

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ARAGONESA Y DESARROLLO DE SU SECTOR PÚBLICO

ÁNGEL GARCÉS SANAGUSTÍN
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. EL ORIGEN EXPLICADO A TRAVÉS DE UNA ANÉCDOTA.– II. ALGUNAS TENSIONES QUE MARCAN NUESTRO MODELO DE ORGANIZACIÓN: 1. Violencia y proceso autonómico. 2 La dificultad de gestionar la diferencia. 3. La primacía de la descentralización territorial. 4. Historia versus modernidad. 5. La paulatina extensión del sector público institucional.– III. EL PROCELOSO CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA Y LAS PRIMERAS LEYES REGULADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.– IV. LA PAULATINA ESCISIÓN DE LA REGULACIÓN RELATIVA AL GOBIERNO Y A LA ADMINISTRACIÓN.– V. LA ÚLTIMA REFORMA ESTATUTARIA Y EL IMPULSO NORMATIVO QUE CONLLEVÓ.– VI. EL ÚLTIMO SALTO DE CALIDAD NORMATIVA HACIA LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.– VII. CONCLUSIONES.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La evolución de la Administración autonómica aragonesa ha ido al unísono con las diferentes olas de descentralización política que han acontecido en nuestro país, aunque siempre ha intentado singularizarse. Todo ello ha generado no sólo el incremento cuantitativo de las estructuras administrativas sino también la paulatina creación de entes de naturaleza distinta que conforman lo que se ha dado en llamar el sector público institucional.

Palabras clave: Administración pública; sector público institucional; evolución normativa.

ABSTRACT: The evolution of the Aragonese autonomous administration has gone hand in hand with the different waves of political decentralization that have taken place in our country, although it has always tried to make itself unique. All this has generated not only a quantitative increase in the administrative structures but also the gradual creation of entities of a different nature that make up what has come to be known as the institutional public sector.

Key words: public Administration; institutional public sector; regulatory developments.

I. EL ORIGEN EXPLICADO A TRAVÉS DE UNA ANÉCDOTA

Los juristas tendemos a centrarnos exclusivamente en las normas que analizamos, pero, en ocasiones y sin que sirva de precedente, tal vez deberíamos

realizar una pequeña incursión en la realidad que nosotros mismos hemos conocido. Valga esta breve anécdota que paso a narrar para explicar en qué consistía la Administración autonómica hace 35 años. El día del referéndum sobre la permanencia de nuestro país en la OTAN, el miércoles 12 de marzo de 1986, acompañé al profesor Bermejo Vera a la Plaza de los Sitios. Nos íbamos a entrevistar con el director general que gestionaba las competencias sobre asistencia social. El objeto de la reunión era empezar un estudio sobre los servicios sociales, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón, según disponía el Estatuto de 1982.

En aquel tiempo, yo era un mero alumno de quinto de Derecho, por lo que durante unos meses y hasta que obtuve el título, les realicé algunos informes y propuestas normativas sin percibir, obviamente, cantidad alguna por ello. Era una especie de voluntario, lo que era muy apropiado con el contenido del encargo. Satisfechos por mi trabajo, al año siguiente, ya suscribí, como licenciado en Derecho mi primer «contrato de asistencia técnica».

Mi colaboración se extendería en los años siguientes. Durante esa época, contamos, gracias a un reducido pero animoso grupo de empleados públicos, con una normativa pionera en materia de servicios sociales, tal como determinó el Defensor del Pueblo en su informe de 1989 (1). En aquel momento, el presupuesto de la comunidad autónoma era inferior al del ayuntamiento de Zaragoza. Para entender cómo se gestó inicialmente esa incipiente organización son especialmente significativas las palabras de quienes estuvieron en esos momentos embrionarios (2).

Pero esto no es lo realmente importante. Lo relevante era la sensación de precariedad y provisionalidad de aquella Administración, que aún no se había trasladado al edificio Pignatelli, y que podía concentrarse en un inmueble de una plaza del centro de Zaragoza. Recuerdo que, enfrente, existía un edificio

(1) En la página 266 de dicho Informe se afirma lo siguiente en relación a las residencias privadas: *«Tan sólo dos comunidades autónomas (Aragón y Cataluña), disponen de una regulación que abarca la totalidad de los aspectos que afectan al régimen jurídico de las residencias privadas, es decir, la autorización de apertura, modificaciones, traslado y cierre; las condiciones mínimas materiales y funcionales; el régimen de precios; los derechos de los usuarios y las obligaciones en relación con la prestación de los servicios; la inspección y las infracciones y las sanciones, referido todo ello a los servicios sociales en general y, por tanto, aplicable también a las Residencias privadas de la tercera edad».*

(2) José Ángel Biel Rivera (VV.AA., *Memoria del Estatuto*, 2002: 277) lo expresa con especial ingenio: *«No puedo menos de recordar que el primer presupuesto de aquella Diputación General de Aragón preautonómica ascendió a cuarenta millones de pesetas, que el único vehículo del que disponía el entonces presidente de la Comunidad Autónoma era un Renault 12 con más de doscientos mil kilómetros cedido por la Diputación de Zaragoza, o que mi propio despacho, al que llamábamos la topera, carecía de ventilación hasta que el extremo de que debíamos usar la puerta a modo de abanico».*

del Ministerio de Defensa y unos soldados pertenecientes al Ejército del Aire hacían guardia en la azotea, pertrechados con las correspondientes metralletas. Se divisaban perfectamente desde aquella pequeña habitación, en la que una jefa de servicio y otra funcionaria ejercían sus tareas. Ambas procedían, como el propio director general, de prestigiosos cuerpos funcionariales de la Administración General del Estado. En aquel despacho sólo había papeles, bolígrafos, una máquina de escribir y un par de teléfonos conectados a una centralita. Y, sin embargo, todo funcionaba.

El incremento de las competencias —y, en su día, de las correspondientes transferencias— y la multiplicación de órganos y entes de dispar naturaleza permitió el paso de aquella diminuta organización a la actual, que algunos, quizás exageradamente, califican de mastodóntica.

Por otro lado, al abordar esta obra colectiva, de manera sistemática, la naturaleza jurídica del conjunto de la organización administrativa autonómica y de los diferentes entes en que se concreta, en esta parte histórica e introductoria no se van a tratar cuestiones de dogmática jurídica, que serán objeto de desarrollo en el correspondiente capítulo.

Tampoco esta parte podía limitarse a ser una mera enumeración cronológica de un sinfín de normas que han ido conformando, como una colada de volcán, nuestra organización administrativa. Por ello, la mera enunciación de las más importantes se hará, conforme se analicen las principales cuestiones jurídicas, encuadrándolas, en su caso, en el tiempo histórico en que se producen. El Derecho, aunque parta con una vocación de aplicación indefinida en el tiempo, está influido, radicalmente en ocasiones, por las contiendas del momento.

En efecto, la evolución normativa —y la de las diferentes instituciones jurídicas en que se concreta— no ha sido pacífica y ha estado marcada por interesantes debates, no exentos de las correspondientes tensiones. Unas veces, las disputas se han enmarcado en un conflicto que afectaba al conjunto del Estado. En otras ocasiones, sin embargo, hemos generado controversias internas, pretendidamente singulares, vinculadas a cuestiones históricas o relacionadas con nuestra peculiar demografía y ocupación del territorio.

