

CONCEPTO Y ESTRUCTURA GENERAL DEL SECTOR PÚBLICO ARAGONÉS

JULIO TEJEDOR BIELSA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

«El verdadero *leit motiv* de las Administraciones se encuentra, pues, en el cumplimiento de su finalidad».

J. BERMEJO VERA (2010) «La administración pública de la Comunidad Autónoma», en el volumen colectivo *Tratado de derecho público aragonés*, dirigido por J. BERMEJO VERA y F. LÓPEZ RAMÓN, Civitas, Madrid.

SUMARIO: I. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.– II. INCIDENCIA SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA, LA DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA Y LOS PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.– III. LA EVOLUCIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL HASTA EL CONCEPTO «CONTABLE» EUROPEO DE SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. De la administración general al sector público. 2. Los otros «sectores públicos». 3. Del sector público al perímetro del sistema europeo de cuentas.– IV. EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.– V. EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO: CUESTIONES GENERALES: 1. Concepto del sector público autonómico. Entidades que lo integran. 2. Principios generales, organizativos y de funcionamiento, del sector público aragonés. 3. Potestades y prerrogativas.– VI. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. Régimen general y estructura. 2. Los departamentos. La administración autonómica central. 3. Las delegaciones territoriales. La Administración autonómica periférica.– VII. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. Tipología de entes del sector público institucional y régimen de participación en otros entes. 2. Régimen general, principios de actuación y evaluación continua. 3. Registro de entes de la Comunidad Autónoma de Aragón.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La Ley aragonesa 5/2021, de 29 de junio, de organización y régimen jurídico del sector público autonómico, junto a 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, objeto de refundición mediante Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, y la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, han afrontado una profunda renovación del régimen jurídico y organizativo del sector público autonómico con objeto de adecuarlo a los elevados niveles competenciales alcanzados por la Comunidad Autónoma, por un lado, y a las relevantes novedades introducidas por la normativa básica estatal, por otro. Además, dichas normas incorporan medidas para impulsar, al mismo tiempo, la transformación digital del sector público autonómico aragonés y de simplificación administrativa, en sus tres vertientes, regulatoria, organizativa y procedimental.

Palabras clave: Derecho administrativo, Comunidad Autónoma de Aragón, Administración pública, Sector público.

ABSTRACT: Aragonese Law 5/2021, of June 29, on the organization and legal regime of the autonomous public sector, together with Law 4/2021, of June 29, amending Law 2/2009, of May 11, on the President and the Government of Aragon, consolidate by Legislative Decree 1/2022, of April 6, and Law 1/2021, of February 11, on administrative simplification, have faced a profound renewal of the legal and organizational regime of the autonomous public sector in order to adapt it to the high levels of powers achieved by the Community Autonomous, on the one hand, and the relevant innovations introduced by the basic state regulations, on the other. In addition, these regulations incorporate measures to promote, at the same time, the digital transformation of the Aragonese regional public sector and administrative simplification, in its three aspects, regulatory, organizational and procedural.

Key words: Administrative law, Aragón Autonomous Community, Public administration, Public sector.

I. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La Ley aragonesa 5/2021, de 29 de junio, de organización y régimen jurídico del sector público autonómico (en lo sucesivo LRJSPAr), junto a la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, ya refundida mediante Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), y la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (en adelante LSAr), han afrontado una profunda renovación del régimen jurídico y organizativo del sector público autonómico con objeto de adecuarlo a los elevados niveles competenciales alcanzados por la Comunidad Autónoma, por un lado, y a las relevantes novedades introducidas por la normativa básica estatal, por otro. Además, dichas normas incorporan medidas para impulsar, al mismo tiempo, la transformación digital del sector público autonómico aragonés y de simplificación administrativa, en sus tres vertientes, regulatoria, organizativa y procedimental.

Todo análisis de la estructura y organización del sector público autonómico debe partir, a mi juicio, del contexto que proporcionan normativa estatal y europea. El ejercicio de la amplia autonomía organizativa otorgada a las Comunidades está, pues, condicionado por la normativa estatal, que proporciona además un modelo organizativo, el del Estado, que ha inspirado claramente a los legisladores autonómicos, incluso por imperativo estatutario en Aragón hasta el año 2007. Pero también el ordenamiento europeo está ejerciendo un notable influjo sobre la organización del sector público, tanto estatal como autonómicos, por razones muy diversas y, entre ellas, de forma destacada,

la existencia de unos detallados criterios de contabilidad nacional conforme a los cuales se clasifican —sectorizan— todas las entidades que desarrollan actividad en los diferentes Estados miembros.

Lo anterior, además, ocurre en un contexto de cambio y transformación, acaso permanentes, del ordenamiento jurídico administrativo, un proceso vinculado a la propia evolución y necesidades sociales, determinado, a la postre, por el interés general tal cual resulta este configurado en cada momento histórico. Tres son, a mi juicio, los fundamentales ámbitos de transformación reciente, o evolución si se prefiere, del Derecho administrativo. El primero, y fundamental a los efectos del presente trabajo, es el de las transformaciones institucionales y organizativas y su impacto sobre el concepto de Administración, derivadas en gran medida del proceso de integración en la Unión Europea, pero también de la compleja relación trabada en el contexto de la crisis económica entre los principios de autonomía y descentralización, básicos en el modelo de Estado autonómico, y los de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, también llegados de Europa con evidente impacto, restrictivo, sobre los primeros (1). En este contexto, organizativo, hay que prestar especial atención a la relevante evolución desde la administración pública hasta el llamado perímetro SEC, producto de una intensa regulación de la administración institucional que alumbró el concepto de sector público que, a efectos de contabilidad nacional, se ve desbordado por el aún más amplio de perímetro SEC.

Junto al ámbito organizativo, la transformación del Derecho administrativo se produce también en lo relativo al régimen jurídico del sector público, especialmente como consecuencia de la dilución de los límites entre lo público y lo privado en el complejo sector público actual, generando así un uso instrumental del Derecho administrativo por parte de entidades no encuadradas, propiamente, en el sector público (aunque puedan estar incluidas en el perímetro SEC) y, en sentido contrario, un uso igualmente instrumental del Derecho privado por parte de entidades, incluso de naturaleza jurídico-pública, encuadradas en el sector público (que pueden, sin embargo, excluirse del perímetro SEC).

El tercer y último vector de cambio del Derecho administrativo afecta a la acción administrativa, sometida en los últimos años a cambios profundos, que han repercutido también sobre la organización (2), tanto desde la perspectiva

(1) M. SÁNCHEZ MORÓN, «El retorno del Derecho administrativo», *RAP*, n.º. 206, 2018, pp. 48-60, vincula esos tres factores, integración europea, crisis y estabilidad presupuestaria, a la recuperación de espacios para el derecho administrativo, a su retorno.

(2) Cuestión a la que otorga capital importancia L. PAREJO ALFONSO (2012), *Transformación y ¿reforma? del Derecho administrativo en España*, Global Law Press, pp. 108-117. Fácilmente se comprende, y se constata, el impacto organizativo que producen los roles de la administración «prestadora», la administración «reguladora», la administración «inspectora» o la administración «garante».

interna, con nuevas exigencias de transparencia, sometiendo a sus agentes a las del principio de integridad, a sus procedimientos a las del proceso de transformación digital y a las decisiones sobre forma de gestión a los principios de eficacia y eficiencia del gasto público, que condicionan decisiones sobre la forma de gestión directa o indirecta, con medios propios o recurriendo, por vía contractual, al mercado; como externa, dada la expansión del principio de competencia, impulsada desde la Unión Europea, unida a la desregulación y el aligeramiento de controles administrativos sobre determinadas actividades económicas, su entrega al mercado y la privatización de las entidades que actuaban antaño bajo control público (3).

II. INCIDENCIA SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA, LA DESCENTRALIZACIÓN AUTÓNOMICA Y LOS PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La descentralización autonómica y la integración europea están siendo procesos simultáneos que, tendencialmente, son opuestos, centrífugo uno, centrípeto otro. Esas tensiones han provocado que nuestro sistema institucional haya estado sometido, y continúe estándolo, a fuerzas contrapuestas que, a la postre, inciden sobre su funcionamiento y configuración y, por supuesto, también sobre su regulación. Probablemente, la última gran crisis económica ha proporcionado el mejor ejemplo de lo que supone el choque entre esas fuerzas, con el Estado entre medias, y la tensión que provoca en nuestro entero sistema institucional, especialmente atendiendo a la intensidad de los controles, normativos y de gestión, derivados de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, en suspenso en gran medida como consecuencia de la pandemia COVID-19. La emergencia sanitaria provocada por esta pandemia, sin embargo, nuevamente ha puesto de manifiesto la existencia de fuerzas contrapuestas, tensiones y disfunciones en nuestro modelo de organización territorial.

El Estado autonómico es un modelo evolutivo, no predeterminado en la Constitución y producto, en gran medida, de pactos políticos, de los pactos posibles en cada momento, contruidos sobre convenciones históricas coyunturales (4), lo

(3) L. PAREJO ALFONSO, 2012: 78-80.

(4) A. GARCÉS SANAGUSTÍN, *El derecho de la historia: Memoria democrática y derechos históricos*, Iustel, Madrid, 2020, p. 22, afirma, incisivamente, que «al final, entre tanta interpretación y tanta afirmación estrafalaria, bien puede afirmarse que el pasado de España es ya imprevisible. Cualquier fantasía puede ser pretenciosamente sustentada por un documento mal insertado en su contexto histórico o interpretado de manera sesgada».

cual explica su indefinición (5). Sin embargo, el avance hacia la descentralización y el refuerzo de las instituciones autonómicas, incluido su sector público, en las sucesivas oleadas de aprobación y reformas de Estatutos, ha sido imparable y, aunque inicialmente fue protagonizado por País Vasco y Cataluña, hoy se ha generalizado en todos los territorios constituidos en Comunidades Autónomas. Y de esa evolución han surgido los actuales problemas estructurales (6). Continuar avanzando por este camino, simultaneándolo con la cesión parcial de soberanía a la Unión Europea, abocaría al país a un proceso de dilución del Estado que acabaría desdibujado entre la Unión Europea —que, paradójicamente, actúa como factor de integración— y comunidades de ámbito inferior constitucionalmente «blindadas» más allá de toda posible incidencia del hecho nacional que la Constitución, hoy por hoy y aunque éste sea un punto en el que existe un debate de gran intensidad política y social, continúa reconociendo como único (7). En todo caso, hoy día el sector público autonómico es reconocido por los ciudadanos como el fundamental prestador de servicios en España.

Ciertamente, esa tensión no afecta en gran medida al ámbito organizativo interno de las Comunidades Autónomas. Pero la dimensión y estructura del sector público autonómico, aun cuando nazca del modelo que proporciona la administración del Estado, se ven condicionadas en mayor o menor grado por el posicionamiento del territorio de que se trate en el debate territorial. No hay un modelo organizativo autonómico único, aunque todos ellos resulten muy semejantes. Es esta otra cuestión más en las que el tiempo ha demostrado que no es fácil encontrar soluciones homogeneizadoras que la Constitución

(5) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete «estaditos»*, Fundación Transición Española, 2013, Madrid, pp. 17-24. Concreta las causas de esa indefinición G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El Estado autonómico ante la encrucijada de la igualdad o la diversidad de los Estatutos», *Revista Española de Derecho administrativo*, n.º. 196, 2019, pp. 11-28 (ee). L. COSCULLUELA MONTANER, en «La reconstrucción del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º. 51, 2015, pp. 16-31, analiza también las alternativas planteadas y elementos fundamentales para la reconstrucción del Estado autonómico.

(6) Dos valiosos análisis del Estado autonómico realizan E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª edición, 2003; y, más recientemente, estudiando el impacto de la última crisis económica y de la crisis catalana, J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016. Ambos concluyen proponiendo diversas reformas constitucionales para estabilizar, perfeccionar o reconducir aspectos del actual modelo. Por su parte, F. SOSA WAGNER, «Para el debate entre colegas sobre la reconstrucción del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º. 51, 2015, pp. 32-35, apunta a la ausencia de lealtad constitucional como presupuesto para la reforma constitucional y reconstrucción del Estado autonómico.

