir siendo realizada en ese nivel territorial y con los recursos recibidos *in situ*. También fueron pronto transferidas unidades y dotaciones de personal repartidas por zonas, comarcas o localidades, como los servicios de Extensión Agraria (1979), de Sanidad Local (1982) o de Asistencia Social (1982), y un poco más adelante (1984), los de Guardería Forestal, Carreteras y otros; luego llegarían los del Inerser (1996), Enseñanza (1998) e Insalud (2001) y, finalmente, los de la Administración de Justicia (2007), todos ellos con densas redes de centros distribuidos por todo el territorio aragonés.

Se constituyeron, con esos materiales, los Servicios Provinciales de los Departamentos en Huesca, Teruel y Zaragoza (éste último se consideró al principio prescindible para algún Departamento, como el de Cultura y Educación, cuyos expedientes zaragozanos eran en aquella época despachados por los Servicios centrales de la Admón. autonómica).

Pero era necesario el órgano que los coordinara y transmitiera unitariamente las directrices de la DGA, asumiendo una función similar a las que en el anterior régimen habían desempeñado los Gobiernos Civiles y a la sazón hacían las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. El EAAR, en la senda sugerida por el entonces muy reciente *Informe de los expertos sobre el desarrollo del Estado Autonómico*, preveía que *en los términos que una Ley de Cortes de Aragón establezca en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales, y que la Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad* (art.45.1). También establecía el Estatuto que *la Comunidad Autónoma de Aragón coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad* (art.45.2), así como que *la Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en los Ayuntamientos, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia* (art.45.3). Estas mismas posibilidades se recogían poco después, con carácter general, en la L.12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (arts.5 y ss.), en un bienintencionado intento de simplificar y hacer más económica la estructuración de los nuevas AAPP, pero cuya inviabilidad política casi absoluta –al menos en lo referente a la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las Diputaciones y al correlativo control de éstas por parte de los Gobiernos regionales– fue evidente desde el principio.

De hecho, una de las primeras leyes aragonesas, la 8/1985, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio –en desarrollo del artículo 45 del EAAR–, obvia los aludidos aspectos y dedica su brevísima extensión a proclamar que las instituciones afectadas *ajustarán sus relaciones recíprocas a los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos* (art.1), y a prever una redistribución –por Ley– de competencias *en el marco de lo dispuesto por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (art.2), una vaga coordinación de los Planes Provinciales de

Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal por la Diputación General (art.3) y la posibilidad de delegar en las Diputaciones Provinciales algunas materias *relacionadas con sus competencias propias*, con el fin de *mejorar la eficacia de la gestión de los servicios públicos* (art.4). La Ley tuvo una efectividad escasa, y en realidad se han producido más traspasos de competencias de los entes provinciales a la Admón. autonómica (centros de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario en 1991, establecimientos sanitarios y hospitalarios en 1999/2000 y carreteras en 2002/2003) que delegaciones en sentido inverso.

El órgano coordinador de las competencias autonómicas a nivel provincial era otro. Ya el D. 73/1982 decía que *en las provincias de Huesca y Teruel existirá como organización periférica de la Consejería de Gobernación un Servicio Provincial de Coordinación Administrativa*, que se repetía en el D.55/1983, ahora con referencia al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Por el D. 16/1984 ya se crean las *Delegaciones Territoriales de la Diputación General de Aragón en las provincias de Huesca y Teruel*, dependientes orgánica y funcionalmente del citado Departamento, al frente de las cuales *habrá un Delegado Territorial con categoría de Director General*, y en las que se integran los Servicios Provinciales de los Departamentos, *sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional*. Pero es la L. 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón, la norma que establece expresamente que *los Delegados Territoriales serán los representantes permanentes del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel* (art.18 *-De los Delegados del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel-*), y, en su cumplimiento, el Decreto 81/1996, por el que se reestructura la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón, mantiene su categoría de Director General (art.3) y su dependencia (art.4), y ordena que en la provincia respectiva *ejercerán las funciones de dirección, coordinación y supervisión de los servicios y organismos públicos* (art.2). Éste Decreto fue derogado por el 74/2000, de reorganización de la Administración Periférica, que en este aspecto mantiene una regulación en términos prácticamente idénticos (arts.2 y ss), que ya habían sido recogidos en la LAdm (art.20), modificada por la L.11/2000, de medidas en materia y Gobierno y Administración en el sentido de añadir a la lista de funciones la de *impulso* (art.2.11), con la que aparece en el texto refundido aprobado por el DLeg.2/2001 (art.21). Finalmente, la nueva LPres, 2/2009, incluye a los Delegados Territoriales entre los órganos de colaboración y apoyo al Gobierno (título VI), previendo que puedan ser invitados a sus reuniones *cuando se trate algún tema de especial interés para dichas provincias* (art.24). Se perfila, por lo tanto, como un órgano dotado de un doble tipo de funciones, la político-representativa y la administrativa de dirección, impulso, coordinación y supervisión de los servicios y organismos públicos de la Admón. de la CAAr en los ámbitos provinciales de Huesca y Teruel, y al que el D. 153/2009, por el que se modifican determinados preceptos del D. 74/2000, coloca bajo la dependencia orgánica y funcional del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior.