Cabe recordar, no obstante, que lo administrativo está supeditado a lo político, y ambos espacios lo están a la legalidad. Al análisis de las referidas tensiones y a los diferentes productos normativos en que se han concretado, vamos a dedicar el siguiente epígrafe.

II. ALGUNAS TENSIONES QUE MARCAN NUESTRO MODELO DE ORGANIZACIÓN

1. Violencia y proceso autonómico

Aunque sea de manera muy sucinta, de vez en cuando viene bien recordar que un proceso constitucionalmente abierto, como es el autonómico, ha estado marcado por la violencia, al menos en sus inicios, lo que explica parte de los itinerarios emprendidos y de los ritmos utilizados.

En ese sentido, la violencia política de ETA será clave para entender las diferentes vías de acceso a la autonomía e, incluso, que la Comunidad Autónoma vasca sea la primera en alcanzar el máximo nivel de autogobierno. La célebre metáfora del «árbol y las nueces» explica claramente lo que pretendo explicar (3).

Pero tampoco debemos olvidar las consecuencias que generó la violencia «de la otra parte». El fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 no truncó, por fortuna, el camino hacia la democracia, pero contribuyó a modular algunos debates del momento.

La consolidación del sistema democrático pasó a ser la cuestión fundamental y ello pasaba por reducir algunas pretensiones en relación a la estructura política del país, es decir, al sistema autonómico, que se consideraba una causa de las tensiones existentes.

El Gobierno, con la aquiescencia del PSOE, encargó a una comisión de expertos, presidida por el profesor García de Enterría (4), la elaboración de un informe sobre el desarrollo autonómico. Aunque la entrega formal del informe sea posterior a la culminación del trabajo de la Mesa de Partidos, sin él es imposible explicar los acuerdos autonómicos posteriores entre la UCD y el PSOE.

Entre las propuestas más llamativas del comité de expertos figuraban la conveniencia de limitar la proliferación de comunidades autónomas uniprovinciales, una ley orgánica que desarrollara globalmente el título VIII de la Constitución, la utilización de las diputaciones provinciales como instrumentos de actuación del Gobierno autonómico, así como una transferencia forzosa a éstas de determinados cuerpos de funcionarios nacionales.

(3) «No conozco ningún pueblo que haya alcanzado su liberación sin que unos arreen y otros discutan; unos sacudan el árbol, pero sin romperlo para que caigan las nueces, y otros las recogen para repartirlas». Esta frase, atribuida a Xavier Arzalluz, se contiene en un documento de Herri Batasuna en el que recoge lo hablado, en 1990, con el dirigente del PNV. Véase *El País*, en su edición de 3 de abril de 1994.

(4) Hemos tenido la suerte de contar, años después, con la opinión del principal responsable de dicho informe. Véase, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (2008: 242-247).

La homogeneización de competencias no es óbice para que se consideren dos niveles diferenciados: los estatutos del 151 —incluido el andaluz— y los que se tramiten por el 143, que deberían seguir un estatuto tipo.

En suma, el dictamen examinaba el mapa autonómico y sostenía la generalización a todos los territorios del proceso, si bien es cierto que las comunidades ya constituidas (Cataluña, País Vasco, Galicia) y una de las que se encontraban en proceso de constitución (Andalucía) quedarían al margen de la ordenación propuesta para el resto de las regiones, que accederán a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. También Navarra, cuya ley paccionada en 1841 estaba en proceso de revisión, tendría un tratamiento singular a través del denominado *amejoramiento del Fuero*.

En el origen del proceso autonómico, por tanto, se diseñó lo que podría denominarse una «escala del autogobierno», encontrándose Aragón en la ancha franja de la parte más baja del «escalafón».

Fruto de estas conclusiones y de los acuerdos que propiciaron, se aprobó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que fue declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia 76/1983, de 25 de agosto, como consecuencia de unos recursos previos de inconstitucionalidad. Dicha resolución del Tribunal Constitucional estableció que las materias sobre las que versaba el proyecto no tenían carácter de ley orgánica, por lo que no podían prevalecer sobre lo dispuesto en los estatutos de autonomía. La sentencia negó también el carácter armonizador de la ley, ya que el legislador posee otros títulos específicos para realizar la armonización de las disposiciones normativas de las comunidades autónomas. Y, quizá lo más importante, es que el Tribunal Constitucional proclamó de manera inequívoca que las Cortes no pueden colocarse «*en el mismo plano del poder constituyente, realizando actos propios de éste, salvo en el caso de que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente*».

En resumen, la violencia, por desgracia, contribuyó a modelar el proceso autonómico, permitiendo que los enemigos de la democracia influyeran en el mismo, a pesar de su escaso, o prácticamente nulo, respaldo electoral.

2. La dificultad de gestionar la diferencia

Desde la perspectiva de la igualdad jurídica y de la igualdad de oportunidades, lo realmente difícil es gestionar la diferencia. El Estado autonómico se ha desarrollado a diferentes velocidades. Al final, cada comunidad autónoma ha encontrado su camino y sus peculiaridades. Una parte nada desdeñable de la sociedad aragonesa siempre ha creído que nuestra región había sido postergada en el proceso autonómico. De ahí la necesidad de reformar el estatuto de autonomía con más asiduidad que ningún otro territorio de nuestro país.

La cuestión clave era no estar en la media, había que pertenecer al grupo de cabeza, y los principales partidos políticos, no sólo los de corte nacionalista, han jugado con ese sentimiento de agravio, sobre todo cuando se encontraban en la oposición y se pretendía desgastar al Gobierno de turno.

El mimetismo político produce un «Estado ciclostil» en el que las normas, estructuras administrativas y organismos públicos tienden a reproducirse, sin perjuicio del gusto por la singularidad, que aflora periódicamente.

Por otro lado, los juristas solemos quedarnos en el análisis de las competencias que asumen los diferentes entes territoriales, pero la negociación de su traspaso, con la siguiente valoración de los servicios transferidos y la identificación de los medios humanos y materiales que corresponden a su gestión, puede llevar más tiempo que la elaboración, tramitación y aprobación de la norma que recoge la transferencia de los correspondientes servicios.

Tampoco debemos obviar que para poner en marcha una Administración eficaz y eficiente fue preciso homogeneizar las distintas situaciones de los funcionarios transferidos e incorporar los necesarios para cubrir las vacantes, lo que requiere, desde un inicio, configurar toda una normativa de ordenación de la función pública. En ese sentido y para entender el significado y la dimensión de esa primera Administración autonómica cabe recordar que los directores generales debían ser funcionarios, con arreglo a lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de 1982.

Curiosamente, en los años noventa se produce un intento en el Estado por «profesionalizar» los cargos intermedios de su Administración, mientras que en nuestra comunidad autónoma se opta por una mayor «politización», que llega hasta el nivel de director general.