(7) Sobre esta cuestión reflexioné en mi monografía *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico. Competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 25-43.

no incluyó, más allá de la genérica referencia al control judicial de las administraciones autonómicas en su artículo 153.c), porque cualquier medida que tienda a estabilizar, a cerrar, el modelo autonómico es percibida por algunos territorios como una involución atentatoria contra el autogobierno. El progresivo reforzamiento de las Comunidades, y de sus administraciones, unido a la simultánea retirada de la administración del Estado, ha determinado durante mucho tiempo la evolución del modelo territorial esbozado en la Constitución.

La organización del Estado autonómico, y de las propias Comunidades, se vio significativamente afectada por la crisis económica iniciada en 2006, todavía no totalmente superada cuando sobrevino la actual crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19. Ambas, crisis económica y crisis sanitaria, han puesto de manifiesto problemas e ineficiencias de la actual estructura territorial del Estado. Ambas, además, han supuesto la recentralización de palancas clave del poder, financiero y presupuestario la primera, regulatorio y ejecutivo la segunda, favoreciendo la preeminencia del Estado y de los ejecutivos sobre los legislativos (8). Los mercados pretendieron imponerse, incluso, a la voluntad soberana del pueblo (9). En situaciones extremas, por tanto, la crisis de crecimiento del Estado de las Autonomías se pone crudamente de manifiesto; en situaciones extremas el Estado resurge, y lo hace con fuerza (10). Las propuestas estatales de supresión de instituciones autonómicas equivalentes a las del Estado, instituciones conformes con el marco competencial y validadas por la justicia constitucional, la reducción del número de empleados públicos, bastante por debajo de la media por habitante en nuestro entorno, y el consiguiente envejecimiento de las plantillas hay que ubicarlos en este contexto.

(8) Sobre el impacto recentralizador de la crisis económica y la posterior acción del Estado, basada en la reforma constitucional y de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, vid. P. GUERRERO VÁZQUEZ, *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2019, pp. 274-281; J. TUDELA ARANDA, 2016: 185-207; I. URRUTIA LIBARONA, «Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias», en el volumen colectivo *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 71-115; y A. AGUILAR CALAHORRO, «El impacto de la crisis económica en España: el renacimiento de la política frente a la economía», en el volumen colectivo *Estudios en homenaje al profesor y magistrado Luis Ortega Álvarez*, Aranzadi, Pamplona, 2016, pp. 203-212. La crisis del COVID-19, como puede fácilmente comprobarse, ha hecho resurgir ambas redistribuciones de poder con gran crudeza.

(9) T. DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Sobre la reconstrucción del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º. 51, 2015, p. 58 afirma, críticamente que «la soberanía del pueblo que ha querido la descentralización política parece que debería de someterse a la voluntad de los “mercados”, que invoca las libertades de circulación de mercancías, capitales y servicios por encima de todo; mientras, la libertad de circulación de trabajadores desfallece, en cambio, frente a las necesidades de la seguridad y el orden público».

(10) J. TUDELA ARANDA, 2016: 207, afirma, con acierto, que «la crisis económica no es la causa de la crisis del Estado autonómico, pero ha puesto en evidencia los defectos del Estado autonómico».

PAREJO ALFONSO ha explicado lúcidamente el impacto que el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, impuesto por el pacto de estabilidad y sancionado por la grave crisis económica iniciada a mediados de la primera década del siglo ha producido sobre nuestro ordenamiento y, lógicamente, sobre la Constitución misma (11). Considera que se ha decantado la balanza hacia la economía de mercado y sus requerimientos en detrimento de la dignidad de la persona en una sociedad justa respetuosa con el medio ambiente, prevaleciendo así una visión interesada y sesgada del Estado de Derecho sobre el Estado democrático y social. La cuestión no es baladí desde el punto de vista organizativo y está en la base de la constante preterición del sector público institucional tras el mercado en la reciente normativa básica estatal de régimen jurídico o contratos del sector público.

También la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, que determinó la declaración del estado de alarma, inconstitucional en sus dos versiones, aunque sea por razones ajenas o no directamente vinculadas al núcleo del debate territorial (12), y la adopción progresiva de duras medidas restrictivas de derechos fundamentales y actividades económicas, sin precedente en democracia en tiempos de paz, ha puesto sobre la mesa las tensiones y disfunciones presentes en el Estado autonómico. Obviamente, la concentración de poder regulatorio y gestor en el Gobierno de España y la Administración General del Estado, dando lugar a lo que VELASCO CABALLERO ha considerado una competencia estatal extraordinaria, latente y muy cualificada del Estado (13), deriva de la declaración del estado de alarma, pero también de la legislación sanitaria, intervención del Estado, en suma, entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción, entre lo viejo y lo inexplorado, como gráficamente ha señalado NOGUEIRA LÓPEZ (14).

No son descentralización autonómica y crisis económica o pandémica los únicos vectores de cambio en los que autores como PAREJO perciben una mutación constitucional. El mismo autor apunta otros por obra del legislador ordinario, de la doctrina constitucional y, en lo que ahora interesa, del proceso de integración europea como consecuencia de la transferencia masiva de competencias a la Unión, limitando así el poder legislativo interno y alterando la posición que corresponde a poder legislativo, ejecutivo y judicial; subordinando el Derecho estatal interno al Derecho comunitario conforme al principio de

(11) L. PAREJO ALFONSO, 2012: 58-59.

(12) Sentencias del Tribunal Constitucional 148 y 183/2021.

(13) F. VELASCO CABALLERO, «Estado de alarma y distribución territorial del poder», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º. 86-87, 2020, pp. 82-86.

(14) A. NOGUEIRA LÓPEZ, «Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º. 86-87, 2020, pp. 22-31.

primacía y efecto directo de este, implicando a juzgados y tribunales y a la propia administración en su garantía; y alterando también, en fin, la distribución territorial del poder, cuestión irrelevante a los efectos del Derecho comunitario europeo (15), pero que condiciona, a través de los criterios de contabilidad nacional y su conexión con la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, la organización, funciones y funcionamiento del sector público.

La confluencia provocada por el Derecho comunitario ha dado lugar a la uniformización de los Derechos nacionales en muy diversas materias hasta el punto de generar lo que se ha dado en llamar un Derecho administrativo europeo (16), al cual quedarían subordinados los Derechos administrativos de los Estados miembros, resultante del proceso de europeización del Derecho público. SIEGEL distingue la europeización material que se refiere a la producción normativa de la Unión, que crea normas que desplazan las nacionales; la procedimental que comporta el desplazamiento por el Derecho de la Unión de las normas procedimentales nacionales; y la institucional, por último, la más relevante al objeto del presente estudio, que implica la creación de autoridades europeas o la imposición a los Estados de una determinada forma organizativa (17).

III. LA EVOLUCIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL HASTA EL CONCEPTO «CONTABLE» EUROPEO DE SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. De la Administración general al sector público

La historia reciente de la organización administrativa es la de la proliferación de entes de muy diversa naturaleza que han asumido funciones nuevas u otrora propias de la Administración pública. En España el fenómeno se acentuó tras la Guerra Civil y, posteriormente, se vinculó directamente al debate sobre la huida del Derecho administrativo. Lo cierto es que la creación de nuevos entes, dotándoles de un régimen jurídico más flexible que el propio del Derecho administrativo, combinando en ocasiones lo mejor de ambos mundos, el del Derecho privado y el del Derecho administrativo, era y es una tentación

(15) L. PAREJO ALFONSO: 2021: 58-67. Sobre esta cuestión, S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

(16) Muy tempranamente se refirió a este fenómeno J. RIVERO, «Vers un Droit Commun Européen: nouvelles perspectives en Droit Administratif», en el volumen colectivo dirigido por M. Cappelletti, *Nouvelles perspectives d'un Droit Commun de l'Europe*, Florencia, 1978, pp. 389-406. Posteriormente, J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, London, 1992.

(17) T. SIEGEL, *Europeización del Derecho público. Marco de condiciones y puntos de interacción entre el Derecho europea y el Derecho (administrativo) actual*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 49-52.

demasiado fuerte que ha multiplicado los entes del sector público (18) y frente a la cual han fracasado, hasta el momento los intentos de reconducción que representaron en España la LEEA (19), la anterior LGP (20), desbordada en su texto refundido de 1988 (21), la LOFAGE o, en el contexto del informe CORA, el más reciente, el de la LRJSP, rápidamente desbordada por la recuperación de las agencias (22). En todo caso, en paralelo a ese proceso parece claro el creciente protagonismo que está ganando el concepto de sector público sobre el concepto de administración pública hasta el punto de haberse llegado a afirmar que es el sector público el «referente actual del Derecho administrativo» (23) y que esta tendencia del Legislador implica un «retorno al Derecho administrativo» (24).

La aprobación de la LRJSP, aun enmarcada en el informe CORA, emitido por la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas creada

(18) De interés a este respecto resulta la exposición que realiza, diferenciando los entes instrumentales de Derecho público de los de Derecho privado, R. RIVERO ORTEGA, *Administraciones públicas y Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 80 y ss. Posteriormente, sobre el fenómeno de la huida y sus consecuencias para el Derecho administrativo, *vid.* el trabajo de F. J. BAUZÁ MARTORELL, *La desadministración pública*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

(19) La LEEA trató de establecer un régimen uniforme, especialmente sobre gestión económica y financiera, para los servicios administrativos sin personalidad jurídica, los organismos autónomos y las empresas nacionales, configurados como Administraciones públicas.

(20) La Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria distinguió, a efectos presupuestarios y contables, los organismos autónomos «de carácter administrativo» de los «de carácter comercial, industrial, financiero o análogo».

(21) El art. 6.5 del texto refundido de la anterior LGP, aprobado por Real Decreto—Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, amparó el surgimiento de entidades al margen de las categorías generales, que llegaron a ser muy numerosas, como explicó en su día S. DEL SAZ CORDERO, «La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», *RAP*, n.º. 133, 1994, pp. 57 y ss.

(22) Disposición final trigésima cuarta, apartado ocho, de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

(23) J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, «El “sector público” como referente actual del Derecho administrativo», *RAP*, n.º. 209 (2019), pp. 175-208, afirma que «el derecho administrativo está viviendo un replanteamiento en su ámbito subjetivo de aplicación como respuesta al fenómeno de la huida del derecho administrativo. Frente a la concepción tradicional, construida exclusivamente en torno a las Administraciones públicas, en el derecho español crece el número de regulaciones sectoriales de contenido administrativo que se aplican también a las personificaciones privadas en mano pública, para evitar así que desarrollen su actividad bajo la autonomía de la voluntad que les dispensa el derecho privado» (p. 177). Al respecto, matizando los conceptos de Administración pública en sentido amplio y estricto, E. GAMERO CASADO, *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Comares, Granada, 2015, pp. 64-70.

(24) En tal sentido, E. GAMERO CASADO, «El ¿retorno al derecho administrativo?: manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público», *REDA*, n.º. 189, 2018, pp. I-VIII; M. SÁNCHEZ MORÓN, 2018: 37-66.

mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, que contaba entre sus objetivos la reestructuración del sector público empresarial y fundacional (25), no ha supuesto un cambio sustancial en la situación precedente, máxime tras la reintroducción de las agencias (arts. 108bis a 108 sexies LRJSP). Introduce quizá complejidad adicional, pues al concepto de sector público que establece, a sus efectos, hay que añadir el de entidades pertenecientes al sector Administraciones públicas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC2010), aprobado por el Reglamento 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

El artículo 2.1 LRJSP concreta su ámbito de aplicación ya no por referencia a la administración pública sino al sector público, que comprende la Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional. El sector público institucional queda integrado, conforme al artículo 2.2 LRJSP, por cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, por las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de la LRJSP que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en su artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas (26), y por las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley. El artículo 2.3 LRJSP reconoce la condición de Administraciones Públicas a la

(25) Así se recogió en la medida de carácter general número ocho y, específicamente, en el bloque VII, de la subcomisión de administración institucional. El contraste entre los datos a octubre de 2019 de INVESPE, que incluye en el sector público estatal 449 entes, con los del propio informe, en el que se afirma que «si bien el INVESPE es actualizado periódicamente, ya que experimenta variaciones constantes, a 31 de diciembre de 2012 se referencian un total de 438 entes, frente a los 452 existentes a 31 de diciembre de 2011, y 440 a 31 de diciembre de 2003» pone de manifiesto que los resultados no parecen excesivamente relevantes. Al respecto, *vid.* D. DELGADO RAMOS, «La reforma de las Administraciones públicas en España (2012-2015)», en el volumen colectivo dirigido por C. VIDAL PRADO, *Crisis económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado 2011-2015*, INAP, Madrid, 2017, pp. 141-172. Sobre la cuestión, *vid.*, también, J. M. SOCÍAS CAMACHO, «Huida del derecho público y racionalización administrativa en el sector público instrumental», *REDA*, n.º 161, 2014, pp. 263-297 (ee).