Por debajo del nivel provincial, y de algún modo en paralelo con el proceso impulsado por el Gobierno de Aragón a partir de la L.10/1993, de Comarcalización de Aragón (luego complementada por las leyes de Delimitación Comarcal, de Medidas de Comarcalización y de creación de las comarcas), aparece la *red de Oficinas Delegadas de carácter interdepartamental*, las cuales quedan adscritas orgánicamente a la respectiva Delegación Territorial en las provincias de Huesca y Teruel, y en la de Zaragoza al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y dependientes funcionalmente de los Departamentos cuyas competencias gestionen, *en su ámbito territorial de actuación*, las diversas unidades administrativas que se integran en ellas, *bajo el principio de unidad de dirección y con el fin de racionalizar y agilizar la prestación de servicios*; así lo preveía el D.81/1996, de reestructuración de la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma (art.13), al que pronto siguió el D.71/1997, por el que se regula el funcionamiento de las Oficinas Comarcales Agroambientales, que habían sido creadas en la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (mediante el D.131/1996), para la *gestión desconcentrada* de sus servicios y la integración de *los efectivos adscritos al Departamento en los ámbitos locales y comarcales* (procedentes de las Agencias de Extensión Agraria, Zonas Veterinarias, Cámaras Agrarias Locales, Guardería Forestal, etc.), y que a su vez se integrarán en las Oficinas Delegadas. Con respecto a éstas, el D.74/2000 recoge la regulación anterior y especifica que se establecerán en las *cabeceras supracomarcales, así como en aquellas localidades en las que el volumen de servicios que preste en las mismas la Administración de la Comunidad Autónoma, o sus características geográficas, demográficas o sociales, así lo aconsejen* (art.11). El D.153/2009 menciona las existentes (Barbastro, Fraga, Jaca, Alcañiz, Calamocha, Calatayud, Ejea de los Caballeros y Tarazona, *así como cualesquiera otras que se establezcan por acuerdo del Gobierno de Aragón*), pasa la dependencia orgánica de las de la provincia de Zaragoza al Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior y remarca que *se adscriben a las Oficinas Delegadas, dado su carácter de órganos administrativos de carácter interdepartamental, todas las unidades, servicios y dependencias administrativas de los diversos Departamentos existentes en su ámbito territorial de actuación* (art.11).

Por lo demás, tanto el D.81/1996 como el 74/2000 (y sin que el 153/2009 introduzca en esto alteración) regulan la Comisión Provincial de Coordinación, que, adscrita a cada una de ambas Delegaciones Territoriales, *se configura como el órgano colegiado de colaboración, asistencia y asesoramiento del Delegado Territorial para el ejercicio de sus funciones de impulso, dirección y coordinación de los Servicios Provinciales y Oficinas Delegadas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*.

5. Administraciones consultiva, de control e institucional

No puede faltar, en este repaso de la evolución de la organización administrativa de la CAAr, una breve alusión a los órganos de carácter consultivo y a los que ejercen funciones de control, así como a los organismos públicos.

La L.3/1984 había previsto que *bajo la dependencia del Presidente o de los Consejeros, podrán existir órganos consultivos para asesoramiento de aquéllos, cuyos informes no serán vinculantes, salvo que por Ley de Cortes de Aragón se disponga otra cosa* (art.34.2), y, al amparo de esa habilitación,, a lo largo de las legislaturas han ido surgiendo Consejos y órganos colegiados similares, con funciones no siempre equivalentes, en numerosos sectores de la actividad administrativa (RTV, Investigación, Patrimonio Cultural, Tercera Edad –hoy, Personas Mayores–, Patrimonio Agrario, Protección de la Naturaleza, Ordenación del Territorio, Cooperación Comarcal, Cámaras de Comercio e Industria, Industria...), cuyo análisis no cabe en este trabajo. Si nos ceñimos a la función consultiva superior de carácter jurídico, debe recordarse que la STC 204/1992 reconoció a las CCAA, dentro de sus facultades de autoorganización, la competencia de crear *órganos consultivos propios, de las mismas características y con idénticas o similares funciones a las del Consejo de Estado* y la posibilidad de sustituir el informe preceptivo de éste último por el de aquéllos, en los casos en que es obligada la consulta, según las previsiones de la LO.3/1980, y que afectan a la producción normativa autonómica, especialmente los *proyectos de decretos legislativos* (art.21.3) y los *reglamentos o disposiciones normativas de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones* (art.22.3).