Tampoco debemos olvidar que no existe autonomía real sin autonomía financiera, por lo que las cuestiones presupuestarias y tributarias alcanzan una gran relevancia desde que se dan los primeros pasos del proceso autonómico. También, desde el inicio del autogobierno, se implementan políticas de captación de inversiones y de reequilibrio territorial, que hoy se han perfeccionado. En efecto, las medidas contra la despoblación no sólo se han centrado en la organización administrativa, también se han adoptado políticas de ordenación territorial, como las relacionadas con la logística o aquellas relativas a los planes y proyectos de interés general, que han dado sus frutos y que permiten un desarrollo industrial en zonas aparentemente poco atractivas para la inversión.

No podemos terminar este apartado dedicado a analizar la gestión de la propia diferencia sin aludir al desarrollo social. En este sentido, cabe recordar que Aragón fue pionera en la regulación propia de los servicios sociales, una materia a la que el Estado no había dado hasta ese momento una especial importancia. Nuestra comunidad se adelantó en la creación de los servicios sociales de base, pilar fundamental para abordar, en el territorio y desde el

territorio, las cuestiones más básicas relacionadas con las necesidades de los ciudadanos.

En fin, con la autonomía, Aragón encontró su propia identidad diferencial y la aplicó, con mayor o menor éxito, para lograr, con el sano propósito de alcanzar una mayor igualdad y unas mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía aragonesa.

3. La primacía de la descentralización territorial

Una de las características propias de la histórica configuración de nuestra organización administrativa es que ha existido una mayor preocupación por la organización territorial que por la propia organización interna. La necesidad de consolidar el mapa comarcal o las propias exigencias de la autonomía local han provocado una abigarrada normativa en este ámbito, que contrasta con la habitual dejadez en otros ámbitos. Frente a la opinión dominante de que el territorio no ha importado, de que el Aragón despoblado —hoy, denominado incomprensiblemente «vaciado»— ha sido abandonado a su suerte, cabe reseñar que, al menos, y aunque sea desde la perspectiva normativa, ha existido siempre un intento por determinar su organización y garantizar sus servicios básicos.

El Aragón rural ha sido oído, al menos por las instituciones autonómicas. Es más, se ha afirmado certeramente que en nuestra tierra cabe hablar de la organización territorial «propia» de Aragón y no, simplemente, de la organización territorial de Aragón. En ese sentido, cabe recordar que se ha institucionalizado en el Estatuto la existencia de ciertos entes territoriales, como las comarcas (5).

Además, por razones de liderazgo político en los principales partidos que se turnan en el Gobierno de Aragón, ha existido en los últimos lustros un incremento del provincialismo, que también ha conllevado un mayor peso político de las diputaciones provinciales, agentes tácitos decisivos para la resolución de determinados problemas. En efecto, las entidades provinciales, bien dotadas de medios humanos y recursos económicos, desarrollan todo tipo de actuaciones en el territorio, apoyándose en las más variopintas modalidades de actividad administrativa y amparándose en una interpretación extensiva y omnicompreensiva del artículo 36 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Lo curioso del caso es que, a pesar de su carencia de compe-

(5) Así lo recuerda Gloria MELENDO SEGURA en «La organización territorial propia de Aragón», que forma parte de *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, obra colectiva editada por el Gobierno de Aragón y coordinada por la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (2008: 181-204).

tencias materiales y de la absorción en su día de algunos de sus servicios por la Administración autonómica, siguen siendo relevantes para entender nuestra estructura territorial.

Todo ello ha contribuido a la existencia de una Administración periférica de la comunidad autónoma relativamente reducida y de carácter vicarial. En ese sentido, cabe reseñar el escaso peso político y administrativo que han tenido los delegados territoriales del Gobierno de Aragón, a pesar de que su regulación se encuentre en la norma reguladora del presidente y del Gobierno.

Lo que interesa en el territorio es la prestación de servicios conforme a unos estándares mínimos aceptables. De ahí que no sea tan relevante la presencia de lo que podríamos denominar «Administración burocrática» como los establecimientos y centros en los que se concreta. Aunque tampoco debemos olvidar que la desconcentración territorial ha ido acompañada de una timorata desconcentración funcional. La regulación actual en la ley 5/2021, de 29 de junio, sigue la inercia anterior, caracterizándose, por tanto, por el traslado a las leyes sectoriales educativas, sanitarias o de servicios sociales la regulación de cada organización prestacional concreta.

Por último, cabe recordar, una vez más, que el proceso de descentralización política acometido hace más de cuatro décadas sigue abierto y que la Constitución marcó la línea de salida, pero la línea de llegada sigue difusa, a pesar de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución. Quizás haya llegado el momento de cerrar un proceso que siempre acarrea las consiguientes convulsiones políticas. En ese sentido, la descentralización administrativa, apoyada en el principio de autonomía local, también plantea contornos difusos, aunque estemos en un momento de relativo sosiego.

4. Historia versus modernidad

Lo acaecido en la Segunda República fue clave para acceder a la autonomía a través de una vía u otra, por mor de lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Constitución, que da un trato especial y preferente a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía. Aragón, durante ese proceloso e ilusionante período histórico, contó con varios proyectos estatutarios, aunque ninguno llegó a referendarse (6).

Otro aspecto que ha ido generando una cierta tensión es la recepción de las antiguas instituciones históricas con la necesidad de emular la organización estatal. En ambos casos se trata de no quedarse atrás, pero se hace desde perspectivas absolutamente diferentes.

(6) Véase al respecto E. CEBRIÁN ZAZURCA (2019: *in totum*).

Así, por ejemplo, la inicial recuperación del histórico término de «Diputación General de Aragón», con los equívocos que podía producir el término «diputación» y la imposible asimilación con el concepto de Generalidad de Cataluña, han dado paso a otros términos como el de Gobierno de Aragón, cuyas funciones se intentan homologar, en la medida de lo posible, con las del Gobierno estatal. En la actualidad, el término «Diputación General de Aragón» se mantiene de modo residual en el Estatuto de Autonomía de 2007.

En lo relativo a los aspectos relacionados con nuestro pasado, baste la mención a la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. Supone un ejemplo más de recreación histórica y de revisionismo jurídico, que se pone de manifiesto en un texto plagado de afirmaciones sorprendentes, que fue ampliamente podado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 158/2019, de 12 de diciembre (7).

No obstante, en la regulación que hace el artículo 11 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se encuentra también un cierto interés por emular y trasladar al Gobierno de Aragón las funciones inherentes al Gobierno de la Nación, incluso con la mención expresa a lo que se da en denominar en la normativa aragonesa «acción exterior». En general, todas las comunidades autónomas han intentado copiar el modelo institucional existente en el Estado, tal como se refleja en sus estatutos de autonomía y en las principales normas que los desarrollan.

Por otro lado, no es baladí recordar que, aunque sea por impulsos miméticos, la regulación separada del Gobierno y de la Administración autonómica tiene sus consecuencias. La más importante de ellas es el reforzamiento de los aspectos que conciben al Gobierno como un órgano político y, en consecuencia, la decantación de la definición de los consejeros como miembros del Gobierno, antes que como titulares de un departamento.