(26) Esta previsión aparecía ya en los artículos 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y 53.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, respecto de las entidades de derecho público y las entidades públicas empresariales, respectivamente, así como, por remisión, en el artículo 2.2 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, y se generaliza en el artículo 2.2.b) LRJSP.

Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a las Entidades que integran la Administración Local, así como a los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 del mismo artículo 2 LRJSP (27).

El sector público institucional estatal quedaría integrado, de conformidad con el artículo 84 LRSJP, por los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, que comprenderían los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales, los consorcios, las fundaciones del sector público, los fondos sin personalidad jurídica y las universidades públicas no transferidas (28). Taxativamente, tras ello, se establece, con clara intención de impedir el surgimiento de nuevas entidades o categorías de ellas, configurando el listado transcrito como *numerus clausus*, que, con la excepción de la participación del Estado en organismos internacionales o entidades de ámbito supranacional y de la participación en los organismos de

(27) Lo que suscitaba dudas acerca de la difícilmente cuestionable condición de administraciones públicas de las Universidades Públicas [arts. 2.2.c) LRJSP y 2.2.b) LPAC]. Inicialmente, dos informes de la Abogacía General del Estado, los informes AG Servicios Jurídicos Periféricos 25/15 (R-869/2015), de 4 de junio de 2018, y, posteriormente, AG Entes Públicos 22/19 (R-175/2019), de 5 de abril de 2019, se pronunciaron sobre la condición de administración pública de las Universidades públicas en sentido distinto al que se desprende de la literalidad de la LRJSP y la LPAC. El Tribunal Supremo zanjó definitivamente la cuestión en Sentencia de 10 de julio de 2019 (rec. 3373/2018), afirmando la naturaleza de administraciones públicas de las Universidades públicas, en línea con la doctrina que se había pronunciado sobre la cuestión (M. VAQUER CABALLERÍA, «La Universidad como servicio público...», cit., p. 44, tras apuntar que la Universidad pública no merece «en la LPAC y la LRJSP la calificación de *Administración pública*, sino de *ente del sector público institucional*», precisa que «a efectos estrictamente constitucionales, las universidades públicas tienen la consideración de *Administraciones públicas*», con las pertinentes consecuencias de régimen jurídico, siguiendo, con cita expresa, a J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, 1989, p. 151; R. RIVERO ORTEGA, «La aplicación de las leyes 39 y 40/2015 a las universidades públicas: eliminando interrogantes», *RAP*, n.º 200 (2016), p. 285; y J. TORNOS MÁS, «El régimen jurídico de las universidades públicas», en el volumen colectivo *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier, Barcelona, 2017, p. 146). Afirma el Tribunal que «ante todo, debemos recordar lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en cuanto allí se establece que la creación de las universidades públicas ha de hacerse por norma con rango de ley (estatal o autonómica) y que su creación tiene por objeto la prestación de un servicio público consistente en la realización de todas las funciones que se enumeran en el artículo 1.2 de la propia Ley Orgánica 6/2001» (FD tercero), para examinar a continuación los regímenes de actuación, patrimonial, de personal, contractual y tributario que ratifican su interpretación.

(28) Según prevé el artículo 84.3 LRJSP, las universidades públicas no transferidas se regirán por lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que les sea de aplicación y por lo dispuesto en esta ley en lo que no esté previsto en su normativa específica.

normalización y acreditación nacionales o en sociedades creadas al amparo de la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización, la Administración General del Estado o entidad integrante del sector público institucional estatal no podrá, por sí misma ni en colaboración con otras entidades públicas o privadas, crear, ni ejercer el control efectivo, directa ni indirectamente, sobre ningún otro tipo de entidad distinta de las antes enumeradas, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico (art. 84.2 LRJSP) (29).

La propia LRJSP, consciente de la tradicional y notable complejidad del sector público, regula con carácter básico, conforme a su disposición final decimocuarta, los inventarios del sector público estatal, autonómico y local (arts. 81 a 83 LRJSP, desarrollados mediante Real Decreto 749/2019, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local). Todas las entidades del sector público institucional quedan por ello sometidas a los mismos principios generales de actuación, legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como al principio de transparencia en su gestión. Asimismo, se someten a sistemas de supervisión continua, incluso de su misma existencia en función de las razones de su creación, bajo la dependencia de la Administración de que dependan. El inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local es un registro público administrativo que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica, gestionado y publicado por la Intervención General de la Administración del Estado (art. 82.1 LRJSP) (30). La inscripción se realiza

(29) En conexión con lo anterior, hay que tener presente que la disposición final octava LRJSP modificó los artículos 2 y 3 LGP trasladando su definición del sector público estatal y la clasificación dentro del mismo del sector público, administrativo y fundacional. Por ello, y atendiendo a la cláusula de cierre del artículo 84.2 LRJSP, sorprende que se mantenga la referencia a «cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado» en el artículo 2.2.i) LGP, máxime cuando no aparece referencia en tal sentido en el precepto citado de la LRJSP, del que trae causa. Es más, dentro del sector público empresarial se incluyen también «cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado» en el artículo 3.2.c) LGP. La intención del legislador estatal, al mantener tales cláusulas en la LGP, obviando la subsistencia transitoria de las agencias estatales, a las que ya me he referido, resulta dudosa y cuestiona, una vez más, su inicial intención de convertir el listado de entidades del sector público estatal en un *numerus clausus*.

(30) Los inventarios actualizados, elaborados y mantenidos por la IGAE y el Ministerio de Hacienda, para todos los sectores públicos de España, puede obtenerse en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/Inventario.aspx> (a 15 de enero de 2022). La estructura del Inventario resulta de su regulación legal, lógicamente, conforme a la cual ha de contener, al menos, información actualizada sobre la naturaleza jurídica, finalidad, fuentes de financiación, estructura de dominio, en su caso, la condición de medio propio, regímenes de contabilidad, presupuestario y de control, así como la clasificación en términos de contabilidad

por conducto de la intervención competente y ha de promoverla el titular del máximo órgano de dirección de la entidad de que se trate. La inscripción ha de entenderse como reglada, sin que pueda entenderse en ningún caso que el artículo 83.3.c) LRJSP confiere facultad alguna de control a la Administración General del Estado en línea con lo ya declarado por el Tribunal Constitucional en relación con la base de datos nacional de subvenciones en su sentencia 33/2018, de 12 de abril.

2. Los otros «sectores públicos»

Expuesto lo anterior, conviene apuntar que la proliferación de conceptos diversos de «sector público» a los efectos de la definición del ámbito de aplicación de muy diferentes normas no ayuda a limitar la «huida» del Derecho administrativo, sea esta del legislador o de las entidades invitadas a ella por aquel (31). Al concepto de sector público se refieren instrumentalmente normas como el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que combina conceptos europeos provenientes de las directivas en la materia con conceptos propios de nuestro derecho interno; el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, claramente superado por la normativa actual; y, especialmente, el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF).

Lo cierto es que, más allá de la definición general en la LRJSP y la LPAC, son muy numerosas las leyes que concretan su ámbito subjetivo de aplicación recurriendo a las categorías que conforman el conjunto del sector público. Pero lo hacen, especialmente cuando se trata de materias afectadas por el derecho europeo, modificando instrumentalmente tales categorías o, directamente, definiendo el sector público por referencia a conceptos propios de la normativa europea. En cambio, en materias como la de la contratación, donde para

nacional, de cada una de las entidades integrantes del sector público institucional. Ha de inscribirse, al menos, la creación, transformación, fusión o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (art. 82.2 y 3 LRJSP).

(31) Reflexionando sobre los criterios de clasificación de las organizaciones administrativas afirma F. B. LÓPEZ-JURADO, «Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, vol. 1, 2020, p. 141, que «la idea de *sector público*, abusada por el Derecho positivo, carece de virtualidad explicativa; no hay uno, sino varios sectores públicos, según el ámbito normativo que contenga esa denominación, a los que se asocian consecuencias jurídicas diversas». Frente a ella opta por la noción de organizaciones administrativas, distinguiendo aquellas con funciones generales de las que sólo las ostenten específicas.

concretar el ámbito subjetivo hubiera bastado en su día, y hoy, con establecer que la normativa reguladora de los contratos públicos se aplica a los poderes adjudicadores españoles tal cual resultan definidos en las directivas europeas de contratos, reflexionando en profundidad sobre la conveniencia y alcance de su aplicación a otras entidades, más allá de las anteriores, se optó por mezclar conceptos europeos y españoles, no siempre con un resultado armónico, claro y adecuado a las características de las entidades sujetas conforme a la normativa española (32).

La Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante DC), define en su artículo 2 que ha de entenderse por poderes adjudicadores y otros conceptos instrumentales, como el de organismo de derecho público (33), que utiliza para definirlos. Pero con ello no justifica, ni requiere en realidad, forzar nuestras categorías conceptuales o deformar los perfiles del sector público. Lo cierto es que los círculos concéntricos que definen el ámbito de aplicación de la normativa básica de contratación pública no lo son sino por puro voluntarismo legal (34). Pero las cosas son lo que son, y no por mucho proclamarlo son sector público, aun mayoritariamente financiados por entidades del sector público, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales u otras entidades del todo

(32) Sorprende que, cuando estamos ya incorporando la cuarta generación de Directivas de contratación pública, el Consejo de Estado continúe criticando en su Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016 (apartado II, 2), la incorporación de conceptos provenientes de las Directivas en sí misma, y no tanto una adecuada integración de dichos conceptos con los de nuestro derecho interno, desplazándolos si es preciso en aras de la claridad y la seguridad jurídica. Defendiendo la directa aplicación de conceptos europeos, por todos, J. A. MORENO MOLINA, «El derecho europeo de los contratos públicos como marco de referencia de la legislación estatal», en el volumen colectivo *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, dirigido por J. M. GIMENO FELIÚ, Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 148, afirma que «para cumplir de forma cabal con el Derecho de la Unión Europea, la LCSP/2017 debería haber definido su ámbito subjetivo de aplicación por referencia exclusiva al concepto de poder adjudicador».

(33) J. M. BAÑO LEÓN, «La influencia del derecho comunitario en la interpretación de la Ley de contratos de las administraciones públicas», *RAP*, n.º. 151, 2000, pp. 14-34, defendiendo la necesidad ineludible de interpretación en sentido amplio el art. 2 LCAP cuando define los «poderes adjudicadores» en nuestro país. En similar sentido, interpretando las Directivas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, J. A. MORENO MOLINA, «La reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *RAP*, n.º. 151, 2000, pp. 321-328; así como J. M. GIMENO FELIÚ, «La necesaria interpretación subjetivo-funcional del concepto de poder adjudicador en la contratación pública», *RAP*, n.º. 151, 2000, pp. 421-439.

(34) Sobre la imagen de los círculos concéntricos F. SOSA WAGNER y M. FUERTES LÓPEZ, «La Ley de Contratos del Sector Público y el murciélago», *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º. 743, 2008, p. 6, anticiparon ya muchos de los problemas que el tiempo demostró, y algunos de los cuales temo que la LCSP tampoco resolvió.

ajenas al mismo, pero que, cualificadas por determinadas características, pueden considerarse entidades del sector público, aunque el legislador pretenda hacerlo al amparo del consabido «a los efectos de esta Ley».

El caso de la LOEPSF resulta especialmente interesante a los efectos de este trabajo, porque, al definir el sector público a sus efectos, recurre a conceptos europeos como el de unidad institucional, incluyendo en el sector público, en lo que ahora interesa «el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996» y «el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas».

Ciertamente, el recurso a conceptos europeos en cuestión tan relevante como la definición de que deba entenderse por sector público en España es cuestión sobre la que conviene reflexionar. Pero no puede ignorarse que, precisamente tales conceptos de contabilidad nacional determinan de forma decisiva el régimen jurídico al que queda sujeta la actuación y financiación de las diferentes entidades y que, como es habitual en el ordenamiento europeo, la naturaleza pública o privada de las entidades de que se trate poco afecta en lo que respecta a su sectorización en el sector administraciones públicas de contabilidad nacional. Conviene, por ello, detenerse en esta cuestión.