Para los referidos supuestos, el Gobierno aragonés estaba, pues, obligado a solicitar el dictamen del Consejo de Estado –con el consiguiente alargamiento de los tiempos necesarios para la entrada en vigor de las normas–, mientras que el asesoramiento ordinario lo prestaba la Dirección General de los Servicios Jurídicos. La L.1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón (modificada por la L.11/2000 y cuyo texto refundido aprobó el DLeg.1/2001) estableció la Comisión Jurídica Asesora, como *órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón*, que, aunque orgánicamente adscrita a la Presidencia, *ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia, cuya intervención será la última que se produzca en el correspondiente procedimiento administrativo antes de que se eleve el expediente al órgano competente para su resolución* (art.49) y cuyos miembros –ocho Consejeros y su Presidente, nombrados mediante Decreto por un plazo de tres años (art.51)– *deberán poseer en todo momento del ejercicio de su cargo la condición política de aragoneses y ser juristas con al menos diez años de ejercicio profesional y con reconocido prestigio en el ejercicio de su profesión* (art.50).

El nuevo EAAr sustituye el nombre de ese *supremo órgano consultivo* por el de *Consejo Consultivo de Aragón*, conservando los términos de su definición y remitiéndose a una *ley específica* que regulará *su organización, composición y funciones* (art.58), hasta cuya aprobación, *la Comisión Jurídica Asesora continuará desempeñando sus actuales funciones* (disp.transit.tercera). Ha sido aprobada la L.1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (BOA 8 de abril), que deroga toda la regulación precedente (disp.derog.única) y asigna a aquél la misión de velar, en el ejercicio de sus

funciones, *por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Aragón y del resto del ordenamiento jurídico*, y tener en cuenta el respeto y cumplimiento de los derechos y deberes de los aragoneses y de los principios rectores de las políticas públicas recogidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón (art.2.2). Como novedades en cuanto a la composición del órgano, exige que el Presidente sea nombrado por el Gobierno *entre juristas con más de quince años de experiencia profesional y reconocido prestigio público* (art.5), y que de los demás miembros del Consejo –ocho, a los que ya no se denomina Consejeros–, seis seguirán siendo designados *entre juristas de reconocido prestigio con más de diez años de experiencia profesional* y los otros dos entre quienes hayan desempeñado antes algunos de los altos cargos públicos institucionales que se relacionan (art.6), y todos ellos tendrán incompatibilidad no sólo *con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal*, como antes, sino también *con todo mandato representativo y con el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos y asociaciones profesionales* (art.9). El resto de la regulación no difiere en gran manera de la anterior, salvo en los aspectos formales de la redacción, pero sí cabe destacar la aparición de los *anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía* como primer supuesto de la lista de los asuntos en que el Consejo *será consultado preceptivamente* (art. 15).

El EAAr de 2007 crea también el Consejo de Justicia de Aragón, cuya *estructura, composición, nombramientos y funciones* serán determinados por una ley de Cortes de Aragón *dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma*, pero que *tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial* (art.64). Y el Consejo Local de Aragón, como *órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas* (art.86), por lo que, pese a su nombre, no se configura propiamente como un órgano consultivo. Sí lo es, en cambio, el Consejo Económico y Social de Aragón, definido como *el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma* (art.102), recogiendo estatutariamente la realidad de un ente que viene funcionando desde su creación por la L.9/1990. Y debe mencionarse, por último, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que fue creada y reglamentada mediante el D.81/2006 del Gobierno de Aragón.

El control de la actividad de la Admón. de la CAAR en el aspecto del manejo de los fondos públicos viene siendo realizado, desde la etapa preautonómica, por la Intervención General, órgano con rango de Dirección General que es, seguramente, de todo el organigrama el que presenta la más clara continuidad a lo largo de los tres decenios de la existencia política de Aragón. Pero se trata del control interno, y el Gobierno aragonés ha debido someterse regularmente a la superior fiscalización externa del Tribunal de Cuentas, en tanto no ha contado con su propio órgano institucional para el ejercicio de la autonomía financiera. Está destinada a serlo la Cámara de Cuentas, que fue

creada por la L.10/1991, pero lleva casi un decenio sin constituirse. El nuevo EAAR la recoge como *órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón*, incluyendo expresamente en ese ámbito a *las entidades locales del territorio aragonés*, y en todo caso *sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas* (art.112). El desarrollo de este precepto lo realiza *in extenso* la reciente L.11/2009, de 30 de diciembre (BOA de 31 de diciembre), que hace depender la Cámara *directamente de las Cortes de Aragón y ejercerá sus funciones por delegación de éstas*, siempre *con plena independencia de los entes sujetos a su fiscalización, con sometimiento pleno a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico* (art.1).