5. La paulatina extensión del sector público institucional

Con anterioridad, hemos analizado que lo relevante en el territorio no es tanto la tramitación de procedimientos administrativos como la prestación de unos servicios básicos aceptables. Ello requiere la creación de entes de naturaleza distinta a la estrictamente «administrativa», que actúen con celeridad y flexibilidad. No se trata de «huir» del Derecho administrativo sino de

(7) Ya en su momento, la STC 76/1988, de 26 de abril, afirmó respecto de la Constitución que «no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales e históricas que conservan unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores».

dar plasticidad a una organización que se multiplica en entidades de muy diferente naturaleza.

Cuando hablamos de «sector público institucional» aludimos a una panoplia de entes de dispar creación, naturaleza y régimen jurídico, que ponen de manifiesto la existencia de una Administración indirecta o derivada, por contraposición a las Administraciones territoriales, que serían las originarias.

Obviamente, estos entes «segregados» o creados *ex novo* son entidades dependientes de las Administraciones territoriales, aunque ese nivel de dependencia varíe en función de diversas circunstancias.

Se trata, en definitiva, del reconocimiento de personalidad jurídica diferenciada a una función o servicio administrativo que no se encuentra integrado en la organización de una Administración de tipo territorial, de conformidad con los postulados que dimanan del principio de descentralización funcional. A lo largo de este número monográfico se abordará la descripción legal de todas estas figuras.

Asimismo, cabe recordar la existencia de una Administración corporativa vinculada a la comunidad autónoma. Es el caso, por ejemplo, de los colegios profesionales. Más sorprendente es la extensión de este concepto a supuestos sin habilitación legal o histórica previa, como en el supuesto de la Academia Aragonesa de Gastronomía.

No es objeto de un trabajo de estas características analizar toda una panoplia de órganos y entidades de carácter consultivo o de participación que ha aflorado en las últimas décadas. Sólo en el ámbito de la contratación nos encontramos, por ejemplo, con la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón o el Foro de Contratos Públicos. Algunas tienen capacidad para dictar resoluciones administrativas, como es el caso de la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción.

En fin, no podemos terminar este epígrafe sin recordar que la frontera que separa el sector público del privado es cada vez más permeable y difusa.

III. EL PROCELOSO CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA Y LAS PRIMERAS LEYES REGULADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

El proceso hacia la autonomía no estuvo exento de dificultades y tensiones. No es baladí evocar que algunos consideran que el primer acto de ese camino data de 1976 y es la conmemoración en Caspe del cuadragésimo aniversario del fallido Estatuto de autonomía de 1936. En esa ciudad se presentará el año siguiente un proyecto estatutario elaborado por una comisión de juristas del Colegio de Abogados de Zaragoza, lo que no deja de ser un significativo

remedo histórico, aunque con otras pretensiones, de lo acaecido en la década de los años treinta del pasado siglo (8).

Por otro lado, también cabe recordar que la aprobación del Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se establecía el régimen preautonómico para Aragón, vino acompañado de la aprobación del Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo, por el que se regulaba la composición de algunos órganos, aunque no existió propiamente una transferencia de competencias al ente preautonómico.

Los primeros trasposos de competencias se producirán con el Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, que entrará en vigor el 1 de junio. Su contenido aludía a diversas funciones sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, agricultura, urbanismo y turismo. Posteriormente, el Real Decreto 694/1979, de 13 de febrero, complementará la transferencia de competencias con las materias relativas a organización, régimen jurídico, bienes y servicios de las corporaciones locales, aunque su entrada en vigor se demorará al 2 de julio.

Pasará un tiempo hasta que, sin olvidar las limitaciones inherentes a la provisionalidad del ente preautonómico, se sienten las bases de una ordenación más sistemática de la Administración autonómica, esfuerzo que se acometerá con el Decreto de 18 de mayo de 1981 de ordenación jurídico-administrativa de la Diputación General de Aragón. Hasta entonces, su regulación se había establecido por el Reglamento de Régimen Interior, que fue aprobado el 6 de diciembre de 1978.

En la redacción del borrador de esta normativa participó una denominada Comisión Jurídica Asesora, integrada por prestigiosos juristas, que presentarían su dimisión solidaria tiempo después por algunos desacuerdos producidos con la Diputación General de Aragón. Aunque es encomiable que se contara desde la etapa preautonómica con un órgano asesor y de colaboración en la redacción de normas jurídicas, lo cierto es que esta simpar iniciativa terminó de manera brusca, con una carta manuscrita de dimisión, datada el 3 de diciembre de 1979 y dirigida al presidente Juan Antonio Bolea Foradada, que fue firmada por todos los miembros del órgano. La causa que se esgrimió para la dimisión fue que la citada Comisión Jurídica Asesora era en ese momento un «órgano desprovisto absolutamente de funciones», aunque en documentos

(8) El Colegio de Abogados de Zaragoza realizó un importante papel en la activación del proceso autonómico aragonés. No sólo a través de la redacción del referido proyecto estatutario, también incorporó a su Revista interesantes trabajos, como el de Ramón SAINZ DE VARANDA (1977: 25), quien no duda en criticar el denominado «Estatuto de los notables», elaborado durante el período de la Segunda República. Dicho proyecto ha sido tildado de «historicista» o «tecnocrático». De lo que no cabe ninguna duda es de la ideología conservadora subyacente.

previos también se constata el malestar por la difusión de algunas noticias en los medios de comunicación.

Lo curioso de este precedente es la existencia tan temprana de un órgano de carácter consultivo, que será el precedente más remoto de lo que luego fue la Comisión Jurídica Asesora, creada por la Ley 11/1996, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que posteriormente sería sustituida por el Consejo Consultivo de Aragón, creado y regulado por la Ley 1/2009, de 30 de marzo.

Por otro lado, la aprobación de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto del Estatuto de Autonomía de Aragón supondrá un hito histórico y jurídico, pues, como indicaba su artículo primero, «*como expresión de su unidad e identidad histórica*», Aragón accedía a su autogobierno, «*de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto que es su norma institucional básica*» (9).

Tras su entrada en vigor se procederá a la constitución de la Asamblea provisional de la Comunidad Autónoma de Aragón y también a la elección, en sentido estricto, del primer presidente de la comunidad, que recaerá en la figura de Gaspar Castellano de Gastón, cuyo nombramiento se formalizará a través del Real Decreto 2515/1982, de 30 de septiembre. Constituido el nuevo Gobierno aragonés, se procederá a la aprobación del Reglamento de ordenación jurídico-administrativa y financiera de la Diputación General de Aragón, mediante el Decreto 72/1982, de 18 de octubre.

En su exposición de motivos se indicaba lo siguiente:

«Careciendo la Asamblea Provisional de competencias legislativas que el Estatuto de Autonomía reserva a las Cortes de Aragón, es necesario que determinadas materias, que en su día deberán ser objeto de leyes aragonesas, se regulen de modo provisional por la Diputación General en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce el artículo 23.1 del Estatuto.

Por ello, en el presente Reglamento reciben tratamiento normativo, por un lado, cuestiones que el Estatuto integra en la reserva de ley, cuya efectividad está condicionada a la elección de las primeras Cortes de Aragón y, por otro lado, materias que pertenecen al ámbito natural de incidencia de la potestad reglamentaria que podrán en el futuro ser reguladas también por normas de este carácter.»