3. Del sector público al perímetro del sistema europeo de cuentas

El fenómeno de la huida del Derecho administrativo, y del retorno, bien pudiera conectarse con la regulación que, a otros efectos, la huida del sector administraciones públicas de contabilidad nacional, maneja el RSEC (35). Desde esta perspectiva, si la huida del Derecho administrativo perseguía amparar la actuación de entes encuadrables en el sector público en el Derecho privado, considerado más flexible, la huida del sector administraciones públicas pretendía evitar el cómputo de déficit y deuda de determinadas entidades con el del conjunto de las administraciones públicas.

Y ello porque los conceptos de contabilidad nacional, especialmente los que permiten distinguir entre unidades de mercado y no de mercado, en conexión con la delimitación del sector «administraciones públicas», inciden directamente sobre normas como los artículos 103.1 y 107.3 de la LRJSP,

(35) En este sentido C. CHINCHILLA MARÍN, «El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo», *RAP*, n.º. 200 (2016), pp. 371-376.

el artículo 2 de la LOEPSF. Dejando al margen la remisión puntual de los primeros en cuanto al régimen de financiación en mercado de las entidades públicas empresariales y la general remisión al derecho europeo que realiza el segundo de los preceptos citados, el artículo 3.2 LCSP, tras considerar directamente administraciones públicas a las entidades de las letras a), b), c) y l) del artículo 3.1, prevé que igualmente lo son «los consorcios y otras entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias establecidas en la letra d) del apartado siguiente para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas». Nada más y nada menos que la consideración como administraciones públicas, con los efectos consiguientes, depende en el ámbito contractual, que no general, de los criterios de contabilidad nacional que establece la normativa de la Unión Europea (36).

Así, aunque los criterios del sistema europeo de cuentas 2010 tienen por objeto que la Unión obtenga «datos comparables, actualizados y fiables sobre la estructura de la economía y la evolución de la situación económica de cada Estado miembro región» para facilitar «la elaboración de las políticas en la Unión y la supervisión de las economías de los Estados miembros y de la unión económica y monetaria» (considerando 1 RSEC), su influencia sobre la normativa de los Estados, a otros efectos, resulta creciente. Para ello, el RSEC establece una rigurosa metodología, que clasifica las diferentes «unidades institucionales» entendidas como «entidades económicas capaces de ser propietarias de activos, contraer pasivos y participar en actividades y operaciones económicas con otras entidades» y que «constituyen los componentes esenciales para definir las economías en términos geográficos, (...) para agrupar las unidades en sectores institucionales (...) y para decidir que flujos y stocks se registran» (pto. 2.01 anexo A RSEC) (37).

A partir de ahí, en lo que respecta a lo que en España entendemos como sector público, la clave de bóveda, y el centro de la discusión, se encuentra en la definición de los sectores de «sociedades no financieras (S11)» y

(36) M. SÁNCHEZ MORÓN, 2018: 61, explica el alcance y consecuencias de dicha previsión que convierte en contratos administrativos los de numerosas entidades públicas empresariales que no son productores de mercado.

(37) La información actualizada sobre entidades pertenecientes al sector Administraciones Públicas a efectos de contabilidad nacional, para todos los sectores públicos de España, elaborada y mantenida por la IGAE, puede consultarse en la dirección <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Paginas/InformacionGeneral.aspx> (a 15 de enero de 2022).

«administraciones públicas (S13)». El primero «está compuesto por las unidades institucionales dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado y cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros» (pto. 2.45 anexo A RSEC). El segundo, el sector «administraciones públicas», «incluye todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional» (pto. 2.111 anexo A RSEC). Para la normativa europea de cuentas públicas la naturaleza jurídico-pública o privada de la unidad institucional de que se trate resulta irrelevante. Son otros los parámetros decisivos, sentado que «los productores públicos pueden ser productores de mercado o no de mercado. Los productores de mercado se clasifican en el sector de las sociedades no financieras o en el sector de las instituciones financieras. Si la unidad institucional es un productor no de mercado, se clasifica en el sector de las administraciones públicas» (pto. 3.37 anexo A RSEC).

El sector de las administraciones públicas (S13) comprende todas las unidades de las administraciones públicas y todas las instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por las unidades de las administraciones públicas, así como a otros productores no de mercado conforme a lo indicado en los puntos 20.18 a 20.39 (pto. 20.05 anexo A RSEC). La normativa europea de contabilidad reconoce la existencia de una entidad preeminente en el sector administraciones públicas, coincidente con el Estado, entidades regionales o locales (38). Pero junto a esas entidades principales, la metodología SEC constata la existencia de otras entidades de las administraciones públicas, creadas

(38) Dado que se trata de un concepto fundamentalmente contable, no es de extrañar que la metodología SEC defina de forma descriptiva y extraordinariamente amplia al sector administraciones públicas como «entidades jurídicas establecidas mediante un proceso político que disponen de autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales dentro de un área determinada» y cuya «función principal es ofrecer bienes y prestar servicios a la comunidad y a los hogares sobre una base no de mercado y redistribuir la renta y el patrimonio» (pto. 20.06 anexo A RSEC). Confirmando la percepción inicial de atribución de personalidad jurídica única al Estado (administración central, en la terminología SEC) se reconoce que «en todos los países existe una entidad principal, en particular dentro de la administración central, que ejerce competencias ejecutivas, legislativas y judiciales nacionales» y que «a pesar de su tamaño y diversidad, esta entidad es generalmente una única unidad institucional. Departamentos ministeriales, organismos, consejos, comisiones, autoridades judiciales y órganos legislativos forman parte de esta unidad principal de la administración central. Los diferentes ministerios que la integran no están reconocidos como unidades institucionales independientes, al no tener la facultad de poseer activos, contraer pasivos o realizar transacciones por su cuenta» (pto 20.08 anexo A RSEC). De hecho, tal situación se reconoce igualmente en relación con los subsectores de administraciones públicas regionales y locales (pto. 20.09 anexo A RSEC).

habitualmente para desarrollar funciones específicas, que tienen identidades jurídicas independientes y una autonomía importante, además de la posibilidad de decidir sobre el volumen y la composición de sus gastos y una fuente directa de ingresos, como los impuestos para fines específicos (39).

También desde esta perspectiva se ha puesto de manifiesto una cierta voluntad de huida, coincidente en ocasiones con la tradicional en nuestro país. Y ello porque el recurso a entidades susceptibles de ser clasificadas como «sociedades no financieras» o «instituciones financieras» hace que, de conformidad con el capítulo 20 del anexo A del RSEC, sus cuentas no consoliden con las del sector «administraciones públicas», lo cual ha sido utilizado por los Estados miembros, también por España, como mecanismo para encubrir déficit o deuda o, en su caso, incrementar el gasto. De conformidad con la metodología SEC2010 las actividades del sector administraciones públicas se presentan separadas de las del resto de la economía, indicando ingresos, gastos, déficit o superávit, financiación, otros flujos económicos y balance, porque sus competencias, motivación y funciones son diferentes de las de otros sectores (pto. 20.01 anexo A RSEC). Entre tales competencias, motivación y funciones se incluyen la oferta de bienes y prestación de servicios a la comunidad, ya sea para el consumo colectivo, como la administración de los asuntos públicos, la defensa y la aplicación de la ley, o para el consumo individual, como los servicios de educación, salud, ocio y cultura, y financiarlos por medio de impuestos u otro tipo de ingresos, redistribuir la renta y el patrimonio por medio de transferencias, como los que constituyen los impuestos y las prestaciones sociales y, en su caso, participar en otros tipos de producción no de mercado (pto. 20.02 anexo A RSEC). Coherentemente, aunque el presupuesto general de cualquier nivel de las administraciones públicas puede incluir a las empresas no constituidas en sociedad que son productores de mercado y cuasisociedades, si se trata de unidades institucionales, estas empresas no se consideran parte de las administraciones públicas, sino que se clasifican en el sector de las sociedades no financieras o en el de las instituciones financieras (pto. 20.11 anexo A RSEC).

Sobre la base de lo anterior, resultan muy relevantes el concepto de control por las administraciones públicas de otras unidades institucionales (pto. 20.18 anexo A RSEC), que inspira el ámbito subjetivo de aplicación de muy diversas

(39) En determinadas condiciones la metodología SEC reconoce a estas entidades como unidades independientes de las administraciones públicas, calificándolas (junto con las instituciones sin fines de lucro controladas por las administraciones públicas) como «unidades extrapresupuestarias» porque, no siendo productores de mercado, tienen presupuestos independientes, reciben importantes transferencias del presupuesto principal y sus principales fuentes de financiación se complementan con fuentes propias de ingresos externas al presupuesto principal (pto. 20.10 anexo A RSEC).

normas internas, con regulación específica, y los criterios para la delimitación de productores de mercado y no de mercado (ptos. 20.19 a 20.34 anexo A RSEC). La metodología SEC configura el control de una entidad sobre otra como la capacidad de la primera para definir la política general o el programa de dicha entidad, si bien en el caso del control de administraciones sobre sociedades públicas, entre otros, establece criterios específicos (pto. 2.38 anexo A RSEC). Así, en primer lugar, la administración pública puede asegurarse el control de una sociedad mediante una disposición legal, decreto o reglamento especial que la autorice a determinar la política de la sociedad. Pero, además, en segundo lugar, se establece un sistema de indicadores que han de considerarse para decidir si una sociedad está controlada por una administración pública, de modo que la presencia de un único indicador puede bastar para determinar el control en algunos casos, pero en otros puede indicarse colectivamente el control mediante una serie de indicadores diferenciados. Tales indicadores son la titularidad pública de la mayoría de los derechos de voto, el control público del consejo de administración o del órgano ejecutivo, el control público del nombramiento o de la revocación del personal directivo, el control público de los principales comités de la entidad, la posesión pública de una acción de oro, la existencia de normativas especiales, que la administración represente el grueso de la demanda o que la administración preste. No faltan supuestos límite, en los que se está planteando fundamentalmente la consideración de entidades sujetas a control de las federaciones deportivas nacionales (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2019, C-612/17 y 613/17) o los centros educativos concertados (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de abril de 2022, C-277/21).

Finalmente, igualmente decisivos son los criterios para delimitar los productores de mercado y no de mercado. Concretamente, la metodología SEC utiliza para ello la oferta de la producción a terceros a precios económicamente significativos (ptos. 20.19 a 20.22 anexo A RSEC) y el universo de los compradores de la producción y las condiciones de la compra (ptos. 20.23 a 20.28 anexo A RSEC). De este modo, un productor no de mercado ofrecerá sus productos de forma gratuita o a precios económicamente no significativos y, por ejemplo, cuando los ofrezca únicamente a administraciones públicas sin competir con ningún otro operador privado (40). Para que pueda considerarse

(40) Pero la metodología SEC regula específicamente lo que denomina «la prueba de mercado/no mercado» (pto. 20.29 anexo A RSEC), conforme a la cual, tras constatar que «la clasificación sectorial de las unidades principales de las administraciones públicas, dedicadas a la provisión de bienes y la prestación de servicios sobre una base no de mercado y/o a la redistribución de la renta y el patrimonio, es clara, (...) en cuanto a otros productores que operan bajo el control de las administraciones públicas, es necesario realizar una evaluación de su actividad y recursos».

que una unidad bajo control de una administración pública es de mercado y cobra precios económicamente significativos ha de ser, obviamente, una unidad institucional, no ha de ser un mero proveedor especializado de servicios auxiliares de otra unidad, en cuyo se clasificaría con ella, no ha de ser el único proveedor de bienes y prestador de servicios a las administraciones públicas o, si lo es, debe tener competidores, y ha de tener un incentivo para ajustar la oferta con el fin de realizar una actividad viable y lucrativa, con el fin de poder operar en condiciones de mercado y cumplir con sus obligaciones financieras. En todo caso, la capacidad para emprender una actividad de mercado se verificará, sobre todo, a través del criterio cuantitativo habitual (el criterio del 50%), utilizando la ratio de las ventas sobre los costes de producción, de modo que, para ser productor de mercado, una unidad pública deberá cubrir como mínimo la mitad de sus costes mediante sus ventas a lo largo de un período que se prolongue varios años (41).

La normativa europea, como la española, utiliza criterios distintos de delimitación del ámbito de lo público a diferentes efectos. Expuestos han quedado los casos de la contratación y la contabilidad nacional. En ambos, en lo que respecta a lo que tradicionalmente hemos considerado la administración institucional, el concepto de control, centrado en la definición de la acción del ente de que se trate y en su financiación, resulta esencial. Nuestra normativa básica de régimen jurídico, sin embargo, no le otorga la misma relevancia.