No se encuentra en las sucesivas redacciones de EAAR ninguna referencia explícita a los organismos y entidades integrantes del sector público de la CAAR distintas de la Administración en sentido propio –la genéricamente llamada Administración institucional–, salvo la autorización al Gobierno para constituir empresas públicas *para la ejecución de las funciones reconocidas* en el propio Estatuto (art.102.2 del actual, que recoge lo previsto en el art.57.2 del anterior). La L.3/1984 contenía la escueta previsión de que los Departamentos, además de sus órganos jerarquizados, *podrán, asimismo, tener adscritos organismos autónomos* (art.34), y a su amparo fueron apareciendo en los años sucesivos algunos entes de este carácter, que se regían por sus respectivas normas de creación, no muy homogéneas en la definición jurídica de cada uno de ellos (el Instituto Tecnológico de Aragón –ITA–, en 1984, y el ya desaparecido Instituto del Suelo y la Vivienda –ISVA–, en 1985, fueron los primeros; el Instituto Aragonés de Administración Pública –IAAP– creado por la L.1/1986 no es, pese a su nombre, un organismo, sino un órgano ordinario, con rango de Servicio –entre 1993 y 1995 lo tuvo de Dirección General–, aunque con cierta autonomía de gestión presupuestaria. Una normativa general no aparece hasta la LAdm. (hoy vigente el texto refundido aprobado por DLeg.2/2001), que rubrica su título VI *de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma* (arts.66 a 91, en cuatro capítulos), distinguiendo, entre los primeros –*que tendrán la plena consideración de Administración Pública* (art.70.2)–, los organismos autónomos –*a los que se encomienda, en régimen de descentralización funcional, la organización y gestión de un servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el desarrollo de actividades económicas o la administración de determinados bienes de la Comunidad Autónoma* (art.72)–, y las entidades de Derecho público –*organismos públicos que por su Ley de creación hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado* (art.79), lo que parece una caracterización menos precisa que la dedicada por la poco posterior LOFAGE, 6/1997, a las entidades públicas empresariales (art.53)–, y definiendo las empresas como aquellas *sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación mayoritaria, directa o indirectamente, la Administración de la Comunidad Autónoma, por sí o a través de sus organismos públicos* (art.83).

A partir de entonces, se han creado varios nuevos organismos autónomos y entidades de Derecho público –de controvertida justificación, en ocasiones–, y también se ha actualizado la regulación de los ya existentes, además de irse construyendo un importante entramado de empresas públicas participadas por el Gobierno de Aragón.

VI. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Sólo ocho días antes de la aprobación del nuevo EAr (LO.5/2007, de 20 de abril), las Cortes Generales habían aprobado también el Estatuto Básico del Empleado Público (L.7/2007, de 12 de abril), renovada –y desafortunada en el nombre– normación de las bases del régimen de los *funcionarios* aludidas por la CE (arts.103.3 y 149.1.18ª), y de los demás *servidores públicos* profesionales, que exige desarrollo legislativo específico por parte de cada una de las CCAA (art.6 del EBEP) y, en consecuencia, por la CAAr, que se encuentra, así, emplazada, por la coincidencia cronológica de la doble novedad estatutaria, a modificar su legislación de Función Pública, es decir, la regulación legal de sus recursos humanos, factor clave de toda organización.

El primer EAr no mencionaba sobre esta materia más competencia de la CAAr que la que pudiera entenderse implícita en las más genéricas de la exclusiva para la *organización de sus instituciones de autogobierno* (art.35) y la de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado sobre las *especialidades del régimen jurídico-administrativo derivadas de la organización propia de la Región* (art.36), si bien precisaba que la Admón. autonómica *se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia* (art.44.3). No introdujo variación en esto la reforma competencial del EAr por LO.6/1994, pero sí la más amplia efectuada por LO.5/1996, que colocó como competencia exclusiva el *régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución* (art.35), fórmula más voluntarista que exacta, pues no es fácil entender cómo podrían ejercer competencia *exclusiva* sobre la misma materia simultáneamente el Estado y la CAAr. Con mejor técnica y mayor propiedad semántica (aunque no sin alguna ambigüedad gramatical), el texto ahora vigente sitúa *el régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal* entre las ahora llamadas *competencias compartidas*, en cuyo ámbito *la Comunidad Autónoma ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de Ley*.

De hecho –y de Derecho–, siempre ha sido así. La construcción jurídica de la Función Pública autonómica aragonesa tiene lugar a partir de la norma básica habilitante contenida en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas

para la Reforma de la Función Pública: *Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia* (art.11). La consecuencia fue la aprobación por las Cortes de Aragón de la L.1/1986, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, ampliamente modificada por la L.2/1991 (por necesidad de asumir tanto las modificaciones de las bases de la Ley estatal como la experiencia obtenida de la aplicación de la autóctona), cristalizó en el texto refundido de la LFP aprobado por el DLeg.1/1991, el cual –con algunas posteriores reformas parciales– constituye, sin perjuicio de la normativa básica, la legalidad vigente en la CAAr hasta que entre en vigor la ley aragonesa que desarrolle los preceptos del EBEP, y que, en virtud de éstos, ya no tendrá que limitarse a regular los aspectos *ordenadores* de la Función Pública –como hasta ahora–, sino que habrá de contemplar también los más genuinamente *estatutarios* de la relación de servicio.