A la existencia de un Estatuto de autonomía controvertido, porque Aragón entró en la entonces denominada «vía lenta» prevista en el artículo 143 de la Constitución, y de un Gobierno de Aragón nacido a su amparo y de carácter tecnocrático, hay que unir la ausencia de legitimidad democrática, ya que aún

(9) Aún sigue siendo muy recomendable la lectura de los «Comentarios» al Estatuto de Autonomía de 1982 que dirigió Bermejo Vera, y cuya referencia exacta se encuentra en el anexo bibliográfico.

no se habían constituido unas Cortes que surgieran directamente de la voluntad popular y que designaran al presidente de la comunidad autónoma. Por ello, durante unos meses, el ente preautonómico, que se hallaba en una especie de estado latente o «durmiente», fue presidido por funcionarios de buen currículum, pero que carecían de ambiciones políticas.

Por fin, y tras los oportunos comicios, el 27 de mayo de 1983, el pleno de las Cortes de Aragón, reunido en la Lonja de Zaragoza, eligió como presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón al candidato propuesto por el Grupo Socialista, Santiago Marraco Solana (10).

Obviamente, con un órgano parlamentario plenamente activo para el ejercicio de las competencias autonómicas y un Gobierno legitimado por las urnas, se abre un nuevo camino para el diseño de las políticas públicas y de la organización administrativa que ha de servir de soporte para su implantación.

En efecto, con unas Cortes elegidas democráticamente con capacidad para dictar leyes en el ámbito competencial de la Administración autonómica no tardó mucho en aparecer la primera ley destinada a regular estas cuestiones con carácter general y omnicompreensivo. En efecto, la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, representa el primer intento por regular en su conjunto la organización jurídico-administrativa de la Comunidad Autónoma.

De este primer hito regulador se pueden extraer algunas conclusiones:

a) No se ha producido todavía la disociación normativa entre el Gobierno, llamado todavía Diputación General, y el conjunto de la Administración autonómica.

b) En segundo lugar, se determinan las líneas maestras de la organización de la Administración de la comunidad autónoma y los principios básicos de su funcionamiento de conformidad con las pautas establecidas en el artículo 44.2 del Estatuto de autonomía, que reproducía, casi literalmente, el artículo 103.1 de la Constitución.

c) Se pretende, asimismo, adaptar a la organización administrativa propia de nuestra comunidad autónoma determinadas instituciones del procedimiento administrativo común, como la delegación de atribuciones, el régimen jurídico de los reglamentos y actos administrativos y la elaboración de disposiciones generales, con sujeción, en todo caso, a lo establecido en la legislación del Estado.

d) La dimensión política del Gobierno se recoge en otras normas previamente aprobadas, tales como la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por

(10) Su visión de aquella época la expone en VV. AA. *Memoria del Estatuto* (2002: 287-312).

la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y su Presidente ante las Cortes de Aragón, y la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón. La ley de 1984 se limita a dar cumplimiento al mandato estatutario, regulando el estatuto personal del Presidente y los Consejeros, sus atribuciones respectivas y su régimen de incompatibilidades, así como las relaciones entre los diversos órganos que conforman el poder ejecutivo de la comunidad autónoma: Presidente, Consejeros y Diputación General, en su conjunto.

En resumen, estamos ante una regulación timorata, que reproduce los principales conceptos regulados en la legislación estatal, pero que resulta acorde con aquella reducida Administración pública que no había recibido todavía el aluvión de transferencias competenciales.

IV. LA PAULATINA ESCISIÓN DE LA REGULACIÓN RELATIVA AL GOBIERNO Y A LA ADMINISTRACIÓN

En 1992, el Estado —que conserva la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, garantizando a los administrados un tratamiento común ante ellas, y también la relativa al procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas— aprobó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta innovación requería la adaptación general de las normas autonómicas a sus disposiciones. No es baladí recordar que dicha Ley derogaba, parcialmente, leyes de los años cincuenta, como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo, que habían contribuido a dotar de una apariencia de «Estado de Derecho» al régimen dictatorial existente en aquel momento.

Además, en los inicios de la década de los noventa, se produce una fuerte presión social para que la Comunidad Autónoma de Aragón equipare sus competencias e instituciones a las de otras comunidades autónomas, que llevaban disfrutando de un autogobierno pleno desde hace dos lustros, al menos para la mentalidad de esa época (11).

No hemos de olvidar lo que supuso la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que

(11) Desde el año 1992, se celebran multitudinarias manifestaciones, a las que asisten decenas de miles de personas, encabezadas en su momento por el presidente del Gobierno de Aragón, Emilio Eiroa. Dichas marchas recorren las calles de Zaragoza tras lemas en los que no sólo está presente la exigencia de una «autonomía plena», también se corean consignas contra un supuesto trasvase del Ebro.

accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, aprobada en desarrollo de lo previsto en el 150.2 de la Constitución, y que propició la entrega a las comunidades autónomas mencionadas en su artículo primero, entre ellas Aragón, de diversas competencias, siendo las más significativas la educación y la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social.

No obstante, la fórmula constitucional no implicaba un ejercicio pleno de las competencias delegadas y de ahí la reivindicación de una modificación estatutaria que las configurara como propias. Con estas premisas, tiene lugar la primera de las reformas del Estatuto de Autonomía de Aragón operada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, que se inserta en un proceso compartido con otras comunidades autónomas y se limita a aspectos estrictamente competenciales (12).

En ese mismo momento en que tiene lugar esta modificación estatutaria se estaba tramitando un proceso de reforma estatutaria. El resultado final es la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. A diferencia de lo acontecido en 1994, esta reforma no se limita a los aspectos competenciales, sino que abarca a todo el conjunto de las materias y temas tratados por el Estatuto. Como consecuencia de la misma, Aragón se define como nacionalidad (artículo primero), se suprimen las limitaciones en el funcionamiento de las instituciones que habían caracterizado el Estatuto original (artículos 9 y ss.), se introducen nuevas competencias, de las que la más significativa es la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (artículos. 35 y ss.) y se modifican determinados aspectos del régimen financiero y económico.

Por otro lado, y en consonancia con lo que ocurría en otras comunidades autónomas, se decide deslindar la regulación relativa al Gobierno de Aragón de la estrictamente fijada para la Administración autonómica. En ese sentido, cabe recordar que la disposición adicional primera de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, encargó al Gobierno la presentación de dos proyectos de Ley, uno regulador de la actividad del presidente y del Gobierno de Aragón y otro relativo a la actividad de la Administración de la comunidad autónoma. En cumplimiento de dicho mandato, se aprobará, con anterioridad a la reforma general de la Administración autonómica, la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

(12) Resulta de interés recordar, desde la perspectiva actual, la controversia que supuso la concreción de algunas competencias. Véase al respecto Javier OLIVÁN DEL CACHO (1994: 189-208).

Una división temática como la propuesta por la Ley 3/1993 tiene su fundamento en la necesidad de deslindar los conceptos de Gobierno y Administración, tal como hace la propia Constitución. Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Aragón llevaba a cabo una regulación separada del Gobierno —Diputación General— (artículos. 23 y ss.) y de la Administración (artículos 43 y ss.).