IV. EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

El vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (EAAr en adelante), dejando al margen otras referencias incluidas a lo largo de su articulado (42), dedicó su título III

(41) A estos efectos «las ventas de bienes y servicios corresponden a ingresos por ventas, es decir, a la producción de mercado (P.11) incrementada con los pagos por la producción no de mercado (P.131), si los hubiera. La producción por cuenta propia no se considera como parte de las ventas en este contexto. De las ventas se excluyen también todos los pagos recibidos de las administraciones públicas, a menos que se concedan a otros productores que realicen la misma actividad» (pto. 20.30 anexo A RSEC). En cuanto a los costes de producción serán «la suma de los consumos intermedios, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo y los otros impuestos sobre la producción. A efectos de la prueba de mercado/no de mercado, a los costes de producción se suman los gastos netos por intereses y se resta el valor de la producción imputada, en especial la producción por cuenta propia. Las subvenciones a la producción no se deducen» (pto. 20.31 anexo A RSEC).

(42) Al respecto, J. BERMEJO VERA (2010) «La administración pública de la Comunidad Autónoma», en el volumen colectivo *Tratado de derecho público aragonés*, dirigido por J. BERMEJO VERA y F. LÓPEZ RAMÓN, Civitas, Madrid, pp. 579-580.

a la Administración Pública en Aragón, simplificando notablemente la regulación prevista en el título III del primer Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (EAAr1982) (43), no afectada por la reforma en su día realizada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo (44). Actualmente, prevé el Estatuto que la Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley, reconociendo de este modo el amplio margen que corresponde a los reglamentos organizativos (art. 61.1 EAAr) y prescindiendo de la expresa invocación supletoria de los principios que rigen la organización y funcionamiento de la administración general del Estado, hoy básicos (art. 43.1 EAAr1982) (45).

Desde una perspectiva competencial, el artículo 71.1.º del EAAr, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, mientras que el artículo 71.7.º del EAAr le asigna la competencia igualmente exclusiva para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia. La calificación de la competencia como exclusiva, en cualquier caso, ha de ponerse en conexión con las competencias exclusivas del Estado y, en particular, con las que le atribuye el artículo 149.1.18º de la Constitución, y, consecuentemente, con la normativa estatal dictada en desarrollo de este (46).

La Administración de la Comunidad Autónoma gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado (art. 62.5 EAAr), previsión coherente con lo previsto en los artículos 12 y 13 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. El EAAr1982 establecía la personalidad jurídica única de la administración pública aragonesa, constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General (art. 44.1 EAAr1982). La omisión de tal previsión en la actualidad resulta inocua, en todo caso, pues al margen de lo establecido en la propia normativa

(43) Sobre el proceso autonómico en Aragón, por todos, C. GARRIDO LÓPEZ (1999), *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Tecnos y Gobierno de Aragón, Madrid, específicamente sobre la gestión del EAAr1982, pp. 224-321; y los diversos trabajos incluidos en el volumen colectivo, *Memoria del Estatuto*, Asociación de ex-parlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002.

(44) A. EMBID IRUJO, «El gobierno y la administración. El presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón», en el volumen colectivo *Derecho público aragonés*, El Justicia de Aragón, 2014, p. 222, tras analizar las previsiones constitucionales directamente aplicables a las administraciones autonómicas, considera que el vigente Estatuto de Aragón ha regulado con parquedad la administración aragonesa, evitando reproducir innecesariamente preceptos constitucionales.

(45) J. BERMEJO VERA, 2010: 594-595.

(46) J. BERMEJO VERA, 2010: 596-599.

autonómica reguladora de la administración aragonesa, la legislación básica vigente al aprobarse el Estatuto de 2007 (art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) y la que la ha sustituido (art. 3.4 LRJSP) establecen que cada administración pública actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

La Administración aragonesa ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias (art. 62.2 EAAr) (47). Esta previsión estatutaria supera totalmente el sistema de gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos a través de las Diputaciones Provinciales previsto en 1982 (art. 45.1 EAAr1982), y nunca implementado, proveniente del apartado cinco de los Pactos Autonómicos de 1981, plasmados en el artículo 5 de la LPrA. Lo mismo ocurre con la coordinación autonómica de las funciones provinciales de interés general a la Comunidad (art. 45.2 EAAr1982) y la transferencia o delegación en las Diputaciones y en los Ayuntamientos de facultades de su competencia (art. 45.3 EAAr1982), cuestión que actualmente regula con carácter general el artículo 85 del EAAr.

Sobre tal base, el Estatuto aragonés se limita a garantizar la función constitucional de servicio al interés general de la administración aragonesa, constitucionalmente establecida (art. 62.1 EAAr), lo que no es poco (48), incorporando los principios rectores de su actuación, otorgando especial preeminencia a los de buena fe y confianza legítima, por un lado, y lealtad institucional en sus relaciones con el resto de las administraciones públicas españolas, por otro (art. 62.2 EAAr) (49). De este modo, la administración pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos (art. 62.3 EAAr), previsión que hay que interpretar actualmente en conexión con lo establecido al efecto en el artículo 3 de la LRJSP, que regula con carácter básico los principios generales aplicables a todas las administraciones públicas. El vigente Estatuto, por lo demás, ha prescindido de las referencias que se establecieron en el anterior a la prohibición de duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia (art. 44.3 EAAr1982) y al personal eventual, con ánimo limitativo, y el nombramiento de todos los cargos con responsabilidades administrativas

(47) Sobre el concepto de administración ordinaria aplicado a la aragonesa, A. GIL COSTA, «La administración aragonesa como administración ordinaria», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, pp. 301-321.

(48) J. BERMEJO VERA, 2010: 583.

(49) M. DÍAZ MUIÑA, «Principios de organización y funcionamiento», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, pp. 323-346.

directas, incluidos los directores generales en régimen de designación libre, entre funcionarios (art. 44.4 EAAr1982).

Por lo demás, el Estatuto, acaso anticipándose al actual debate suscitado en relación con instituciones estatales y autonómicas, pero como ya ocurrió en 1982 (art. 44.2 EAAr1982) establece que los órganos e instituciones de la administración pública aragonesa podrán establecerse en diversas localidades de Aragón (art. 62.4 EAAr).

V. EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO: CUESTIONES GENERALES

1. Concepto del sector público autonómico. Entidades que lo integran

La LRJSPAr es la tercera ley reguladora de la administración autonómica aragonesa tras la primera, la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (50), y la que la siguió, la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, tras su modificación mediante Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de Medidas en Materia de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, fue objeto de refundición legislativa mediante Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, que aprobó el texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (51).

La nueva legislación aragonesa reguladora de su administración no es ajena a la expuesta evolución de la normativa estatal, deudora del impacto de la integración europea, la ampliación del autogobierno aragonés y las crisis económica y pandémica. No se trata de una legislación puramente organizativa, como no lo es la LRJSP. Siguiendo el modelo que esta norma estatal proporciona, e incorporando también contenidos de la LPAC, la LRJSPAr, junto a la recientemente refundida Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, para renovar el régimen jurídico del procedimiento

(50) G. FERNÁNDEZ FARRERES, «La Administración Pública en Aragón», en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigido por J. BERMEJO VERA, IEAL, Madrid, 1985, pp. 529-544.

(51) J. BERMEJO VERA, 2010: 579-630. De especial interés, sobre la evolución de la administración autonómica aragonesa, resultan los trabajos del malogrado M. GIMÉNEZ ABAD (2001), «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», en el volumen colectivo *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, Justicia de Aragón, Zaragoza, pp. 339-346, y J. M. HERNÁNDEZ DE LA TORRE, «La administración aragonesa ante el nuevo Estatuto de autonomía de Aragón: Génesis, evolución y perspectivas», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, pp. 273-287.

de elaboración de disposiciones de carácter general, aborda la regulación del régimen jurídico de la administración pública autonómica aragonesa, las especialidades del procedimiento administrativo que le son de aplicación, incluidas las relativas al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, los principios de responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora y la organización y funcionamiento de la Administración autonómica y de su sector público institucional.

Su ámbito subjetivo comprende todo el sector público autonómico, es decir, la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público institucional (art. 2.1 LRJSPAr). A su vez, el sector público institucional lo integran los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya sean organismos autónomos o 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 (art. 2.2 LRJSPAr). Cada una de las entidades que integran el sector público autonómico aragonés, conforme a lo que se acaba de precisar, «actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única» (art. 2.4 LRJSPAr), cubriendo así, en línea con lo establecido en la legislación básica estatal, la omisión del EAAr.

Siguiendo el modelo de la LRJSP, la norma aragonesa limita la condición de administración pública a la administración que pudiéramos denominar general de la Comunidad Autónoma de Aragón, los organismos autónomos, las entidades de derecho público y los consorcios autonómicos, excluyendo también a las universidades públicas, únicamente la de Zaragoza en el caso aragonés. Tal exclusión, a mi juicio, ha de ser interpretada en el sentido ya apuntado con anterioridad al analizar la análoga exclusión realizada por la legislación estatal, de modo que no cabe negar la condición de administración pública a las universidades públicas aragonesas (art. 2.3 LRJSPAr).

No es la expuesta en Aragón, como ocurre en la normativa estatal, la única definición del sector público autonómico. Otras normas, en las que resulta perceptible el cada vez mayor influjo del derecho de la Unión, definitorio como he explicado del sector administraciones públicas a los efectos de contabilidad nacional, también definen, a sus propios efectos, lo que por sector público ha de entenderse. Así, el artículo 2.1.c) de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, recurrió a conceptos diferentes de los de la normativa reguladora del sector público al sustituir el criterio patrimonial por el funcional para delimitar los organismos, consorcios, empresas, fundaciones, asociaciones y demás entidades sujetas a fiscalización (52). Todavía más explí-

(52) En el sector público estatal se mantiene el criterio patrimonial como determinante de control de las sociedades estatales en los artículos 114.1 LRJSP y 166.1 de la Ley 33/2003,

cita fue la Ley 1/2017, de 8 de febrero, de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 1.e) incluyó en su ámbito de aplicación «aquellos otros entes no incluidos en los apartados anteriores que determine el departamento competente en materia de hacienda, de acuerdo con los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales». En cambio, la LSAr, en su artículo 1, al regular objeto y ámbito subjetivo, evitó reproducir otras normas al establecer que «el objeto de esta ley es establecer medidas de simplificación administrativa para promover la mejora de los procesos regulatorios, de gestión y la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público», remitiendo implícitamente a la normativa reguladora del sector público autonómico y evitando problemas interpretativos.

La situación expuesta no resulta satisfactoria, ni favorece la seguridad jurídica. La rectificación parece haberse iniciado con la LSAr, pero debiera consolidarse. Conviene tener presente, a este respecto, el intento del proyecto de Ley de integridad y ética pública de superar la situación expuesta evitando reproducir, con cambios como suele ser habitual, la definición «a sus efectos», del sector público u otros ámbitos subjetivos. Así, el artículo 2 del proyecto de Ley evitaba reproducir, una vez más, la definición detallada del ámbito del sector público remitiendo a normas vigentes que ya lo hacían (53). Pero las

de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En cambio, la normativa aragonesa de régimen jurídico del sector público, apartándose del criterio de la normativa estatal ha adoptado los criterios de contabilidad nacional que lucen en la citada Ley 11/2009 en el artículo 117.1 LRJSPAR. Al respecto, defendiendo la opción expuesta, A. PEÑA OCHOA, «La Cámara de Cuentas de Aragón», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, pp. 234-239, explicando que procede de la concreción del ámbito de las actuaciones de control financiero de la Intervención General autonómica.