Según la Ley todavía en vigor –que no se ve en esto contrariada por las nuevas bases (art.8 del EBEP)–, *la Función Pública está integrada por los funcionarios y por el personal eventual, interino y laboral* (art.4). Aparte unas pocas numerosas contrataciones iniciales, precisas en su día para la puesta en marcha del Ente Preautonómico, los recursos humanos de la DGA proceden, en primer término, del personal transferido de los Ministerios estatales en los sucesivos traspasos de funciones y servicios, mayoritariamente funcionarios, los cuales, de acuerdo con la L.30/1984, *se integran plenamente*, en calidad de *funcionarios propios y en situación administrativa de servicio activo*, en la Función Pública de las CCAA, que *respetará[n] el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia*, en los que *permanecen en una situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas* (art.12); y luego, de los resultados de las pruebas selectivas para ingreso como funcionarios autonómicos, convocadas en ejecución de las sucesivas ofertas de empleo público a raíz de la creación de la Función Pública propia de la CAAr por la L.1/1986; conforme al texto refundido de ésta, *los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma se integran en Cuerpos, estructurados en Escalas y especialidades y encuadrados en Grupos en razón del grado de titulación exigido para el ingreso* (art.15), lo que se refiere tanto a los así ingresados directamente como a los transferidos (y a los que, trasladados voluntariamente por cuenta del coste efectivo de las transferencias, tienen la misma consideración legal que éstos, según la disp.transit.octava.3 de la L.30/1984). A esos contingentes hay que añadir el de los que se han incorporado, a través de convocatorias de concursos y de libre designación, para desempeñar puestos en la Admón. de la CAAr, procedentes de otras AAPP –principalmente de la AGE, algunas veces de entidades locales del territorio aragonés y raramente de CCAA, según las previsiones de las relaciones de puestos de trabajo–, que no se integran en la Función Pública autonómica pero a los que, mientras permanecen en esta Admón. se les aplica su legislación, con algunas muy concretas variaciones (arts.19-21 LFP).

Para el encuadramiento organizativo de los funcionarios, es criterio de la Ley aragonesa la existencia de un solo Cuerpo en cada grupo de titulación (de los cinco establecidos en el art.25 de la Ley estatal): A, de *Funcionarios Superiores*; B, de *Funcionarios Técnicos*; C, *Ejecutivo*; D, *Auxiliar* y E, *Subalterno* (éste, declarado “a extinguir” y laboralizable, disp.adic.segunda,3 de la LFP), con la intención inicial de lograr, por medio de sistemas selectivos con programa básicamente común, funcionarios de la suficiente polivalencia para responder al principio general de adscripción indistinta a los puestos de trabajo que introduce la L.30/1984 (art.15.2). Pero las dificultades e inconvenientes de tal pretensión llevaron, por una parte, a estructurar los cuerpos en escalas correspondientes a grandes áreas funcionales (administrativa, jurídica, facultativa, sanitaria, investigadora...) y a autorizar al Gobierno a crear en cada una de ellas las necesarias clases de especialidad (art.16 LFP), fundamentalmente para ordenar los procesos de selección del personal; y por otra parte, a tratar de hacer congruente este sistema selectivo por cuerpos, escalas y especialidades con el sistema abierto de provisión de los puestos, mediante de la introducción en las RPT de requisitos de titulación o de pertenencia a las escalas y especialidades más idóneas para el desempeño de las tareas de cada puesto, pues de otro modo las disfunciones eran evidentes.

La estructura corporativa reseñada no se aplica a los funcionarios docentes –tanto de la Universidad como de los demás niveles de la Enseñanza–, que conservan la organización de procedencia; ni a los de la Admón. de Justicia, que se rigen por legislación específica (art.4 del EBEP); ni tampoco al personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud, que, aunque confirmada su condición funcional (art.2.4 del EBEP), mantiene regulación separada.

Por otra parte, el EBEP recoge la doctrina de la STC de 11 de junio de 1987 –que, remarcando la opción constitucional por el régimen estatutario para el personal profesional de las AAPP, obligó a reformar la demasiado abierta formulación inicial de la L.30/1984, de reserva discrecional de puestos a funcionarios en las RPT, aprobadas por los Gobiernos– al establecer la necesidad de ley (*las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto*) que establezca los criterios *para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral* (art.11.2). La legislación aragonesa recogió también, en su momento, el parecer constitucional (art.8 de la LFP, en la estela del art.15 de la L.30/1984 reformado por la L.23/1988), con lo que se pasó a delimitar los ámbitos respectivos de aplicación de los Derechos Administrativo y del Trabajo, a declarar la situación “a extinguir” de los puestos clasificados como propios de funcionarios que estaban ocupados por personas con contrato laboral, y a abrir procedimientos de “funcionarización” voluntaria para éstas, con el fin de racionalizar la gestión eliminando gradualmente la concurrencia de regímenes jurídicos diversos para trabajos iguales (disp.transit.quinta de la LFP). Por lo que se refiere al ámbito laboral, la concertación por la DGA con los representantes sindicales de sus trabajadores contratados, en 1987, del convenio colectivo único –en sustitución de la multiplicidad heredada durante el proceso de transferencias– sirvió

para homogeneizar las condiciones de trabajo y para estructurar las categorías profesionales en cinco niveles similares a los grupos de titulación de los cuerpos de funcionarios, con designio de aproximación al modelo funcional. El personal laboral ha de regirse, *además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan* (art.7 del EBEP), por lo que en la práctica será escaso el margen de acción para el desarrollo legislativo que corresponde a la CAAr sobre *las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa* (art.75,13ª del EAAr), máxime teniendo en cuenta la subordinación del procedimiento de negociación colectiva a la detallada legislación estatal (art.32 del EBEP).

En cuanto a los funcionarios de la Administración Local aragonesa (incluidos en la competencia compartida del art.75,13ª del EAAr), el campo de regulación autonómica queda, también, según el EBEP (art.3), limitado, desde arriba, *por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto* –con especial incidencia en el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter estatal–, y desde abajo, *por el respeto a la autonomía local* –en la organización y gestión del personal propio, funcionario, interino, laboral o eventual, comprendiendo a los cuerpos municipales de la Policía Local–; entre ambos límites caben las disposiciones contenidas en la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón (arts.235-253, que componen el título VIII, *del personal al servicio de las Entidades Locales*) -y las de la Ley 7/1987, de Policías Locales de Aragón-, que habrán de adecuarse en lo que proceda a la normativa básica, y a las que tal vez no sería inoportuno añadir algunas reglas generales destinadas a coordinar las ofertas de empleo y homogeneizar convenientemente los procesos selectivos, así como a normalizar la movilidad voluntaria entre las diversas AAPP, en el marco de lo dispuesto en el EBEP (art.84).

VII. LAS PERSPECTIVAS

En una aproximación primaria, podría estimarse que, alcanzado ya en un alto porcentaje el repertorio competencial del EAAr y sin que queden pendientes traspasos de colectivos numerosos, la Admón. autonómica aragonesa no debe crecer sensiblemente, a corto o medio plazo, al menos en cuanto al volumen total de sus efectivos de personal. Es muy probable, en cambio, que sí sean convenientes las redistribuciones internas precisas para ajustar los recursos a las necesidades, tanto en el plano de lo meramente cuantitativo exigido por el desigual reparto de las cargas de trabajo, como, sobre todo, en el de las especialidades profesionales y las cualificaciones técnicas, lo que impondría a su vez algunos cambios organizativos. En ese sentido, exigirá importantes adaptaciones y nuevas capacitaciones la puesta en práctica de la reciente regulación europea contenida en la Directiva de Servicios, cuya transposición al Derecho español efectúan las leyes estatales 17/2009 (la lla-

mada *Ley Paraguas*) y 25/2009 (*Ley Ómnibus*) –y ya en vigor, pero cuya operatividad depende del desarrollo normativo autonómico–, especialmente para la obligada sustitución del sistema de autorizaciones y licencias previas por el del control inspector *ex post*, que se establece para amplios sectores de la actividad empresarial prestacional. Y también sería lógico plantear algún *adelgazamiento* burocrático en aquellas áreas en las que los Consejos Comarcales ejerzan una parte importante del contenido competencial que tienen transferido.

Pero, más que tratar de adivinar *cómo será*, quizás interesaría esbozar alguna idea acerca de *cómo debería ser*. Desde ese punto de vista, cobran relevancia algunos aspectos generales, que podrían concentrarse y sintetizarse en los tres, interconectados, que brevísimamente se exponen a continuación.