Y todo ello con independencia de que el órgano supremo colegiado de gobierno es también la cabeza de la Administración y sin perjuicio, igualmente, de que los consejeros, miembros del Gobierno, son los órganos que encabezan las ramas sectoriales de la Administración, los departamentos. Como se indica en la exposición de motivos de la Ley 1/1995:

«En lo que interesa y desde el prisma particular de la Comunidad Autónoma de Aragón, la separación legislativa de ambas realidades puede cooperar hasta pedagógicamente a la configuración de un ámbito normativo directamente dependiente de la voluntad política popular en su efectividad y, paralelamente, de un nivel administrativo encargado de ejecutar los fines generales que fije el ordenamiento jurídico y de aplicar las directivas que legítimamente y dentro de ese mismo ordenamiento se deriven de los distintos programas políticos. En otro orden de cosas, ello contribuirá, sin duda, al perfeccionamiento de los necesarios mecanismos de control judicial de la entera actividad administrativa que se deducen directamente de la Constitución (artículo 106)».

Por otro lado, y en cumplimiento del mandato anteriormente indicado y en el contexto que hemos contemplado, se procederá al año siguiente a la aprobación de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que contuvo ya una regulación comprensiva del marco organizativo de la Administración autonómica, así como de las distintas adaptaciones de su procedimiento de actuación exigidas por las peculiaridades de su organización propia.

Sin embargo, ya muy pronto, el contenido de dicha Ley se vio afectado por la modificación de ciertos aspectos del procedimiento administrativo común, de carácter jurídico, operados por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Estas modificaciones, junto a otras relacionadas con mejoras de carácter técnico, fueron recogidas de modo sistemático por la Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Disposición final primera de esta Ley autorizaba al Gobierno para aprobar, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, un Decreto Legislativo que refundiera las leyes citadas, incluyendo la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. En cumplimiento de dicho precepto legal se elaboraron y aprobaron sendos Decretos Legislativos por el Gobierno de Aragón: el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por

el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, y el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

V. LA ÚLTIMA REFORMA ESTATUTARIA Y EL IMPULSO NORMATIVO QUE CONLLEVÓ

Las reivindicaciones de las instituciones aragonesas en pos de un mayor nivel de autogobierno continuaron a lo largo de la primera década del presente siglo. Como consecuencia de ellas, se produjo la última reforma estatutaria, articulada a través de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que sigue la estela del proceso legislativo autonómico emprendido durante ese período y que afecta a varias comunidades autónomas (13).

El Preámbulo de dicha Ley muestra ya el interés por hallar un entronque histórico que legitime el autogobierno aragonés, pretendiendo dotarle de una determinada singularidad, aunque sea desde el mimetismo normativo. En efecto, en él se dice:

«Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su derecho a la autonomía al amparo de la Constitución Española... () El Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Señal de identidad de su historia es el Derecho Foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. Este carácter foral tuvo reflejo en la Compilación del siglo XIII, en el llamado Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación de sus libertades en el Justicia de Aragón».

En cualquier caso, la reforma, que se plasma en la redacción de un nuevo Estatuto, pretende incorporar disposiciones que profundicen y perfeccionen los instrumentos de autogobierno y mejorar el funcionamiento institucional. Asimismo, recoge un elenco de derechos de los aragoneses y pretende ampliar y, en su caso, consolidar determinados espacios competenciales (14).

(13) Javier BARNES (2007: 294-298) insiste en que el proceso de descentralización acometido durante ese período carece de modelo previo y se caracteriza por «resolver cuestiones del común en clave singular». Asimismo, recuerda que «toda reforma de los Estatutos de Autonomía supone e implica por definición y a su través una reforma del Estado». José TUDELA ARANDA (2007: 154-155) considera que la introducción de la Disposición Adicional Quinta, que reproducía la existente en el Estatuto vasco sobre la no renuncia a los «derechos históricos», constituía una reparación simbólica sin apenas trascendencia jurídica.

(14) Una de las materias más controvertidas ha sido la relacionada con los recursos hídricos. Por ello, resulta especialmente interesante el trabajo de Gonzalo CASTRO MARQUINA reseñado en la bibliografía.

Entre las novedades que incorporó el nuevo Estatuto tenía especial significación la facultad del presidente de Aragón para la disolución anticipada de las Cortes sin las limitaciones que se le imponían anteriormente. De acuerdo con el artículo 52 del Estatuto de Autonomía, el Presidente de Aragón podrá disolver las Cortes de Aragón y convocar elecciones en cualquier momento de la legislatura, siempre y cuando haya transcurrido un año desde la última disolución y cuando no esté en trámite una moción de censura.

En cuanto a la composición del Gobierno, por primera vez se introduce en el Estatuto la figura del vicepresidente, que será miembro del Gobierno sin necesidad de ostentar la condición de Consejero. Además, se admite la posibilidad de que puedan existir varias vicepresidencias.

Obviamente, el reguero de modificaciones que afectó a la normativa sobre el Presidente y del Gobierno de Aragón, así como el impulso que el Estatuto pretende dar a las diferentes instituciones aragonesas, motivan que, a mucho no tardar, se apruebe la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En general, la Ley opta por la flexibilidad de las normas para formación del Gobierno, su estructura, asignación de competencias y funcionamiento, con objeto de lograr una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones.

En todo caso, se pone de manifiesto en la misma la necesidad de configurar un auténtico «poder ejecutivo» aragonés, habida cuenta de que la Administración autonómica se percibe como la «Administración ordinaria» en nuestro ámbito territorial y requiere, por tanto, que, al frente, se encuentre un Gobierno dotado de plenas facultades administrativas, pero también políticas.

No podemos terminar este epígrafe sin advertir que, a pesar de que hemos abordado lo que parecía la definitiva reforma estatutaria, en estos momentos se han iniciado los trámites para modificar nuevamente el Estatuto, aunque, en principio, las modificaciones previstas no deberían afectar al modelo de organización administrativa, ya que se aborda, por un lado, la supresión de los aforamientos de los diputados de las Cortes y de los miembros del Gobierno de Aragón y, por otro lado, el mantenimiento de un número de escaños mínimo por provincia en las elecciones autonómicas.

VI. EL ÚLTIMO SALTO DE CALIDAD NORMATIVA HACIA LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Recientemente, se han aprobado dos importantes normas sobre esta materia. Se trata, por un lado, de la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y, por otro lado, de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

Ambas leyes suponen el culmen del proceso normativo que hemos analizado anteriormente y colocan a Aragón entre las entidades públicas que mejor han regulado el Gobierno y el conjunto del sector público. Obviamente, estas normas pretenden, asimismo, adaptar la normativa aragonesa a algunas previsiones establecidas por la legislación estatal y, en su caso, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la ha enjuiciado.

Vayamos por partes. Como, acertadamente, formula la exposición de motivos de la Ley 4/2021:

«La calidad normativa ha ido ganando importancia en los últimos años, influenciada por una sociedad cada vez más regulada, con normas que inciden en el ámbito público y privado de la ciudadanía desde los distintos niveles de administraciones públicas. La calidad técnica supone la materialización positiva de un principio propio de todo Estado de Derecho, como es la seguridad jurídica, tal y como establece la Constitución española en su artículo 9, garantizando y protegiendo los derechos de la ciudadanía. Su importancia se refleja en los distintos estudios que ponen de manifiesto la estrecha relación entra las normas de calidad y el crecimiento económico».

Las modificaciones que aborda esta norma, tal como recoge la propia exposición de motivos, están directamente relacionadas con lo dispuesto por algunas sentencias del Tribunal Constitucional y, en concreto, por la STC 55/2018, de 24 de mayo, y por la STC 91/2017, de 6 de julio. En esta última, se arguye que, en la regulación que se haga de toda iniciativa normativa, el procedimiento legislativo debe quedar excluido de su ámbito de aplicación, mientras que los procedimientos que tengan por objeto la elaboración de las disposiciones reglamentarias sí que pueden ser objeto de interferencias por parte de la legislación básica.

En consonancia con lo anterior, la STC 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, estima el recurso y declara que los artículos 129 (con excepción de los párrafos segundo y tercero del apartado 4, que se analizan en un fundamento jurídico separado), 130 y 132 no son aplicables a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, salvo cuando se ejerce la potestad reglamentaria.

Todo ello afecta a algunas novedades o reformulaciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En relación a la denominada consulta pública previa, el Tribunal Constitucional sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso del apartado 1, así como del primer párrafo del apartado 4 del artículo 133.

Por lo que se refiere a la reformulación de los trámites de audiencia e información pública, la única regulación aplicable es la Ley aragonesa 2/2009, de 11 de mayo, en tanto en cuanto lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, respecto a estos trámites no tiene carácter básico, conforme a lo establecido en la referida STC 55/2018, de 24 de mayo.

En consecuencia, la doble reforma del 2021 tiene por objeto tanto la modificación del Título VIII de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón, incorporándose algunas cuestiones que se desprenden de la normativa básica estatal y otras derivadas de la simultánea aprobación de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón, como la configuración de una regulación coherente, estable y omnicomprensiva del sector público.

Como señala la exposición de motivos de la Ley 5/2021, cuya lectura es muy didáctica para comprender las grandes cuestiones abordadas en la norma, las novedades incorporadas son especialmente relevantes en el ámbito del funcionamiento electrónico del sector público. En la normativa estatal se apela a las comunidades autónomas para que adopten medidas destinadas a una efectiva y completa implantación de la Administración electrónica tanto en las relaciones con la ciudadanía como en las interadministrativas, *«si bien dichas medidas en algunos casos son de carácter puramente técnico y, en otras, se precisarán medidas normativas de naturaleza reglamentaria»*.

Obviamente, no se pueden soslayar las reformas exigibles para atender las nuevas demandas de la ciudadanía en la actuación de los poderes públicos vinculadas a una mayor participación ciudadana y transparencia pública. Se incorpora a la ley una regulación adecuada de la organización administrativa propia de la comunidad autónoma y se incluye la regulación estrictamente indispensable del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de dicha organización propia.

Asimismo, se incorporan medidas precisas sobre planificación y la evaluación posterior de la actuación del sector público, con objeto de lograr una racional y equilibrada gestión de los recursos públicos.

Tampoco debemos olvidar una cierta finalidad compiladora, de codificación en una sola norma de las cuestiones esenciales y estructurales que afectan al sector público aragonés.

Una de las novedades más destacables es la sistematización de las formas de ejercicio de la actividad administrativa, *«ya sea mediante gestión directa o con medios propios, mediante gestión indirecta con arreglo a la normativa vigente en materia de contratos del sector público o a través de los acuerdos de acción concertada con entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de servicios a las personas»*.

En relación a los aspectos relativos a la estructura orgánica que afectan a los diferentes departamentos en los que se divide la acción administrativa, cabe señalar la supresión de las viceconsejerías, asumiendo las personas titu-

lares de las secretarías generales técnicas las funciones hasta ahora atribuidas a aquellas.

En cuanto al sector público institucional, se mejora la definición de las entidades que forman parte del mismo, «*donde se incluyen los organismos públicos —categoría que comprende a organismos autónomos y entidades de derecho público—, las sociedades mercantiles autonómicas, los consorcios autonómicos, las fundaciones del sector público y las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón*» (15).

Resultan especialmente relevantes, a efectos de evitar determinados compromisos financieros con otros sujetos, las disposiciones que tienen por objeto limitar la participación de la Administración autonómica y de sus organismos o entidades dependientes en cualquier otro tipo de ente o asociación no integrada en el concepto de sector público institucional autonómico. En estos casos, se exige el acuerdo previo del Gobierno de Aragón, que habrá de ir acompañado de informes del departamento competente en materia de Hacienda.

También se crea un Registro de Entes de la Comunidad Autónoma de Aragón, que no sólo contendrá información respecto a los entes integrantes del sector público autonómico, sino también en relación a cualesquiera otros en los que participen los órganos y entidades de dicho sector, con independencia de su naturaleza jurídica y porcentaje o forma de participación.

Asimismo, resulta especialmente esclarecedora la nueva regulación sobre régimen de personal de las entidades de derecho público, que será funcionario o laboral, y sólo excepcionalmente se podrá seleccionar personal laboral propio. Como resulta lógico, también se introducen especialidades en materia de régimen jurídico, contratación y personal para aquellas entidades de derecho público que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.

Respecto a las sociedades mercantiles autonómicas, la exposición de motivos vuelve a explicar, didácticamente, su nuevo régimen jurídico al decir que «*se supera la definición de las mismas que venía incluida en la normativa anterior y que estaba vinculada, única y exclusivamente, al porcentaje de participación en su capital social.*», de conformidad con la evolución de la legislación comunitaria y estatal y la irrupción del criterio de influencia dominante.

(15) Todo este entramado organizativo supera la mera relación de entes u organismos en que se concreta y afecta a la propia comprensión de nuestra disciplina. Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2019: *in totum*) analiza la ampliación subjetiva del Derecho administrativo, las características de este ámbito de nuestra disciplina, la relativización de la personalidad jurídica frente a la unidad material del sector público y la necesidad de unos criterios generales de denominación y adscripción al referido sector público, habida cuenta de la disparidad existente en las normativas de contratación, de presupuestos, de empleo público, de subvenciones o, incluso, de transparencia y buen gobierno. Todo ello sin olvidar las cuestiones cruzadas con la contratación y el concepto de «recursos propios», tal como estudia Lorenzo MELLADO RUIZ (2016: 290).

Por otro lado, se definen y regulan por primera vez los consorcios autonómicos y se desarrolla exhaustivamente la regulación de las fundaciones del sector público autonómico.

En cuanto a las relaciones interadministrativas, se aclara el concepto de convenio y se enuncian los diferentes tipos, quedando su regulación integrada en esta ley, lo que conlleva la derogación de la Ley de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se incluyen también los órganos de cooperación ya definidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón como son la Comisión Bilateral de Cooperación, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros o la Comisión Mixta de Transferencias.