(53) Dicho artículo 2 del proyecto de ley, en lo que ahora interesa, preveía lo siguiente: «1. Se entiende por sector público de Aragón, a los efectos de esta Ley, el definido como tal en la normativa reguladora de la Cámara de Cuentas de Aragón. 2. Se entiende por sector público autonómico, a los efectos de esta Ley, el definido como tal en la normativa reguladora de la administración de la Comunidad Autónoma». En la norma legal vigente, el artículo 3 define el concepto de sector público de Aragón, duplicando equívocamente la referencia a las empresas en las letras a) y d) de su apartado primero, generando inseguridad jurídica. Por su parte, el artículo 4.1, de nuevo generando inseguridad jurídica, limita la consideración de sector público autonómico a la administración general, los organismos públicos y las empresas, obviando la existencia de otras entidades, como fundaciones o consorcios, por ejemplo, que también están integradas en el sector público autonómico. Resulta llamativa, además, la aparente contradicción entre dicho precepto y el artículo 4.2.f), conforme al cual se extiende la aplicación del régimen de autoridad y cargos del sector público a los que lo son en entidades que, según el artículo 4.1, no forman parte del sector público autonómico a los efectos de la

Cortes de Aragón optaron por incorporar una nueva definición instrumental, otra más, introduciendo leves matizaciones con respecto a lo establecido en las Leyes a las que el proyecto de Ley remitía, dando lugar a los artículos 2 a 4 de la vigente Ley.

2. Principios generales, organizativos y de funcionamiento, del sector público aragonés

Los principios generales a los que el legislador aragonés ha sometido a su sector público, como es lógico y obligado, son coherentes con lo establecido en la Constitución y en la legislación básica estatal. Así, comienza estableciendo que «bajo la dirección del Gobierno de Aragón, la Administración pública sirve con objetividad para los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Aragón, a la ley y al derecho» (art. 3.1 LRJSPAr).

Los principios de actuación y relación a los que se sujeta al sector público autonómico son los mismos establecidos en la legislación estatal (art. 3.1 LRJSP), a los que el legislador aragonés ha añadido el de simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas (art. 3.2 LRJSPAr). Además, en sus relaciones interorgánicas o interadministrativas, todos los entes del sector público autonómico se relacionarán a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellos, garanticen la protección de los datos de carácter personal y faciliten preferentemente la prestación conjunta de servicios a las personas interesadas (art. 3.3 LRJSPAr), previsión que contrasta con la imposibilidad material de acceso de las entidades privadas del sector público, en todos los niveles de gobierno, a determinadas herramientas de administración electrónica sólo accesibles a entes públicos.

Por lo demás, el legislador aragonés ha asumido expresamente los principios básicos de intervención de las administraciones públicas en el desarrollo de una actividad (art. 3.4 LRJSPAr), principios que han sido desarrollados, y potenciados, en los títulos preliminar y tercero de la LSAr. Así pues, cuando la administración autonómica establezca medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exija el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberá hacerlo conforme al principio de proporcionalidad, eligiendo la medida menos restrictiva, motivando su necesidad

normativa de integridad y ética pública. No parece que los cambios apuntados sean resultado de una actuación reflexiva, pero resulta claro que, con la remisión que realizaba el artículo 2 del proyecto de ley, los errores e inseguridad apuntados no se producían.

para la protección del interés público y justificando su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin diferencias de trato discriminatorias, y evaluando periódicamente los efectos y resultados obtenidos. En todo caso, deberá velar por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrá comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias, con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal.

3. Potestades y prerrogativas

El legislador aragonés, en línea con el estatal, ha previsto que la administración actuará con personalidad jurídica propia y, según establece el EAAr, tal cual ha quedado expuesto, que la administración autonómica gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado (art. 4.1 LRJSPAr).

A título enunciativo, tales potestades y prerrogativas son la potestad de autoorganización, la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, los poderes de ejecución forzosa, incluida la facultad de apremio, la potestad expropiatoria, las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes públicos, la potestad inspectora y sancionadora, la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos establecidos en la normativa de patrimonio, así como los privilegios de prelación, preferencia y aquellos otros reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda Pública del Estado y en igualdad de derechos con las demás comunidades autónomas y la exención de toda obligación de garantía o caución ante los órganos administrativos o ante los tribunales de los distintos órdenes jurisdiccionales (art. 4.1 LRJSPAr). A los organismos públicos y consorcios autonómicos les corresponden, en todo caso, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, la inembargabilidad de sus bienes y derechos y la exención de prestación de garantía y caución, así como aquellas otras que les sean expresamente reconocidas por el ordenamiento jurídico (art. 4.2 LRJSPAr).

VI. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. Régimen general y estructura

La administración autonómica aragonesa se organiza con criterios funcionales y territoriales. Desde el primer punto de vista, se estructura en departamentos, a los que la Presidencia asigna ámbitos materiales de competencia,

mientras que, desde la segunda perspectiva, surgen lo que pudiéramos denominar órganos centrales y periféricos, desplegándose en el territorio mediante las delegaciones territoriales, de ámbito provincial, y otros órganos o unidades administrativas de ámbito provincial, supracomarcal, comarcal o local que puedan crearse de acuerdo con la ley (art. 70 LRJSPAr) (54). La creación, modificación, agrupación y supresión de departamentos, así como la determinación del sector o sectores de la actividad administrativa a los que se extenderá la competencia de cada uno de ellos, y la adscripción de organismos públicos, que debe considerarse deslegalizada a estos efectos, corresponde aprobarla al Presidente de la Comunidad Autónoma, mediante Decreto de la Presidencia, habitualmente el primero de cada legislatura, al que siguen los de nombramiento de los Consejeros (art. 4.8 y 4.10 LPGA, 77.3 LRJSPAr) (55).

Sobre tal base es el Gobierno el que aprueba, también mediante Decreto, la estructura orgánica básica de la administración de la Comunidad Autónoma (art. 12.31 LPGA) (56) y, a iniciativa del departamento competente en materia de hacienda y propuesta de los diferentes consejeros, la estructura orgánica de cada departamento (arts. 10.5 LPGA y 78.2 LRJSPAr). La estructura de la Presidencia es aprobada mediante Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 4.9 LPGA). Como regla general, las normas que establezcan la organización de la administración autonómica fijarán la estructura que se considere imprescindible para el adecuado ejercicio de sus competencias y deberán distribuir estas entre los diferentes órganos, de manera que las unidades y los puestos de trabajo se adapten con flexibilidad a los objetivos que, en cada momento, les sean asignados (art. 75 LRJSPAr).

En la LRJSPAr se han incorporado instrumentos para dotar de cierta homogeneidad organizativa a la administración autonómica, siempre garantizando su funcionalidad. A tal efecto, atribuye competencia a los titulares de los departamentos competentes en materia de organización administrativa, hacienda y función pública para proponer o dictar, en su caso y dentro de su respectivo ámbito de responsabilidad, normas y directrices sobre organización administrativa, procedimiento, inspección de servicios y régimen jurídico y retributivo de la función pública, que serán de aplicación general a todos los departa-

(54) Continúa siendo incierto el futuro en la nueva LRJSPAr, como ya apuntó en relación con la anterior A. EMBID IRUJO, 2014: 226-228.

(55) El vigente en la actualidad es el Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos.

(56) Actualmente, Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que asigna también la tutela por los departamentos de las entidades del sector público, modificado mediante Decreto 112/2020, de 25 de noviembre, del Gobierno de Aragón.

mentos y al sector público autonómico, sin perjuicio del respeto al principio de reserva de ley y del cumplimiento de la normativa sectorial correspondiente. Además, la inspección de servicios podrá proponer a los demás departamentos la modificación de sus estructuras organizativas cuando así se establezca en los planes de modernización o racionalización de carácter general que hayan sido aprobados por el Gobierno de Aragón (art. 76.1 LRJSPAr). También se incorporan una serie de medidas de control del gasto vinculado a la aprobación o modificación de la estructura orgánica (57).

Aun cuando no se haya llegado en absoluto a poner en cuestión la tradicional estructura departamental, resulta perceptible en Aragón cierta evolución en las formas de abordar el ejercicio de las competencias departamentales articulando instrumentos legales para la gestión interdepartamental o interadministrativa por proyectos. El ejercicio colaborativo y coordinado de las respectivas competencias se ha revelado como una formidable palanca de agilización y simplificación de la actuación administrativa, pero la estructura departamental, no siempre permeable, persiste, potenciada en los últimos años por la existencia generalizada de gobiernos de coalición. La LSAr parte, en este ámbito, de criterios que permiten adaptar las medidas colaborativas y coordinadoras al ámbito específico en que hayan de aplicarse, ya sea un proyecto concreto, un sector económico específico o un procedimiento. Por ello, los instrumentos que podrán utilizarse son diversos, desde convenios o protocolos hasta órdenes de gestión coordinada, todo ello sujeto a evaluación permanente de las mejoras de eficacia y eficiencia alcanzadas. Además, habida cuenta de la debilidad estructural de la planta administrativa, consecuencia directa de la dispersión y baja densidad de la población, las administraciones públicas competentes en materia de cooperación y asistencia a los gobiernos locales podrán adoptar las medidas instrumentales y de fomento necesarias, incluido el ejercicio, mediando las técnicas de relación interadministrativa más adecuadas, de las facultades de intervención, inspección y sanción en materia de actividades económicas (art. 10 LSAr).

Entre las técnicas de colaboración y coordinación reguladas en la reciente legislación de simplificación destaca la gestión coordinada de procedimientos, que consiste en el establecimiento de un marco de trabajo instrumental, organizativo y temporal para el ejercicio de una competencia o del conjunto coordinado de las competencias que corresponden a diferentes Administraciones públicas, organismos públicos u órganos administrativos, para la autorización de una actividad o proyecto concretos o de sectores económicos específicos

(57) Los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 76 LRJSPAr establecen, en este sentido, la aprobación de directrices sobre gastos de personal para todo el sector público, la evaluación económica de las propuestas de estructura y el informe preceptivo del departamento competente de hacienda cuando impliquen incremento de gasto.

(art. 11.1 LSAr). La gestión coordinada se acuerda por orden del departamento competente o, cuando lo sean varios, por orden conjunta, y mediante convenio cuando se trate de distintas Administraciones públicas.

Las órdenes, o convenios, de gestión coordinada de procedimientos establecerán el marco instrumental, organizativo y temporal de la gestión coordinada, incluyendo de forma detallada las medidas de coordinación y colaboración aplicables, así como, muy especialmente, el horizonte temporal de gestión coordinada determinando el momento en que se prevea la emisión de las resoluciones sustantivas o ambientales precisas para el desarrollo de la actividad o proyecto. Deberá también precisarse la documentación que deberá elaborarse y presentarse para hacer posible la gestión coordinada, conforme a la regulación de los procedimientos que constituyan su objeto. Finalmente, desde una perspectiva organizativa, deberá también identificarse a la persona responsable de la gestión coordinada, entre empleados públicos, autoridades o cargos del sector público autonómico, siempre con conocimientos especializados en la materia de que se trate, y los empleados públicos que actúen como enlace en los diferentes departamentos y organismos para el procedimiento de gestión coordinada. Tiempos, expedientes y personas son así objeto de coordinación para conformar una actuación previsible, anticipando los problemas e identificados a los agentes intervinientes (art. 11.3 LSAr). Las órdenes o convenios de gestión coordinada podrán también establecer especialidades procedimentales previendo que cuando un órgano deba emitir informe en varios de los procedimientos coordinados, los emita todos simultáneamente mediante un único informe, con cuantos pronunciamientos correspondan al órgano competente, así como la resolución simultánea de los procedimientos de que se trate, cuando resulte legalmente posible, o la programación de su resolución sucesiva y coordinada en el tiempo para incrementar la previsibilidad y certidumbre de la actuación administrativa, todo ello en el marco temporal de la gestión coordinada que se haya previsto (art. 11.4 LSAr).

La actuación coordinada puede exigir en ocasiones, no siempre, personal, especialmente cuando se trate de gestión masiva y no automatizable. Es por ello por lo que la legislación aragonesa de simplificación, como hicieron normas que la precedieron concebidas para la gestión de la pandemia, reguló de forma estable las que denomina unidades transitorias de apoyo a la gestión, que pueden crearse también por orden, incluso de gestión coordinada, bien con esta finalidad específica, bien mediante orden específica para colaborar en la gestión masiva y ocasional de procedimientos (art. 12.1 LSAr). Será la orden de creación la que determine su composición, dependencia funcional, vigencia y tareas, teniendo presente que no podrá suponer incremento de gasto de personal y que para la dotación de estas unidades podrá aplicarse el régimen especial de atribución temporal de funciones (art. 12.2, 3 y 4 LSAr), régimen que tiene carácter instrumental por razones de urgencia o inaplaza-

ble necesidad, debidamente justificadas, mediando negociación colectiva, el desempeño temporal en atribución de funciones de carácter forzoso para la realización de funciones, tareas o responsabilidades, que podrán ser distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo o función, en el mismo o en distinto departamento u organismo público y para la gestión coordinada de procedimientos o cuando, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal que desempeñe con carácter permanente los puestos de trabajo o funciones que tengan asignadas (art. 13 LSAr).