Con la implantación generalizada de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (*TIC*), el futuro ya ha empezado. La llamada *Administración electrónica* es una realidad en construcción acelerada, de la que la CAAr participa activamente, de manera significativa desde que el D.325/2002 (BOA de 6 de noviembre) reguló el *Portal de Servicios* del Gobierno de Aragón en la red Internet, el cual se configura como *sitio web institucional*, que recogerá, junto con la información institucional corporativa, la información administrativa y los servicios sectoriales facilitados o prestados por los Departamentos [...] para su difusión por medio de tecnologías electrónicas, informáticas y telemáticas (art.1); en esa sede se publica y difunde la edición electrónica del BOA (D.61/2008). Un paso más avanza el D.129/2006 (BOA de 5 de junio), que regula las relaciones de la Admón. de la CAAr con su personal –y el de sus organismos públicos, pero no el de sus empresas– mediante el uso de redes telemáticas y crea, para ello, como base instrumental integrada en un *Portal del Empleado* –que usa la misma herramienta que el de Servicios–, el *Directorio Electrónico Único*, fichero de datos de carácter personal destinado a contener los de todos los *empleados públicos*, sometido a la legislación orgánica sobre protección de datos y a lo previsto en el D.98/2003 (BOA de 4 de junio); con la efectividad de esta *intranet*, la gestión interna ha experimentado una rápida y profunda transformación. En cuanto a las relaciones externas, las de la Admón. con los ciudadanos, desde hace tiempo existe la posibilidad de que éstos realicen determinados trámites por vía telemática, pero falta llegar al estado de *informatización total*, en el que todos los procedimientos estén adaptados –y al alcance de toda la sociedad los medios técnicos– para el cabal cumplimiento de la Ley estatal 11/2007 (BOE de 23 de junio), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, gran parte de cuyos preceptos tienen carácter de básicos, que reconoce como nuevo derecho de los ciudadanos el de relacionarse con las AAPP utilizando medios electrónicos (art.6), y emplaza a que, en el ámbito de las CCAA –como en el de la AGE–, pueda ser ejercido, en todas sus concretas manifestaciones y en relación con todos los procedimientos y actuaciones de la respectiva competencia, a partir del 31 de diciembre de 2009,

siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias (disp.final tercera). Urge, pues, *facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos* (art.3), y hacerlo con arreglo al conjunto de principios generales que cataloga la propia Ley (art.4): igualdad, accesibilidad a la información, legalidad, cooperación entre las AAPP, seguridad en la implantación y utilización, proporcionalidad, responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones, neutralidad tecnológica, simplificación administrativa, transparencia y publicidad del procedimiento, y, encabezándolos, el respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal en los términos establecidos por la L.O.15/1999.

Esta nueva fisonomía de la Admón. Pública no la exime de sus responsabilidades *antiguas*, que son las derivadas de la clara encomienda constitucional de servir *con objetividad los intereses generales* y, para ello, actuar *de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho* (art.103.1 CE) -de cuyo hontanar emanan, en desarrollo especializado para la materia, los aludidos de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, definiendo una caracterización esencial que el EAAr reitera, en términos muy similares, para la Admón. de la CAAr (art.62). Ésta *sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho* (art.62.1) y *ajustará su actividad a los principios de [...] servicio efectivo a los ciudadanos* (art.62.3); *servicio con objetividad* y *servicio efectivo* son dos caras de la misma moneda, la *legalidad* y la *eficacia* de la actuación administrativa, dos caras distintas y aun opuestas, pero inseparables y ambas imprescindibles, por lo que es en toda ocasión inexcusable el equilibrio exacto entre ellas, superando la vieja -y nunca agotada- controversia doctrinal acerca de la primacía de cada uno de esos principios sobre el otro. Equilibrio que viene a ser como la plasmación coyuntural en la realidad concreta de otro, estructural, de formulación más general: el que ha de mantenerse entre las *prerrogativas* de la Admón. Pública y las *garantías jurídicas* de los ciudadanos frente a aquéllas. El respeto a ultranza de ambos equilibrios constituye la plataforma básica del paradigma de la *buena Administración*.

Elemento fundamental para el correcto funcionamiento de la maquinaria administrativa es el equipo humano al que se le encomienda, y que se agrupa en el genérico concepto de *Función Pública*. El adecuado desempeño por parte de este equipo de su misión constitucional -su *función pública*-, tanto en la consideración colectiva como en la individualizada, depende en grado decisivo de factores que podrían sintetizarse en dos, uno extrínseco y otro interno. El primero de ellos es la propia organización administrativa de las entidades públicas en que se han de desarrollar las tareas, ya que si tal organización no es la más idónea -estructural y funcionalmente-, la más rigurosamente técnica, quedará lamentablemente desaprovechado el potencial del conjunto del personal, por mucha que sea su calidad. Y ésta -el factor intrínseco-, a su vez, está en relación directa con la profesionalidad. La calidad profesional de los funcionarios y demás servidores públicos debe basarse en

un alto nivel de capacitación –formación inicial, acreditada por un buen procedimiento selectivo, y formación de actualización permanente y perfeccionamiento metódico– y en el grado de motivación necesario para inducir el compromiso radical y la fluida identificación personal de cada miembro con los fines y objetivos institucionales. Lo que, por su parte, requiere la confianza en un sistema de carrera transparente, equitativo y lógico, que permita el progreso profesional gradual y razonable, en condiciones de estricta igualdad y con los caracteres de una auténtica meritocracia, que impliquen la proscripción de toda la *ganga* clientelar que lastra de manera creciente –e impune– la realidad actual de las AAPP, contaminándola de los rasgos identificadores del *spoils system*, en contra de los principios constitucionales. Y no debería perderse de vista que el mejor campo de juego para una carrera de esa naturaleza –en la que la incidencia de la discrecionalidad quedase reducida a sus límites naturales– es el modelo llamado –no casualmente– *de carrera* –porque el *de empleo* obedece a premisas diferentes y aun contrarias–; y, además, es el más idóneo para preservar los valores de la imprescindible visión generalista –frente al peligro de la orteguiana *barbarie del especialismo*–; y cuyos cimientos, por todo ello, deberían ser claramente predominantes en el edificio funcionarial mixto –o híbrido– diseñado en la legislación anterior y en el EBEP. Lo decisivo, en cualquier caso, es que tanto la normativa como la práctica proporcionen a todos los integrantes de la Función Pública la conciencia insoportable de *lo público*, del *servicio objetivo y efectivo a los ciudadanos*, como básico referente ético del código deontológico del oficio.