La Disposición final segunda de la Ley 4/2001 autoriza al Gobierno de Aragón para que, en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor, apruebe un texto refundido que compendie la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y las normas legales que la modifican. Dicha previsión ha tomado cuerpo en el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

VII. CONCLUSIONES

El largo e interminable camino hacia el autogobierno también ha influido en nuestra organización administrativa, que ha evolucionado conforme se asumían nuevas competencias, se gestionaban más recursos presupuestarios, se profundizaba en la descentralización política y se multiplicaban los diferentes entes públicos, tan variopintos en su naturaleza como en las normas aplicables a sus diferentes ámbitos de actuación.

Uno de los conceptos claves que inspira e impregna todo este proceso es el de descentralización, en todas sus manifestaciones: territorial, política, administrativa y funcional. Si la centralización fue el gran mantra jacobino que permitió crear el Estado moderno, la descentralización se reivindica hoy desde las más dispares instancias. También ha generado nuevos principios jurídicos, como el de subsidiariedad. El actual encumbramiento de la llamada «España vacía», otrora despoblada, hace pensar que la descentralización seguirá en auge en los próximos lustros.

En efecto, Aragón no está vacía, está despoblada. En realidad, es una muñeca rusa repleta de Administraciones locales (provincias, comarcas, mancomunidades, municipios, entidades locales menores...). Las medidas contra la despoblación no sólo se han centrado en la organización administrativa, también se han adoptado políticas de ordenación territorial, como las relacionadas con la logística o aquellas relativas a los planes y proyectos de interés general, que han dado sus frutos.

Si hace un milenio, los fueros, que garantizaban un mínimo espacio de libertad, contribuyeron a repoblar Aragón, ahora son los servicios rurales los que evitarán, en parte, su despoblación. Dicho esto, cabe recordar, una vez más, que «abrir a las ocho de la mañana» este territorio de población dispersa y envejecida supone un coste mucho mayor por habitante que el asumido por otras Comunidades, como Madrid o Valencia.

Por otro lado, cuanto más lejos se halla la Administración competente para resolver las demandas planteadas más se demora la solución. Lo estamos apreciando con el paulatino empeoramiento del servicio ferroviario.

En otro orden de cosas, los principios que rigen la actuación de las Administraciones públicas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, han sido complementados por otros, que se han ido imponiendo como consecuencia de algunas demandas sociales. Así, por ejemplo, a la eficacia se le ha desglosado el principio de eficiencia. Y también se han proclamado otros: participación, transparencia, economía y agilidad, cooperación y colaboración entre los diferentes entes públicos...

Tampoco debemos soslayar que la paulatina implantación de la Administración electrónica debería permitir una mejora de las relaciones interadministrativas, así como las que mantienen las diferentes Administraciones públicas con los ciudadanos. También la generalización de los medios telemáticos podría hacer más factible la deslocalización de algunas instituciones del Estado fuera de la capital.

En la actualidad, y como consecuencia de la normativa aprobada en el año 2021, nos encontramos en Aragón con una legislación que reúne todos los requisitos de calidad normativa y que coloca a nuestra comunidad autónoma en la vanguardia de una regulación moderna de sus Administraciones y del conjunto del sector público institucional.

Y aunque todo sigue abierto en el conjunto del país, tarde o temprano habrá que acordar una solución que, con vocación de definitiva, sirva para cerrar un proceso que dura más de cuatro décadas y cuya conflictividad ha puesto en entredicho la propia estabilidad del sistema. En efecto, las Constituciones escritas también pueden ser abiertas, como lo es la nuestra en el Título VIII, pero cuatro décadas de desarrollo autonómico exigen un «cierre» definitivo del sistema. La necesaria ductilidad inicial no puede convertirse en una indefinición permanente (16).

(16) Germán FERNÁNDEZ FARRERES (2008: 75-78) aborda la tesis de la «desconstitucionalización» del sistema a raíz de la polémica sentencia del Tribunal Constitucional relativa al Estatuto valenciano. Le llama poderosamente la atención que se haya asumido la nueva configuración del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas contenida en el Estatuto de Cataluña, esto es, que se haya validado la referida tesis mediante

Mucho me temo que esto último no sea más que un buen propósito con pocas perspectivas de prosperar en la práctica, pues en España las fuerzas centrífugas siguen siendo relevantes para la composición de las mayorías parlamentarias. Si bien esta realidad también es consecuencia de la cortedad de miras de los grandes partidos de ámbito estatal y defensores del actual sistema constitucional.

Por ello, parece oportuno recordar, en medio de esta ciénaga de intransigencia que nos absorbe, que ceder por el bien común es también una muestra de patriotismo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BARNES, J. (2007): «Un Estatuto de Autonomía y una Constitución del Siglo XXI», *Revista de Administración Pública*, núm. 173, pp. 293-315.
- BERMEJO VERA, J. (Dir.) (1985): *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 914 pp.
- BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (Directores) (2010): *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas, 2130 pp.
- CASTRO MARQUINA, G. (2016): «Una breve historia del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de aguas», en esta REVISTA, núm. 47-48, pp. 64-116.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2019): «Regionalismo y reacción: el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón de los cinco notables en el marco del Estado integral de la Constitución española de 1931», en esta REVISTA, núm. 54, pp. 180-212.
- EMBID IRUJO, A. (Dir.) (2014): *Derecho Público Aragonés*, 5ª edición, Zaragoza, el Justicia de Aragón, 1050 pp.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2008): *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico? Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cizur Menor, Civitas, 2008, 148 pp.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. (2019): «El ‘sector público’ como referente actual del derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 209, pp. 175-208.

la Sentencia comentada, por mor de una reinterpretación del principio dispositivo plasmado en el artículo 149.3 de la Constitución. En cualquier caso, y como se ha repetido hasta la saciedad, este principio dispositivo no puede convertirse en un instrumento permanente de incontrolable modelación de nuestro sistema de organización territorial.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2008): «El sistema descentralizador de las Comunidades autónomas tras la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, pp. 217-250.
- LATORRE VILA, L. (2009): «Análisis jurídico de la nueva Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón», en esta REVISTA, núm. 34, pp. 343-398.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2005) (Ed.): «De la reforma estatutaria», en esta REVISTA, *Monografía VIII*, 423 pp.
- MELLADO RUIZ, L. (2016); «Organización y funcionamiento del sector público institucional», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Públicas*, Granada, CEMCI, pp. 215-294.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (1994): «Anotaciones a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de 30 de junio de 1984 en tres ámbitos materiales: medio ambiente, denominaciones de origen y nombramiento de notarios y registradores de la propiedad», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, pp. 189-208.
- SAINZ DE VARANDA, R. (1977): «Fundamentos de la autonomía de Aragón», *Boletín del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza*, 64, pp. 22-31.
- TUDELA ARANDA, J. (2007): «La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía», *Revista de Administración Pública*, núm. 173, pp. 143-181.
- VV. AA. (2001): *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 973 pp.
- VV. AA. (2002): *Memoria del Estatuto. Crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, Asociación de exparlamentarios de las Cortes de Aragón, 341 pp.
- VV. AA. (2008): *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Coordinados por la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 345 pp.
- VV. AA. (2010): *Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 1038 pp.