La parte superior de la estructura jerárquica departamental la ocupan los órganos superiores y directivos. Los primeros son los vicepresidentes, si existen, y los consejeros, como titulares de los departamentos, son los órganos superiores de la Administración de la comunidad autónoma (art. 71.1 LRJSPAr). Los segundos, bajo la dependencia de los anteriores, son los secretarios generales técnicos y los directores generales, dependientes de los anteriores, así como el secretario general de la presidencia, dependiente del presidente (art. 72.2 LRJSPAr). Todos los órganos superiores y directivos tienen la condición de alto cargo (art. 72.3 LRJSPAr), lo cual tiene relevancia a efectos de la aplicación de la normativa de integridad y ética pública y, en su caso, de la normativa de función pública.

Bajo la dependencia de los órganos superiores y directivos y conformados por las unidades administrativas que se les asignen existen los servicios, en la organización central, y los servicios provinciales, en la periférica (art. 73 LRJSPAr). Así pues, dentro de los departamentos, como en la administración general del Estado, las unidades administrativas y los puestos de trabajo son los elementos organizativos básicos de la Administración de la comunidad autónoma (art. 74.1 LRJSPAr), sobre los cuales se configuran los servicios y los diferentes órganos que conforman la estructura orgánica departamental. Toda unidad administrativa está integrada por puestos de trabajo vinculados por las funciones que tengan atribuidas y por una jefatura común (art. 74.2 LRJSPAr), que asume la responsabilidad de la adecuada realización de las funciones que se atribuyan a la unidad, entre otras funciones (art. 74.4 LRSJPAr). Se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo, de acuerdo con lo que dispongan las normas sobre modificación de estructuras que apruebe el Gobierno de Aragón a propuesta del titular del departamento competente en materia de función pública (art. 74.3 LRJSPAr).

Ya en la estructura periférica de la administración autonómica, la figura preeminente es el delegado territorial del Gobierno de Aragón, que tiene nivel orgánico de director general (art. 72.2 LRJSPAr) y, consecuentemente, la condición de alto cargo (art. 72.3 LRJSPAr).

Pueden adscribirse directamente cualesquiera órganos u organismos públicos a la Presidencia (art. 77.3 LRJSPAr).

2. Los departamentos. La administración autonómica central

Como ha quedado expuesto, la administración autonómica aragonesa se organiza en departamentos, cada uno de los cuales comprenderá uno o varios sectores de la actividad administrativa (art. 77.1 LRJSPAr). Los departamentos tienen una estructura u organización central y otra periférica. A la segunda dedicaremos el siguiente apartado de este epígrafe, abordando ahora la organización central.

La estructura central de los departamentos se conforma, bajo la dependencia de sus respectivos consejeros, asistidos por sus respectivos gabinetes, al igual que presidente y vicepresidente (art. 28 LPGAr), por las direcciones generales, las secretarías generales técnicas, con nivel orgánico de dirección general, y los servicios (art. 78.1 LRJSPAr). Los servicios podrán estar integrados en direcciones generales o depender directamente de los consejeros o, en su caso, de los secretarios generales técnicos (art. 78.5 LRJSPAr).

La dirección general es la división orgánica fundamental de los departamentos y dirige técnicamente, gestiona y coordina una o de varias áreas funcionalmente homogéneas (art. 78.3 LRJSPAr), integrando los servicios necesarios para el cumplimiento eficaz de las funciones que les sean asignadas (art. 78.4 LRJSPAr). A los directores generales, que son nombrados libremente mediante decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta del consejero competente y sin necesidad de que lo sean entre funcionarios, para el desarrollo de su función directiva, corresponden las facultades de dirección, gestión y coordinación de los servicios integrados en su dirección general, velando por su buen funcionamiento, la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales a su cargo, la propuesta al consejero de los proyectos de su dirección general para lograr los objetivos institucionales, así como la dirección de su ejecución y el control de su cumplimiento, la elevación al consejero o consejera de las propuestas de resolución que deba adoptar en materias que afecten a su dirección general y cuantas otras facultades se les atribuyan legal o reglamentariamente (art. 78.1 y 2 LRJSPAr.) Sus decisiones administrativas adoptan la forma de resolución (art. 78.3 LRJSPAr).

Las secretarías generales técnicas, bajo la dependencia del consejero, cuyos titulares son nombrados y cesados por Decreto del Gobierno a propuesta suya, tienen competencias horizontales en todo el departamento y asumen, sin configurarse como órganos superiores y dada la inexistencia en Aragón de la figura de los viceconsejeros, el rol de segunda autoridad del departamento. Así se pone de manifiesto al comprobar como, entre sus competencias, se incluyen las de representación del departamento en ausencia o por delegación del consejero, asistencia a las reuniones del Gobierno, cuando sean requeridos al efecto, para informar de asuntos específicos del área de responsabilidad que les haya sido atribuida, y asistencia a las comisiones delegadas del Gobierno en caso de

imposibilidad de asistencia del consejero o por delegación de este [art. 79.1.a), b) y c) LRJSPAr], así como, expresamente, el ejercicio de las competencias que la persona titular del departamento les delegue [art. 79.1.d) LRJSPAr]. Sus competencias, por lo demás, basculan entre la colaboración directa con el consejero, bajo su dependencia siempre, para el adecuado desempeño de sus funciones, asesorándole técnicamente, planificando sus métodos de actuación o proponiendo criterios organizativos [art. 79.1.e), f) y g) LRJSPAr]; su función de intendente del conjunto del departamento ostentando la jefatura del personal, supervisando la contratación, coordinando la redacción y gestionando el presupuesto y los servicios comunes del departamento, sin perjuicio de que se le asignen otros [art. 79.1.i), k), l), m) y ñ) LRJSPAr]; y un genérico y amplio rol de coordinación, en relación con el Estado, de las direcciones generales, del plan o programa normativa, de la transparencia u otras [art. 79.1.i), n), o) y p)], todo ello sin perjuicio de las demás competencias que se le asignen legal o reglamentariamente [art. 79.1.q) LRJSPAr]. Sus decisiones administrativas, como en el caso de los directores generales, adoptan también la forma de resolución (art. 79.3 LRJSPAr).

Expresión de la apuntada configuración de las secretarías generales técnicas como segunda autoridad del departamento, y de su estrecha colaboración con el consejero y funciones de coordinación, es la comisión de secretarios generales técnicos. La integran el secretario general de la Presidencia, los secretarios generales técnicos y los miembros del Gobierno que designe el Gobierno y sus reuniones tienen carácter preparatorio de las sesiones del Gobierno, sin que pueda, en ningún caso, adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno (art. 26 LPGAr) (58).

Aun cuando tengan rango orgánico de dirección general, existen órganos directivos en la estructura central de la administración autonómica que, por sus funciones, son objeto de regulación específica. Es el caso de la Intervención General, integrada orgánicamente en el departamento competente en materia de hacienda (art. 78.6 LRJSPAr), y la Secretaría General de la Presidencia, directamente dependiente del Presidente y a la que corresponden en su ámbito las mismas competencias que se atribuyen a quienes ostenten la titularidad de las secretarías generales técnicas y aquellas que le sean atribuidas por el presidente o presidenta del Gobierno (art. 79.4 LRJSPAr). Además, para el nombramiento y cese del titular de la secretaría general se aplica un régimen específico, pues corresponde directamente al presidente (art. 4.16 LPGAr).

(58) Actualmente, su presidencia corresponde, en virtud de la interpretación conjunta de los Decretos de 5 de agosto de 2019, en relación con los de 5 de julio de 2015 y 15 de julio de 2011, al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, según prevé expresamente, además, el artículo 2.2 del Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por la que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Los jefes de servicio, responsables de los mismos ante el órgano superior o directivo del que dependan, son nombrados por el Gobierno de Aragón, a propuesta del consejero, entre funcionarios de carrera de nivel superior (art. 81 LRJSPAr). La forma habitual de provisión de las jefaturas de servicio, que la legislación de régimen jurídico del sector público remite a la de función pública, es el procedimiento de libre designación (arts. 81.2 LRJSPAr y 17.5 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, aprobado mediante Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero). Sus decisiones administrativas adoptan también la forma de resolución (art. 81.3 LRJSPAr).

3. Las delegaciones territoriales. La Administración autonómica periférica

Los representantes permanentes del Gobierno de Aragón en cada provincia son los delegados territoriales (art. 27.1 LPGA) (59), nombrados mediante Decreto a propuesta del Departamento del que dependan, en principio el competente en materia de relaciones institucionales (art. 86.3 LRJSPAr) (60), que les dotará de medios adecuados para el cumplimiento de su función (art. 86.4 LRJSPAr). Los delegados territoriales pueden ser invitados a las reuniones del Gobierno cuando se trate algún tema de especial interés para dichas provincias (art. 27.2 LPGA).

En su condición de representantes del Gobierno en la respectiva provincia, los delegados territoriales ejercerán las funciones de dirección, impulso, coordinación y supervisión de los servicios y organismos públicos de la administración autonómica aragonesa en su ámbito territorial (art. 86.1 y 2 LRJSPAr).

(59) Desde la modificación del artículo 18 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón mediante Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de Medidas en Materia de Gobernación y Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, la normativa reguladora de la Presidencia y del Gobierno de Aragón eliminó la restricción de la figura del delegado territorial a las provincias de Huesca y Teruel que, sin embargo, se mantiene en el Decreto 74/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, de reorganización de la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón, pese a su modificación mediante Decreto 153/2009, de 9 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 74/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, de reorganización de la administración periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(60) Independientemente de la expresa previsión legal, ya ocurría así en la X Legislatura, como en la anterior, en virtud de la interpretación conjunta de los Decretos de 5 de agosto de 2019, en relación con el de 5 de julio de 2015, dependen del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, según prevé expresamente, además, el artículo 3.3 del Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por la que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

La LRJSPAr establece que la regulación de la organización territorial de la Administración de la comunidad autónoma se establecerá mediante decreto del Gobierno de Aragón (art. 83.1 LRJSPAr), atendiendo a los objetivos y a las necesidades de cada departamento u organismo público (art. 83.2 LRJSPAr). A este respecto, sobre la base de la regulación general realizada en su día mediante Decreto 74/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, de reorganización de la administración periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificado mediante Decreto 153/2009, de 9 de septiembre, son los decretos de estructura orgánica de los diferentes departamentos los que concretan la estructura, organización y competencias de sus respectivas administraciones periféricas (al respecto, art. 84.3 LRJSPAr). En todo caso, en la administración periférica se combinan estructuras departamentales, como son los servicios provinciales de los departamentos, con otras interdepartamentales, de ámbito territorial, que son las oficinas delegadas.

Los servicios provinciales son los órganos administrativos provinciales de mayor rango de cada departamento (art. 84.1 LRJSPAr). Al frente de cada uno de ellos habrá un director, cuyas decisiones administrativas adoptarán la forma de resolución. Su nombramiento se realiza por decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta de quien sea titular del departamento al que esté adscrito, entre personal funcionario de carrera de nivel superior, de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre función pública (art. 84.2 LRJSPAr). Bajo la dependencia del director, existe también en los servicios provinciales una secretaría, provista por concurso, que tiene a su cargo la gestión de las funciones de carácter horizontal que afecten al conjunto de las unidades administrativas que conforman el servicio provincial (art. 10 del Decreto 74/2000).

Finalmente, las oficinas delegadas de carácter interdepartamental, que se crean por el Gobierno de Aragón a propuesta del titular del Departamento competente en materia de relaciones institucionales, comprenden una o varias delimitaciones comarcales, según las características geográficas, demográficas o sociales de las mismas (art. 83.3 LRJSPAr).

VII. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. Tipología de entes del sector público institucional y régimen de participación en otros entes

Junto a la administración general, conforma el sector público autonómico el sector público institucional, integrado por los organismos públicos vinculados o dependientes de la administración autonómica, dentro de los cuales se incluyen los organismos autónomos y las entidades de derecho público, las sociedades mercantiles autonómicas, los consorcios autonómicos, fundaciones del sector

público y las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón (art. 85.1 LRJSPAr).