Como resumida conclusión, cabe esperar del desarrollo legislativo y aplicación el EAAr –y también del EBEP– el avance hacia una Admón. Pública de la CAAR que, con sometimiento pleno a la legalidad y respetando los principios de buena fe y confianza legítima, sea cada vez más eficaz, eficiente, racional y transparente en el servicio efectivo a los ciudadanos, además de leal en sus relaciones con las demás AAPP españolas. Como la institución, instrumental pero autónoma, reconocida por la CE, jerárquicamente dependiente del Gobierno legítimo pero con plena sumisión a la ley y el Derecho, es decir, bajo la dirección de la Política pero no *al servicio de* los políticos, sino al servicio objetivo de los intereses generales, única causa final que legitima a toda Administración Pública y justifica su existencia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Dado el carácter de este artículo, para su redacción me han sido útiles otros trabajos míos ya publicados:

- “El personal funcionario de las Comunidades Autónomas”, en *la Función Pública de las Comunidades Autónomas*, Generalitat Valenciana, 1983.
- “La Función Pública de la Comunidad Autónoma” (sin firma), capítulo IV del *Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación*. DGA. 1985.

- “Una década de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 1, 1992.
- “Introducción” y composición del libro *Derecho de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Gobierno de Aragón, 1993.
- “La formación continua desde la perspectiva de una Comunidad Autónoma”, en *La Formación Continua en las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- “Un aspecto de la reforma administrativa: la comarcalización de Aragón”, en *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 292-293, 2003.
- “Sobre el uso y abuso del término *empleados públicos*”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 25, 2004.
- “Algunas consideraciones sobre la Función Pública directiva”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 30, 2007
- *Aragón, treinta años. La Comunidad Autónoma en su Boletín Oficial*, Gobierno de Aragón, 2009
- Pendiente de publicación: “Régimen del Personal de las Administraciones Públicas aragonesas”, en *Tratado de Derecho Público Aragonés*, coordinado por los profesores Bermejo Vera y López Ramón, Thomson-Civitas.

Entre la amplísima bibliografía, han sido de interés para el trabajo los siguientes títulos:

- AJA, Eliseo, et alia: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985.
- ÁLVAREZ RICO, Manuel y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente: *Administración y función pública en España* (2ª ed.), Dykinson, 1998.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel: “Legitimidad y eficacia en la Administración Pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 26-2, 2003.
- ARROYO YANES, Luis: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, 1994.
- BERMEJO VERA, José: *El Estatuto de Autonomía de Aragón*, CAI, Zaragoza, 2000.
- EMBID IRUJO, Antonio: *El marco jurídico de la autonomía*. Ayuntamiento de Zaragoza, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo* (3ª ed.), Civitas, 1983.
- GARRIDO FALLA, Fernando, ENTRENA CUESTA, Rafael y BAENA DEL AL-CÁZAR, Mariano: *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales. 1980.
- GIMÉNEZ ABAD, Manuel: “La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: organización y funcionamiento”, en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 18, 1994.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La ética en la Administración Pública*, Madrid, 1996.

La Diputación General de Aragón. Organización, competencias y legislación básica, DGA, 1986.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La autonomía de Aragón. Trayectoria y políticas*, Ibercaja, 2005.

MARTÍN REBOLLO, Luis: *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autónomo*, Asamblea Regional de Cantabria, 1989.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: "Pervivencias del 'spoils system' en la España actual", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 4, 1992.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (2 tomos), Civitas, 1982-83.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *El Estatuto Básico del Empleado Público*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2008.

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Organización y poder de organización*, Iustel, 2008.

PRATS i CATALÁ, Joan: "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación administrativa*, nº 241-242, 1995.

SALANOVA ALCALDE, Ramón: "La Administración Local en Aragón", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 1, 1992.

SOSA WAGNER, Francisco: *La construcción del Estado y del Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 2001.

VV.AA.: *De la reforma estatutaria* (coordinadores: LÓPEZ RAMÓN, Fernando, CONTRERAS CASADO, Manuel, y EMBID IRUJO, Antonio), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2005.

— *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007* (coordinación: Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón). 2008.

— *La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones políticas y administrativas* (coordinador: GIMÉNEZ ABAD, Manuel), Ibercaja, 1990.