Nos encontramos ante una lista cerrada de posibles entidades, pues la ley ha establecido con claridad que ni la administración autonómica ni ninguna entidad de su sector público institucional podrán, por sí mismas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, crear, ni ejercer el control efectivo, directa ni indirectamente, sobre ningún otro tipo de entidad distinta de las enumeradas en este artículo, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, salvo las estrictamente necesarias para el desarrollo de su actividad reguladas en la legislación sectorial, sin perjuicio de la posible participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en organismos internacionales o entidades de ámbito supranacional o en los organismos de normalización y acreditación nacionales (art. 85.2 LRJSPAr, similar al art. 84.2 LRJSP) (61).

La limitación anterior ha de entenderse referida al tipo de entidades, sin que llegue a impedir la participación de la administración autonómica en otros entes, instituciones o asociaciones, según ha previsto la propia Ley. Sin embargo, para que cualquier entidad del sector público autonómica pueda participar en estas otras entidades se requiere acuerdo previo del Gobierno de Aragón (art. 88.1 LRJSPAr), adoptado previo informe del departamento competente en materia de hacienda que analizará las implicaciones presupuestarias, contables y patrimoniales de la propuesta de participación (art. 88.2 LRJSPAr). Además, tales acuerdos, una vez adoptados, deberán ser remitidos a las Cortes de Aragón (art. 88.3 LRJSPAr).

2. Régimen general, principios de actuación y evaluación continua

Las entidades que integran el sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón se rigen, en primer lugar, por lo establecido en la LRJSPAr, así como por las disposiciones básicas de la LRJSP (capítulos I y VI del Título II y en los artículos 129 y 134), así como por otra normativa que les resulte de aplicación, según la tipología y naturaleza de cada ente (art. 87 LRJSPAr). El legislador aragonés ha optado por no regular específicamente requisitos adicionales para los medios propios, aunque sí ha desarrollado la aplicación de los encargos de ejecución a medios propios sin incluir requisitos adicionales (art. 57 LRJSPAr), lo cual excluye la aplicación de lo establecido en el artículo 86 LRJSP, dado su carácter no básico pese a la remisión que realiza, para los medios propios de ámbito estatal, el artículo 32 de la Ley 9/2017,

(61) Aun integrándola en el sector público institucional, se salvaguarda el régimen aplicable a las universidades públicas, que será el establecido en su normativa específica y, supletoriamente, el establecido en la propia ley aragonesa de régimen jurídico (art. 84.3 LRJSPAr).

de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En su actuación están sometidos a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como a los principios de integridad y transparencia en su gestión, sometiendo su política de personal, incluido el laboral propio de la entidad, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales (art. 86.1 LRJSPAr).

Las entidades integrantes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón están sometidas al control de eficacia y supervisión continua (art. 91 LRJSPAr), con objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción (art. 86.2 LRJSPAr). El control de eficacia de las sociedades mercantiles autonómicas corresponde al departamento o entidad de gestión y el del resto de entidades del sector público institucional autonómico al departamento de adscripción.

Con objeto de facilitar dicho control de eficacia y supervisión continua, así como de evaluar su necesidad y funcionamiento, las entidades del sector público institucional deberán contar, desde su creación o desde el inicio de la participación de cualquier entidad del sector público autonómico, de un plan de actuación comprensivo de las líneas estratégicas que habrán de regir la actuación de la entidad. Dicho plan inicial de actuación se desarrollará con planes anuales anejos a sus presupuestos con los objetivos y líneas fundamentales de actuación para cada ejercicio (art. 91.1 LRJSPAr).

En particular, el objetivo del control es evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales. Para ello, cada año, en el primer trimestre, el departamento o entidad de gestión o el departamento de adscripción elaborará un informe sobre sus entidades dependientes en el que se verificará, con base a la información económico-financiera y de gestión relativa al ejercicio inmediatamente anterior, al menos, la subsistencia de las circunstancias que justificaron su creación o participación y el cumplimiento de los objetivos del plan anual de la entidad (art. 91.2 LRJSPAr). Corresponde a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a la que se remitirán dichos los informes elaborados por los departamentos o entidad de gestión o los departamentos de adscripción, realizará las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua (art. 91.3 LRJSPAr).

Los resultados de la evaluación efectuada tanto por el departamento o entidad de gestión o el departamento de adscripción como por la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se elevarán para su conocimiento al Gobierno de Aragón antes del treinta de junio de cada ejercicio presupuestario (art. 91.4 LRJSPAr).

3. Registro de entes de la Comunidad Autónoma de Aragón

En el marco de lo establecido en los artículos 82 y 83 de la LRJSP, básicos, se ha regulado en Aragón el registro de entes de la Comunidad Autónoma de Aragón, configurado como un registro administrativo, de acceso público (art. 89.4 LRJSP) y cuya llevanza corresponde a la Intervención General de la Comunidad (art. 89.2 LRJSPAr), que contiene la información relativa a los siguientes todos los integrantes del sector público autonómico y cualesquiera otros entes no integrados en el sector público autonómico en los que participan los órganos y entidades del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y porcentaje o forma de participación (art. 89.1 LRJSPAr) (62). Los máximos responsables de los departamentos o entidades de tutela o adscripción deberán remitir a la Intervención la información precisa para la inscripción en un plazo no superior a veinte días hábiles a contar desde la creación, extinción o modificación de la participación en cualesquiera de las entidades (art. 89.3 LRJSPAr).

Además, las entidades del sector público institucional autonómico deberán inscribirse en el inventario estatal de entidades del sector público estatal, autonómico y local. A tal efecto, los máximos responsables de los departamentos o entidades de tutela comunicarán a la Intervención General de la Administración de la Comunidad la información necesaria para la inscripción definitiva de actos relativos a la creación, transformación o extinción de entes en plazo no superior a veinte días hábiles contados desde la realización del acto inscribible (arts. 90.1 y 90.2 LRJSPAr). En todo caso, la Intervención General de la Comunidad será competente para revisar y depurar el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local respecto de los entes que forman parte del sector público institucional autonómico (art. 90.3 LRJSPAr).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- A. AGUILAR CALAHORRO (2016): «El impacto de la crisis económica en España: el renacimiento de la política frente a la economía», en el volumen colec-

(62) La información actualizada sobre entidades pertenecientes al sector público institucional aragonés puede consultarse en <https://transparencia.aragon.es/content/entidades-del-sector-público> (a 15 de enero de 2022).

- tivo *Estudios en homenaje al profesor y magistrado Luis Ortega Álvarez*, Aranzadi, Pamplona.
- E. AJA (2003): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª edición.
- J. M. BAÑO LEÓN (2000): «La influencia del derecho comunitario en la interpretación de la Ley de contratos de las administraciones públicas», *RAP*, n.º 151.
- F. J. BAUZÁ MARTORELL (2001): *La desadministración pública*, Marcial Pons, Madrid.
- J. BERMEJO VERA (1985): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, IEAL, Madrid.
- (2010): «La administración pública de la Comunidad Autónoma», en el volumen colectivo *Tratado de derecho público aragonés*, dirigido por J. Bermejo Vera y F. López Ramón, Civitas, Madrid.
- L. COSCULLUELA MONTANER (2015): «La reconstrucción del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 51.
- C. CHINCHILLA MARÍN (20016): «El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo», *RAP*, n.º 200.
- D. DELGADO RAMOS (2017): «La reforma de las Administraciones públicas en España (2012-2015)», en el volumen colectivo dirigido por C. VIDAL PRADO, *Crisis económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado 2011-2015*, INAP, Madrid.
- T. DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2015): «Sobre la reconstrucción del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 51.
- S. DEL SAZ CORDERO (1994): «La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», *RAP*, n.º 133.
- M. DÍAZ MUIÑA, «Principios de organización y funcionamiento», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010.
- A. EMBID IRUJO (2014): «El Gobierno y la Administración. El presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón», en el volumen colectivo *Derecho público aragonés*, coordinado por A. EMBID IRUJO, El Justicia de Aragón, Zaragoza.
- G. FERNÁNDEZ FARRERES, «La Administración Pública en Aragón», en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigido por J. BERMEJO VERA, IEAL, Madrid, 1985, pp. 529-544.
- (2019): «El Estado autonómico ante la encrucijada de la igualdad o la diversidad de los Estatutos», *Revista Española de Derecho administrativo*, n.º 196.

- T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2013): *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete «estaditos»*, Fundación Transición Española.
- E. GAMERO CASADO (2018): «El retorno al derecho administrativo?: manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público», *REDA*, n.º 189.
- (2015): *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Comares, Granada.
- A. GARCÉS SANAGUSTÍN (2020): *El derecho de la historia: Memoria democrática y derechos históricos*, Iustel, Madrid.
- J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2019): «El “sector público” como referente actual del Derecho administrativo», *RAP*, n.º 209.
- C. GARRIDO LÓPEZ (1999): *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Tecnos y Gobierno de Aragón, Madrid.
- A. GIL COSTA, «La administración aragonesa como administración ordinaria», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010.
- M. GIMÉNEZ ABAD (2001): «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», en el volumen colectivo *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, Justicia de Aragón, Zaragoza.
- J. M. GIMENO FELIÚ (2000): «La necesaria interpretación subjetivo-funcional del concepto de poder adjudicador en la contratación pública», *RAP*, n.º 151.
- P. GUERRERO VÁZQUEZ (2019): *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- J. M. HERNÁNDEZ DE LA TORRE, «La administración aragonesa ante el nuevo Estatuto de autonomía de Aragón: Génesis, evolución y perspectivas», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010.
- F. LÓPEZ RAMÓN (2005): *La autonomía de Aragón. Trayectoria y políticas*, Biblioteca aragonesa de cultura, Zaragoza.
- F. B. LÓPEZ-JURADO (2020): «Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, vol. 1.
- J. A. MORENO MOLINA (2000): «La reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *RAP*, n.º 151.
- (2008): «El derecho europeo de los contratos públicos como marco de referencia de la legislación estatal», en el volumen colectivo *Estudio sistemático*

- de la Ley de Contratos del Sector Público, dirigido por J. M GIMENO FELIÚ, Aranzadi, Pamplona.
- S. MUÑOZ MACHADO (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid.
- A. NOGUEIRA LÓPEZ (2020): «Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87.
- L. PAREJO ALFONSO (2012): *Transformación y ¿reforma? del Derecho administrativo en España*, Global Law Press.
- A. PEÑA OCHOA, «La Cámara de Cuentas de Aragón», en el volumen colectivo *Estatuto de autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010.
- J. RIVERO (1978): «Vers un Droit Commun Européen: nouvelles perspectives en Droit Administratif», en el volumen colectivo dirigido por M. CAPPELETTI, *Nouvelles perspectives d'un Droit Commun de l'Europe*, Florencia.
- R. RIVERO ORTEGA (1998): *Administraciones públicas y Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid.
- (2016): «La aplicación de las leyes 39 y 40/2015 a las universidades públicas: eliminando interrogantes», *RAP*, n.º 200.
- M. SÁNCHEZ MORÓN (2018): «El retorno al Derecho administrativo», *RAP*, n.º 206.
- J. SCHWARZE (1992): *European Administrative Law*, London.
- T. SIEGEL (2016): *Europeización del Derecho público. Marco de condiciones y puntos de interacción entre el Derecho europea y el Derecho (administrativo) actual*, Marcial Pons, Madrid.
- J. M. SOCIAS CAMACHO (2014): «Huida del derecho público y racionalización administrativa en el sector público instrumental», *REDA*, n.º 161.
- F. SOSA WAGNER (2015): «Para el debate entre colegas sobre la reconstrucción del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 51.
- F. SOSA WAGNER y M. FUERTES LÓPEZ (2008): «La Ley de Contratos del Sector Público y el murciélago», *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º 743.
- J. M. SOUVIRÓN MORENILLA (1989): *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid.
- J. C. TEJEDOR BIELSA (2000): *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico. Competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid.
- J. TUDELA ARANDA (2016): *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid.

- J. TORNOS MÁS (2017): «El régimen jurídico de las universidades públicas», en el volumen colectivo *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier, Barcelona.
- I. URRUTIA LIBARONA (2015): «Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias», en el volumen colectivo *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- M. VAQUER CABALLERÍA (2018): «La Universidad como servicio público: misión, iniciativa y prestación», en el volumen colectivo *Organización de la Universidad y la Ciencia*, Madrid.
- F. VELASCO CABALLERO (2020): «Estado de alarma y distribución territorial del poder», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87.
- VV. AA. (2002): *Memoria del Estatuto*, Asociación de ex-parlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza.