

# LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTONÓMICOS

MANUEL GUEDEA MARTÍN

Letrado de la Cámara de Cuentas de Aragón

**SUMARIO:** I. LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. El Estatuto de Autonomía y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2. Antecedentes: A) La Ley 3/1984, de 21 de junio. B) La Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. 3. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón: A) Los principios organizativos. B) Los Departamentos y su estructura interna. C) Los órganos territoriales. D) La administración tributaria de la Comunidad Autónoma.– II. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. La configuración del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2. Régimen jurídico.– III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS: 1. Antecedentes: A) Ley 3/1984, de 21 de junio; Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2. Ley 5/2021, de 29 de junio: A) Su definición legal. B) Clasificación y adscripción. C) Personalidad jurídica, potestades y estatutos. D) Creación, plan inicial de actuación y contenido de los Estatutos. E) Régimen jurídico. F) La estructura organizativa en los organismos públicos autonómicos. G) La fusión y extinción de organismos públicos: a) La fusión. b) La extinción. H) La representación y defensa en juicio. I) Normas para la adaptación y régimen transitorio de los organismos públicos en la nueva ley. J) La inexistencia de agencias en la Comunidad Autónoma de Aragón.– IV. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS: 1. Antecedentes. 2. Los organismos autónomos en la actualidad. 3. Disposiciones específicas sobre el régimen jurídico de los organismos autónomos: A) Su definición legal. B) Normativa aplicable. C) El personal. D) La contratación. E) El régimen patrimonial. F) Régimen presupuestario, contabilidad y control económico-financiero.– V. LAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO: 1. Antecedentes. 2. Las entidades de derecho público en la actualidad. 3. Disposiciones específicas sobre el régimen jurídico de las entidades de derecho público: A) Su definición legal. B) Normativa aplicable. C) El personal. D) La contratación. E) El régimen patrimonial. F) Régimen presupuestario, contabilidad y control económico-financiero. G) Normas de régimen transitorio para el personal de las entidades de derecho público. H) Las entidades de derecho público en la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022.– VI. Bibliografía.

**RESUMEN:** La Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, incorpora una completa regulación de la administración general de la Comunidad Autónoma de Aragón, basada en la tradicional

estructura departamental, y de los organismos públicos de ella dependientes, incorporando y desarrollando, además, las normas básicas más recientes.

*Palabras clave:* Comunidad Autónoma de Aragón; Administración pública; Sector público.

*ABSTRACT:* Law 5/2021, of June 29, on the Organization and Legal Regime of the Autonomous Public Sector of Aragon, incorporates a complete regulation of the general administration of the Autonomous Community of Aragon, based on the traditional departmental structure, and of public bodies dependent on it, incorporating and developing, in addition, the most recent basic rules.

*Key words:* Aragon Autonomous Community; Public Administration; Public Sector.

## **I. LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

### **1. El Estatuto de Autonomía y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón**

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dedica su Título III a la Administración Pública en Aragón. En los artículos 61 y 62 se recogen las disposiciones generales y los principios de organización y funcionamiento de la Administración. Ya en la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón dedicaba su Título III a la Administración de la Comunidad Autónoma, concretamente los artículos 43 y 44, si bien en cada texto encontramos lo propio de su momento.

Los artículos 61 y 62 del Estatuto de Autonomía reconocen la competencia de la Comunidad Autónoma para crear y organizar su propia administración, que ostentara la condición de ordinaria el ejercicio de sus competencias y enumera los principios de su organización y funcionamiento. Introduce el nuevo Estatuto los principios de buena fe y de confianza legítima, lealtad institucional, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos ausentes en el ordenamiento jurídico en 1982 y reproduce los previstos en la Constitución y los clásicos de nuestro derecho administrativo (1).

## **2. Antecedentes**

### **A) Ley 3/1984, de 21 de junio**

La Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente. de la Diputación General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón es la primera ley en esta materia, regulaba la Administración de la Comunidad Autónoma en

un marco normativo totalmente diferente y atendiendo a un nivel de competencias que nada tiene que ver con la actualidad. No obstante, algunas de sus previsiones han llegado hasta la legislación hoy vigente como la organización departamental de la Administración y las direcciones generales como centros directivos integrados por diversas unidades. Por otra parte, la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón en su art. 6 contemplaba la existencia de organismos autónomos. Estos debían ser creados por ley, se clasificaban en organismos autónomos de carácter administrativo y de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Y, el art. 7.1, definía las empresas de la comunidad autónoma.

### **B) La Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante LAAR)**

Esta ley, en un nuevo marco normativo y con una Administración que ha asumido nuevas e importantes competencias, determina un régimen jurídico de las Administración de la comunidad autónoma que se mantiene en la nueva ley. Y regula los organismos públicos (organismos autónomos y entidades de derecho público), empresas públicas, una breve y no originaria regulación de las fundaciones privadas de iniciativa pública pero no recoge disposición alguna sobre los consorcios.

## **3. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (en adelante LORJAR)**

### **A) Los principios organizativos**

a) El art. 70 recoge los principios organizativos («división funcional en departamentos y gestión territorial mediante delegaciones territoriales de ámbito provincial, así como otros órganos o unidades administrativas de ámbito provincial, supracomarcal, comarcal o local que se creen de acuerdo con lo establecido en esta ley») en clara concordancia con lo establecido en el art. 7 de la LAAR. Como viene siendo habitual en la Administración de la comunidad autónoma se posibilita la estructura provincial y comarcal, pero queda pendiente de su desarrollo por la estructura de cada departamento. Se mantiene, desde el nacimiento de la administración de la comunidad autónoma las delegaciones territoriales de ámbito provincial.

b) Señala como órganos superiores son los vicepresidentes o vicepresidentas, en su caso, y las consejeras y consejeros, como titulares de los departamentos y como órganos directivos a las personas titulares de la Secretaría

General de la Presidencia, de las secretarías generales técnicas y de las direcciones generales se configuran como órganos directivos (art. 71) Frente a la regulación precedente desaparecen los viceconsejeros. Se mantiene la posibilidad de configurar la administración con una vicepresidencia. Tanto unos como otros tiene la condición de alto cargo lo cual resulta determinante para la aplicación de la legislación sobre ética pública, conflictos de interés e incompatibilidades.

c) Los delegados y las delegadas territoriales del Gobierno de Aragón, figura política clave en la Administración de la Comunidad Autónoma, tienen el nivel orgánico de director general y consideración de altos cargos. Su regulación se regirá por lo previsto en esta ley y por la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (art. 2). En la LPGA se le considera los representantes permanentes del Gobierno de Aragón en sus provincias respectivas, podrán ser invitados a las reuniones del Gobierno cuando se trate algún tema de especial interés para dichas provincias y serán nombrados mediante Decreto por el Gobierno a propuesta del Consejero del Departamento del que dependan (art. 24). La dependencia de los delegados territoriales ha tenido ciertas modificaciones a lo largo de la historia ya que si bien era tradicional su dependencia del departamento de presidencia también lo ha hecho del competente en materia de política territorial. La nueva ley establece que serán nombrados mediante decreto por el Gobierno, a propuesta de la persona titular del departamento competente en materia de relaciones institucionales (art. 83.3).

d) Por último, al margen de los órganos indicados existirán servicios en la organización central y podrán existir servicios provinciales en la organización periférica (art. 73). Una disposición en igual sentido tenía la LAAR.

e) Los elementos organizativos básicos recogidos en el art. 74 continúan el modelo previsto en la LAAR sin perjuicio de su adaptación al lenguaje inclusivo. Los elementos organizados básicos son las unidades administrativas y los puestos de trabajo. Para su adecuado funcionamiento es imprescindible que las relaciones de puestos de trabajo y las estructuras de los departamentos sean correctas y estén debidamente actualizadas. También se recoge el principio de responsabilidad en la función y de impulso en la aplicación de los principios en las personas titulares de las jefaturas de los órganos y unidades administrativas en las tareas que tengan encomendadas.

f) Sobre las normas que establezcan la organización de la Administración de la comunidad autónoma se repite lo recogido en la LAAR lo cual es lógico porque se trata de cuestiones técnicas no afectadas por la legislación básica del Estado (art. 75). Se habilita a los titulares de los departamentos competentes en las materias de organización administrativa, hacienda y función pública para proponer normas y directrices sobre organización administrativa de apli-

cación general a todos los departamentos y al sector público autonómico y al departamento competente en materia de inspección de servicios para proponer a los demás departamentos la modificación de sus estructuras dentro los planes de modernización o racionalización de carácter general que hayan sido aprobados por el Gobierno de Aragón. Se atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para aprobar las directrices a las que deberán ajustarse los gastos de personal de la Administración de la comunidad autónoma y de su sector público institucional y que deben recogerse en el proyecto de presupuestos. Por otra parte, ya se regulan, al margen de las futuras previsiones reglamentarias, como deben tramitarse las propuestas sobre modificación de estructuras de los diversos departamentos. Cuestiones de escasa relevancia pública pero muy importantes en la actividad administrativa habitual (art. 76).

## **B) Los Departamentos y su estructura interna**

a) Siguiendo el modelo establecido en la primera ley de la Administración esta se organiza en departamentos que «comprenderá uno o varios sectores de la actividad administrativa». Corresponde al titular de la presidencia 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 lo cual es habitual al inicio de cada legislatura. Se permite, frente a lo recogido en la legislación anterior, que existan órganos u organismos públicos adscritos a la Presidencia y, en su caso, a las Vicepresidencias del Gobierno. Lo previsto en el art. 77 es coherente con lo dispuesto en el ar.4, 8 de la LPGA cuando determina las atribuciones del Presidente aprobada por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

b) En relación con la estructura orgánica de los departamentos, regulada en el art. 78, debemos señalar que mantiene el régimen previsto en la LAAR salvo en lo relativo a los viceconsejeros que desapareen. No obstante, desde el 2011 la figura del viceconsejero ha desaparecido de la Administración aragonesa. Los departamentos se estructurarán en secretarías generales técnicas, direcciones generales y servicios, dependientes de la persona titular del departamento y la estructura orgánica de los departamentos será aprobada mediante decreto por el Gobierno de Aragón a iniciativa del departamento interesado y propuesta del departamento competente en materia de hacienda. Como ha sido una constante histórica la dirección general es la división orgánica fundamental de los departamentos, tiene como función la dirección técnica, la gestión y la coordinación de una o de varias áreas funcionalmente homogéneas. Se organizarán en los servicios necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones. Los servicios podrán estar integrados en direcciones generales

o depender directamente de los consejeros o, en su caso, de los secretarios generales técnicos. Como novedad encontramos una previsión específica sobre la ubicación de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, con rango de dirección general en el departamento competente en materia de hacienda. Sin esta previsión legal la Intervención General siempre ha tenido rango de dirección general y ha estado incardinada en el departamento competente en materia de hacienda (art. 78).

c) Las secretarías y los secretarios generales técnicos. La regulación de las mismas sigue el modelo de la LAAR pero incrementado sus competencias y regulando específicamente la secretaria de la Presidencia. La Secretaria General Técnica es un centro directivo con competencias horizontales sobre todo el departamento. Al margen de la representación del departamento en ausencia o por delegación del consejero sus competencias se pueden dividir en cuatro bloques asesoramiento jurídico, gestión económica, personal y asuntos generales. En la ley se le atribuyen tres, funciones nuevas, que se pueden insertar en los bloques citados, como son las relacionadas con la administración digital, plan normativo y transparencia. Son nombrados por el Gobierno a propuesta de la persona titular del departamento y sus decisiones administrativas adoptarán la forma de resolución. Como novedad el titular de la secretaria general de la Presidencia tendrá 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). La nueva ley supone un reforzamiento de las competencias de la Secretaria General de la Presidencia.

d) Los directores y directoras generales son las personas titulares de los órganos encargados de la dirección, la gestión y la coordinación de una o de varias áreas del departamento. En el ejercicio de estas competencias, se les asignan determinadas funciones de dirección y gestión. Las personas titulares de las direcciones generales serán nombradas mediante decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta de la persona titular del departamento y sus decisiones administrativas adoptarán la forma de resolución (art. 80). El contenido de este precepto coincide sustancialmente con lo previsto en la LAAR.

e) Los jefes y las jefas de servicio. En cada centro directivo existen servicios cuyas personas titulares serán nombrados por el Gobierno entre funcionarios de carrera de nivel superior de acuerdo con el sistema de provisión establecido por la legislación sobre función pública de la comunidad autónoma. No se deduce de este precepto legal la forma concreta de la provisión ni los requisitos que se pueden exigir en las convocatorias. Las decisiones administrativas de los jefes y las jefas de servicio adoptarán la forma de resolución (art. 81). El contenido de este precepto coincide sustancialmente con lo previsto en la LAAR.

### C) Los órganos territoriales

a) Las delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón. Ya hemos tenido ocasión de realizar una serie de consideraciones sobre los mismos en un apartado precedente pero ahora lo hacemos como un órgano territorial de la Administración. Se les encomienda las funciones de dirección, impulso, coordinación y supervisión de los servicios y organismos públicos de la Administración de la comunidad autónoma en su ámbito territorial. Y las de ejercer la potestad sancionadora que les atribuya el ordenamiento jurídico y velar por el cumplimiento en la provincia de los principios de colaboración, cooperación, coordinación, lealtad institucional y confianza legítima que deben presidir las relaciones de la Administración de la comunidad autónoma con las restantes administraciones públicas. Ya hemos comentado anteriormente que esta ley las incardina en un departamento determinado lo cual en el futuro puede ocasionar modificaciones en las competencias de los mismos (art. 82). El contenido de este precepto coincide con lo previsto en la LAAr salvo en lo señalado sobre su incardinación en un determinado departamento. Debemos tener en cuenta el Decreto 74/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, de reorganización de la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificado parcialmente por el Decreto 153/2009, de 9 de septiembre, del Gobierno de Aragón.

b) Organización territorial de la Administración de la comunidad autónoma (art. 83). En este punto la regulación de la nueva ley mejora sustancialmente lo previsto en la LAAr. Faculta al Gobierno mediante decreto, ya citado el vigente, para aprobar la estructura de su administración periférica cuya organización se adaptará a los objetivos y a las necesidades de cada departamento u organismo público. Nada tiene que ver la administración periférica del departamento competente en materia de universidades e investigación con el competente en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente, Ni nada tiene que ver la administración periférica del Servicio Aragonés de la Salud con la del Instituto Aragonés de la Mujer. También hay una referencia expresa a las «oficinas delegadas de carácter interdepartamental que comprenderán una o varias delimitaciones comarcales, según las características geográficas, demográficas o sociales de las mismas». Esta figura de la administración periférica creada tras el proceso de comercialización iniciado por la Ley 8/1996, de 2 de diciembre de delimitación comarcal de Aragón y que se ha consolidado. Su regulación se recoge en la normativa ya reseñada sobre la administración periférica. En esta X legislatura existen delegaciones territoriales en Huesca y Teruel y oficinas delegadas interdepartamentales en Barbastro, Fraga, Jaca, Alcañiz, Calamocha, Calatayud, Ejea de los Caballeros y Tarazona.

c) Los servicios provinciales (art. 84). Los órganos administrativos provinciales de mayor rango de cada departamento recibirán el nombre de servicios

provinciales. Al frente de cada uno de ellos habrá un director o directora del servicio provincial, cuyas decisiones administrativas adoptarán la forma de resolución. Su nombramiento se realizará 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 de la Comunidad Autónoma de Aragón. Los servicios provinciales serán creados y modificados mediante decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta del departamento interesado. Es aplicable lo comentado con relación al art. 81. El contenido de este precepto coincide sustancialmente con lo previsto en la LAAr. Si atendemos a la organización de los servicios provinciales a lo largo de la historia de la Administración de la comunidad autónoma podemos encontrar tres modelos. En primer lugar, aquellos departamentos que siempre han tenido servicios provinciales (agricultura y ganadería, medio ambiente o educación, por ejemplo), en segundo lugar, aquellos que nunca ha tenido servicios provinciales (universidades, investigación, por ejemplo) y por último aquellos que tienen servicios provinciales en Huesca y Teruel y no en Zaragoza donde los servicios centrales actúan como servicio provincial.

En este punto resulta acertadísimo el resumen recientemente realizado por Gil Condón (2) sobre los servicios provinciales:

«Resulta más heterogénea la estructuración de los servicios provinciales con el siguiente resultado:

- Tienen servicios provinciales en Huesca, Zaragoza y Teruel los Departamentos de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial; Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; Educación, Cultura y Deporte; y Sanidad.

- El Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda tienen servicios provinciales en Huesca y Teruel. En Zaragoza, la estructura periférica del departamento depende orgánica y funcionalmente de la Secretaría General Técnica si las unidades administrativas ejercen competencias horizontales y de la dirección general competente por razón de la materia si ejercen competencias sectoriales.

- Puede contar con unidades administrativas en Huesca y Teruel integradas orgánicamente en las Delegaciones Territoriales el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento.

- En el Departamento de Economía, Planificación y Empleo existen Subdirecciones Provinciales de Trabajo que están adscritas orgánica y funcionalmente a la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social.

- En cuanto al Departamento de Hacienda y Administración Pública, existen Subdirecciones Provinciales de Tributos en Huesca y Teruel dependientes orgánica y funcionalmente de la Dirección General de Tributos; e Intervenciones Delegadas Territoriales en Huesca y Teruel.



— En el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales las unidades administrativas periféricas de sus servicios provinciales están adscritas a las Direcciones Provinciales del IASS».

Pone de manifiesta está completa radiografía de los mismos la dificultad de una estructura homogénea de la administración periférica ya que algunos departamentos no necesitan de la misma y en cambio para otros es fundamental. Por otra parte, en algunos resulta adecuada la fórmula de la subdirección provincial para una determinada materia resulta adecuada. La configuración de la administración periférica ha sido desde el inicio siempre objeto de debate (3). Además, la implantación de la administración electrónica y la dificultad de la cobertura de los puestos de trabajo por funcionarios de carrera plantea nuevos problemas.

## **D) La administración tributaria de la Comunidad Autónoma**

Constituye una novedad en el ordenamiento jurídico aragonés la previsión contenida en la D. adicional sexta sobre las especialidades de la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, pero es reflejo del modelo previsto en la legislación estatal sobre régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común. De acuerdo con la misma:

a) Los órganos de la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón se regirán por su legislación específica y, únicamente de forma supletoria y en tanto resulte compatible con su legislación específica, por lo dispuesto en la presente ley.

b) Se reconoce la normativa específica en tres materias (las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos, así como su revisión en vía administrativa, el acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria y la administración electrónica en materia tributaria).

c) Se reconoce la especialidad procedimientos tributarios regulados en su legislación específica.

## **II. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.**

### **1. La configuración del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón**

La LORJA introduce en su art. 85, en coherencia con lo dispuesto en el art. 2 de la LRJ y de la LPAC, el concepto de sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón. El sector público institucional se integra por los siguientes los organismos públicos vinculados o dependientes de la

Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (organismos autónomos y entidades de derecho público), las sociedades mercantiles autonómicas, los consorcios autonómicos, las fundaciones del sector público y las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón. De acuerdo con el art 2.3 tienen la consideración de Administración pública la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, los organismos autónomos, las entidades de derecho público y los consorcios autonómicos. Es el nuevo modelo de organización del sector público supone un cambio importante con el establecido en la LAAr ya que, en la misma, al margen del desconocimiento del concepto sector público institucional, la regulación de las fundaciones era muy reducida e inexistente la de los consorcios.

La nueva ley impide que Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o entidad integrante del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón pueda «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». Una atenta lectura del texto legal permite comprobar que el principio general recoge una excepción importante pero sujeta legislación sectorial que debe ser interpretada como una norma con rango de ley. Por otra parte, encontramos dos excepciones dado que lo señalado en el mismo «no será de aplicación a la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en organismos internacionales o entidades de ámbito supranacional, ni a la participación en los organismos de normalización y acreditación nacionales» (art. 85.2). Esta participación de la Comunidad Autónoma de Aragón entendemos no es aplicable a los supuestos que la misma se realiza en un consorcio (Comunidad de Trabajo de los Pirineos Túnel Bielsa – Aragnouet y Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) – Espacio Portalet). Las universidades públicas se rigen por su normativa específica y se le aplica esta ley de forma subsidiaria.

## 2. Régimen jurídico

Dado que el art. 3 de la LORJAR recoge unos principios de actuación para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón el contenido del art. 86 deben ser objeto de una aplicación general para todo el sector público institucional de la Comunidad Autónoma, pero de manera especial para aquellos entes que no tienen la consideración de administración pública. El art. 86 señala que en su actuación están sometidas a los principios de «legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como a los principios de integridad y transparencia en su gestión. En particular, se sujetarán en materia 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». Dado que los principios de legalidad, eficiencia y transparencia están recogidos en el art. 2 nos remitimos a lo señalado en dicha parte. En relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera entendemos que la ley pretende reafirmar la plena aplicación de Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera por cuanto establece unos «principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público» y en la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón cuyo art. 2 señala la aplicación de los misma a la Administración de la Comunidad Autónoma, organismos autónomos, las entidades de derecho público administrativas, entidades de derecho público empresariales, sociedades mercantiles y fundaciones dependientes de la Administración, consorcios dotados de personalidad jurídica propia en los que participe mayoritariamente la Comunidad Autónoma y a la Universidad pública de Aragón y los entes dependientes de la misma. Respecto del principio de transparencia recordar que Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón se aplica a todos los entes del sector público institucional, aunque no utilice dicha terminología. Y, con relación al principio de integridad, en cuanto suponga la aplicación de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, entendemos que también se aplica a todos estos entes, aunque utilice la expresión «sector público de Aragón». En relación con el personal la reciente y vigente Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022 comprobamos que recoge disposiciones específicas sobre las entidades de derecho público, consorcios, fundaciones y empresas sobre contratación de personal propio e instrucciones sobre los procesos selectivos en claro cumplimiento de lo previsto en esta ley. Lo previsto en este sentido por la legislación autonómica tiene su origen en el art. 81 de la LRJSP.

El régimen jurídico general de las entidades que integran el sector público institucional de la Comunidad Autónoma se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las disposiciones básicas de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector, en particular, por lo dispuesto en los 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).

La participación de la Administración de la comunidad autónoma y de las entidades que integran su sector público institucional en cualquier ente, institución o asociación que no forme parte del sector público institucional autonómico exigirá acuerdo previo del Gobierno de Aragón, previa la emisión de informes del departamento competente en materia de hacienda analizando

las implicaciones presupuestarias, contables y patrimoniales de la propuesta de participación y comunicación a las Cortes de Aragón.

El art 89 prevé la inscripción en el Registro de Entes de la Comunidad Autónoma de Aragón tanto de todos los entes que integran el sector público institucional y de los entes no integrados en el sector público autonómico en los que participen los órganos y entidades del sector público institucional de la Comunidad. Su gestión se encomienda a la Intervención General. Y en el art. 90 su inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local. El modelo previsto en los arts. 82 y 83 de la LRJSP se incorpora a la legislación autonómica.

El art. 91 contempla su sometimiento al control de eficacia y supervisión continua, que sin perjuicio de lo establecido en el artículo 86, le obliga a contar con un plan de actuación que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se completará con planes anuales elaborados junto a su presupuesto. Por otra parte, el control de eficacia será ejercido por el departamento de adscripción que deberá elaborar un informe sobre sus entidades dependientes y que se elevará para su conocimiento al Gobierno de Aragón antes del 30 de junio de cada ejercicio presupuestario. En este artículo se recoge el contenido del art 85 de la LRJSP.

### **III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS**

#### **1. Antecedentes**

##### **A) Ley 3/1984, de 21 de junio**

La Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente. de la Diputación General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta es la primera ley en esta materia, regulaba la Administración de la Comunidad Autónoma y posibilitaba la creación de organismo autónomos. No obstante, la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su art. 6.1 señalaba que son organismos autónomos de la comunidad los creados por ley de Cortes de Aragón, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la comunidad, a quienes se encomienda expresamente en régimen descentralizado la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos o la administración de determinados bienes de la comunidad. En la misma ley se distinguía entre

- a) Organismos autónomos de carácter administrativo.
- b) Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

## **B) LAAr**

Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, contiene una primera regulación de los organismos públicos que desde el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se caracterizaba porque:

a) «Son organismos públicos las entidades dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, con personalidad jurídica propia, creadas conforme a las prescripciones de esta Ley, para cumplir cualquiera de los fines de interés público que el ordenamiento constitucional o estatutario establece como principios rectores de la política social y económica (art. 66).

b) Los organismos públicos se clasifican en organismos autónomos y entidades de Derecho público y estarán adscritos a un Departamento, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14.3 de esta Ley» (art. 67).

## **2. LORJAR**

### **A) Su definición legal**

De acuerdo con la nueva ley «Son organismos públicos autonómicos dependientes o vinculados a la Administración de la comunidad autónoma los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; actividades de contenido económico reservadas a las administraciones públicas, así como la supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia» (art. 92).

Esta definición si bien novedosa en el ordenamiento jurídico aragonés es fiel reflejo del modelo previsto en la legislación estatal. De la misma se deducen tres ámbitos de actuación para los organismos públicos:

a) De fomento, prestación o gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

b) Actividades de contenido económico reservadas a las administraciones públicas.

c) Supervisión o regulación de sectores económicos.

Las dos primeras de clara tradición en el ámbito de la actividad administrativa en cambio la otra muy abierta a diferentes posibilidades siempre y cuando «cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia».

No obstante, con esta definición y las recogidas en los artículos 103 y 110 para los organismos autónomos y las entidades de derecho público que posteriormente se procede a comentar, la libertad al legislador aragonés para configurar organismos públicos es muy amplia y deberemos estar atentos a la configuración de los mismos.

En este contexto normativo parece adecuado recordar lo señalado por Bermejo Vera sobre la denominación administración institucional «es clásica en Derecho Administrativo, aunque no demasiado afortunada. Con ella se alude y se trata de aglutinar una gran variedad de instituciones de carácter organizativo que forman parte del concepto genérico de Administración» y «No obstante, se ha consolidado en la doctrina y en la jurisprudencia —y en la legislación también, pero con el sintagma sector público institucional—, esta forma de identificar estructuras orgánicas personificadas al margen de las Administraciones públicas territoriales y dependientes de estas» (4).

Y también lo apuntado por Fernández Farreres «la existencia de distintos tipos de entes institucionales se debe al objetivo de modular, cuando no excluir, su sujeción al Derecho Administrativo. De ahí la generalizada expresión huida del derecho administrativo para referir este problema y la problemática que comporta» (5).

## **B) Clasificación y adscripción**

Los organismos públicos se clasifican en organismos autónomos y entidades de derecho público y estarán adscritos a la Presidencia, en su caso a las Vicepresidencias del Gobierno o a un departamento. (art. 93). Como vemos se reproduce el modelo vigente en la legislación aragonesa y no se reproduce el modelo previsto en la legislación estatal. En el ordenamiento jurídico aragonés nunca ha existido las entidades públicas empresariales ni siquiera se han planteado proyectos para su creación. Por otra parte, resulta novedosa la posibilidad de adscripción a la presidencia si bien hasta el momento no existe un organismo público adscrito a la misma. Dado que la vicepresidencia en Aragón siempre ha estado vinculada con un departamento la adscripción al mismo de organismos públicos ha sido habitual.

## **C) Personalidad jurídica, potestades y estatutos**

La ley dispone que los organismos públicos «tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, en los términos previstos en esta ley» (art. 94.1).

Recientemente Pérez Mas señalaba que «El art. 2.3 LRJ, de carácter básico, contiene una previsión similar a la citada aunque no del todo precisa, pues

atribuye la consideración de Administración Pública a las Administraciones territoriales (Estatual, Autonómicas y Entidades Locales) y a “Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público” “vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas”, quedando, a nuestro juicio, a las Comunidades Autónomas un margen normativo de autoorganización para concretar cuáles son sus organismos o entidades de derecho público dependientes, que gozan, por tanto, de naturaleza administrativa» (5).

Del art. 94, en cuanto a la atribución de potestades, debemos destacar que

a) En primer lugar contempla las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines. En este punto procede la aplicación a los mismos de las previsiones generales de la ley. Así, el art. 4.2 LORJAR, al regular las potestades y prerrogativas de la Administración de la Comunidad Autónoma, señala que «Estas potestades y prerrogativas corresponderán también a los organismos públicos y consorcios autonómicos en la medida en la que les sean expresamente reconocidas por el ordenamiento jurídico. La LORJAR exige, a continuación, que las potestades administrativas que se atribuyan a cada uno de los organismos públicos se deben indicar expresamente dentro del contenido mínimo de su respectiva Ley de creación (art. 95.2g) LORJAR), así como de su Plan inicial de actuación (art. 96.1.f) LORJAR), y también de sus Estatutos (art. 97.1.a) LORJAR)».

En lógica con esta atribución de potestades que «los actos y resoluciones dictados por los organismos públicos en el ejercicio de potestades administrativas son susceptibles de los recursos administrativos previstos en esta ley y en las disposiciones básicas de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 94).

b) En segundo lugar, y resulta una novedad, está la eliminación de la potestad expropiatoria para los organismos públicos cuando en el inicio de la Comunidad Autónoma ordenamiento jurídico aragonés reconocía potestad expropiatoria al Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, calificado por su Ley de creación 6/1985 como organismo autónomo de carácter comercial y financiero. No obstante, el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón ya se ha extinguido, sin que ningún otro organismo público autonómico aragonés hubiere asumido con posterioridad la potestad expropiatoria. En este punto resulta muy interesante lo recogido por Pérez Mas al exponer el debate doctrinal en esta cuestión (García de Enterría y Blanquer Criado) al comentar este artículo (6). No obstante, entiendo que en buena medida la eliminación de esta potestad expropiatoria para los organismos públicos viene dada porque en materia de vivienda, agricultura y medio ambiente la creación de empresas públicas que asumen competencias ante ejecutadas por los organismos públicos. Ahora expropia la Administración de la Comunidad Autónoma y la empresa pública asume la condición de beneficiaria.

c) Y, en tercer lugar, y también resulta una novedad, permite que los estatutos puedan atribuir a los organismos públicos la potestad de ordenar aspectos secundarios del funcionamiento para cumplir con los fines y el servicio encomendados, en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijan el régimen jurídico básico de dicho servicio. Esta potestad prevista en la legislación estatal y susceptible de interpretaciones varias, parece permitir que estos organismos participen en el ejercicio de una potestad reglamentaria que debe ser prevista en la ley de creación y determinarse el procedimiento para su ejercicio y el alcance la misma.

#### **D) Creación, plan inicial de actuación y contenido de los estatutos**

El art. 95 exige, como la legislación precedente, su creación por ley donde se debe determinar entre otras cuestiones, el «tipo de organismo público que crea», sus» funciones y competencias», las potestades administrativas que pueda ejercitar, la determinación de sus órganos de gobierno y de dirección, régimen de su personal régimen patrimonial, presupuestario, económico-financiero, contable posibilidad de que el organismo pueda crear sociedades mercantiles o participar en las ya creadas.

El art. 95.3 «El anteproyecto de ley de creación del organismo público que se eleve al Gobierno de Aragón deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan inicial de actuación, junto con los informes del departamento competente en materia de hacienda analizando las implicaciones presupuestarias, contables y patrimoniales de la propuesta».

El art 96.1 recoge el contenido concreto y exigente que debe tener el plan inicial de actuación:

- a) Las razones que justifican la creación de un nuevo organismo público.
- b) La forma jurídica propuesta.
- c) La fundamentación de la estructura organizativa elegida.
- d) El anteproyecto del presupuesto correspondiente al primer ejercicio junto con un estudio económico-financiero que acredite la suficiencia de la dotación.
- f) Las potestades administrativas que se les atribuyen.

El art. 96.2 les exige acomodar su actuación a lo previsto en su plan inicial y su actualización en el plan anual de actuación que deberá ser aprobado en el último trimestre del año natural por el departamento al que esté adscrito el organismo y deberá guardar coherencia con el programa de actuación plurianual previsto en la normativa presupuestaria. El plan de actuación incorporará, cada tres años, una revisión de la programación estratégica del organismo. Y, el art 96.3 exige, siendo una novedad, pero coherente con la legislación de transparencia y buen gobierno, que el plan inicial de actuación



y los anuales, así como sus modificaciones, se harán públicos en la página web del organismo público al que corresponda.

El art. 97 regula el contenido de los estatutos de los organismos públicos que debe ser aprobado por el Gobierno de Aragón mediante Decreto, a propuesta conjunta de la persona titular del departamento competente en materia de hacienda y del titular del departamento al que el organismo quede adscrito y publicados en el BOA. El contenido mínimo previsto en realidad debe estar previsto en la su ley de creación por lo cual su importancia es relativa. No exige, a diferencia de la legislación estatal, que los Estatutos sean aprobados y publicados con anterioridad a la entrada en funcionamiento efectivo del organismo público, pudiendo aprobarse y publicarse con posterioridad a tal funcionamiento, sin sujeción a plazo alguno y sin que la falta de aprobación de los mismos ocasiona sanción o efecto alguno. Lo cual, hasta este momento, ha provocado que pocos organismos públicos tengan aprobados sus estatutos.

## **E) Régimen jurídico**

a) La normativa aplicable a los organismos públicos será lo «dispuesto en esta ley, en su norma de creación, sus estatutos, la legislación básica en materia de Régimen Jurídico del Sector Público y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que les sea de aplicación» (art. 98.1).

b) Los organismos públicos tendrán la plena consideración de Administración pública. Todo ello teniendo en cuenta lo previsto en la legislación estatal y autonómica sobre el sector público en los mismos términos que el art. 2.3 LORJA y 2.3 LRJ.

c) Su régimen económico y presupuestario estará sometido a la legislación sobre hacienda y presupuesto de la comunidad autónoma.

d). Cuando ejerzan potestades administrativas, sus actos y resoluciones se someterán al derecho administrativo y, salvo que su norma de creación establezca otra cosa, no agotarán la vía administrativa, siendo susceptibles de recurso de alzada ante el titular del departamento al que estén adscritos. En el caso de que pongan fin a la vía administrativa, los actos podrán ser objeto del recurso potestativo de reposición.

e) Cuando los organismos públicos actúen sometidos al derecho administrativo, la revisión de oficio de los actos nulos, la resolución de los recursos extraordinarios de revisión, la declaración de lesividad de los anulables y la revocación de los desfavorables y de los de gravamen se realizarán por orden de la persona titular del departamento al que estén adscritos. Como novedad encontramos la competencia sobre los recursos extraordinarios de revisión.

f) La resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá, en todo caso, a la persona titular del Departamento al que el organismo público esté adscrito.

g) Las obligaciones que contraigan los organismos públicos no podrán ser exigidas por vía de apremio, en los términos establecidos en la normativa de patrimonio introducido para que el operador jurídico tenga en cuenta las limitaciones de este principio de inembargabilidad, derivadas de la jurisprudencia constitucional posterior (STC 166/1998, de 15 de julio —BOE de 18 de agosto de 1998—) y acogidas ya en el art. 18 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, que lo limita a los bienes demaniales y a los patrimoniales materialmente afectos a un uso o servicio público.

h) Los bienes que puedan serles adscritos conservarán, en todo caso, su calificación jurídica originaria y no podrán ser incorporados a su patrimonio ni enajenados o permutados directamente por el organismo público, salvo que su objeto específico estuviera relacionado con el tráfico de bienes.

## **F) La estructura organizativa en los organismos públicos autonómicos**

La ley pretende, con notable acierto, unificar la organización de los organismos públicos frente a la disparidad ahora existente. Si atendemos a la actual configuración de los órganos de gobierno y de dirección de los organismos públicos podemos comprobar que:

a) Encontramos diversas denominaciones: Director, Director Gerente, e incluso, Director General.

b) Existen organismos públicos que disponen, como ya hemos visto, también de órganos de dirección y gestión descentralizados territorialmente, como son las Direcciones Provinciales del INAEM, del IASS, del IAJ o del INAGA o las Áreas y los Sectores del SALUD.

c) También es denominador común la existencia de algún órgano colegiado, pero son varios los organismos públicos que disponen de más de un órgano colegiado y son dispares también entre tales organismos tanto su composición como sus competencias.

La nueva ley distingue entre los órganos de gobierno y de dirección. Los máximos órganos de gobierno son el Presidente o Presidenta y el Consejo Rector.

En cada organismo público existirá una directora o un director gerente que será nombrado por el Gobierno de Aragón mediante decreto, a propuesta del titular del departamento al que figure adscrito, conforme a criterios de

competencia profesional y experiencia. Corresponderán al director o directora gerente las funciones directivas que se determinen y, en todo caso, bajo la supervisión de la presidencia, la dirección, gestión y coordinación del organismo y la dirección de su personal. La directora o el director gerente tendrá rango de director o directora general de la Administración de la comunidad autónoma y estará sometido al mismo régimen de incompatibilidades que estos.

Dado lo dispuesto en el art. 99, queda ampliamente abierto, por tanto, el contenido de las funciones atribuibles a la Presidencia y su distribución con las funciones del Consejo Rector y con las de la Dirección o Dirección Gerencia. Tampoco se determina la asunción de la representación legal del organismo público, que podría recaer en la Presidencia, como parece lo más lógico y probable en cuanto tiene que constituirse como órgano unipersonal, con mayores o menores funciones de gobierno. Pero no impide que la representación legal del organismo público, como ya sucede en varios casos, residiera en la Dirección o Dirección Gerencia en función de las características del organismo y, en particular, en atención a un papel de menor intervención de la Presidencia y del Consejo Rector. Dentro de las funciones, una cuestión a resolver por las Leyes reguladoras de cada uno de los organismos públicos, es la resolución de los recursos administrativos, puesto que, en principio, conforme a la regla general del art. 98.4 LORJA, mientras la ley reguladora del organismo público no establezca otra cosa, los actos administrativos dictados por los órganos de gobierno y dirección de los organismos públicos no agotarían vía administrativa y serían susceptibles de recurso de alzada ante el Consejero del Departamento de adscripción.

## **G) La fusión y extinción de organismos públicos**

### **a) La fusión**

La nueva ley introduce la fusión de los organismos públicos mientras que la extinción recoge un régimen similar al vigente en la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La fusión aparece recogida por la legislación estatal, con una redacción similar, aunque más amplia que la autonómica.

La fusión, siguiendo el modelo del derecho de sociedades, puede ser «bien mediante su extinción e integración en un nuevo organismo público, bien mediante su extinción por ser absorbidos por otro organismo público ya existente» (art. 100.1). La fusión se llevará a cabo mediante decreto y deberá cumplir con lo previsto en el artículo 95 sobre requisitos de creación de organismos públicos.

Con carácter general al decreto de fusión se acompañará un plan de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmo-

biliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación y en el que debe quedar acreditado el ahorro que generará la fusión.

Pero si alguno de los organismos públicos estuviese en situación de desequilibrio financiero se podrá prever, como parte del plan de redimensionamiento, que las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables y derivados de la actividad que ocasionó el desequilibrio se integren en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo organismo público o al absorbente, según corresponda.

El plan de redimensionamiento, previo informe preceptivo del departamento competente en materia de hacienda, deberá ser aprobado por cada uno de los organismos públicos fusionados si se integran en uno nuevo o por el organismo público absorbente, según corresponda al tipo de fusión.

## **b) La extinción**

Como regla general los organismos públicos se extinguirán mediante ley salvo en los casos de fusión y los previstos en el art. 101.2.

Los supuestos de extinción por decreto del Gobierno de Aragón aprobado a propuesta de quien ostente la titularidad del departamento competente en materia de hacienda, y a iniciativa de la persona titular del departamento al que el organismo público esté adscrito, en los siguientes casos:

- a) Por el transcurso del tiempo de existencia del organismo público que se hubiera establecido en los estatutos.
- b) Cuando se estimen cumplidos todos los fines que motivaron su creación.
- c) Cuando los fines y los objetivos del organismo público sean asumidos por los servicios de la Administración de la comunidad autónoma.

Tanto si la extinción se realiza por ley o por decreto se debe establecer el destino de los bienes de los que fuera titular, así como la forma de cumplimiento de cuantas obligaciones puedan quedar pendientes en el momento de su extinción. Por último será necesario informe preceptivo del departamento competente en materia de hacienda con carácter previo a la extinción de un organismo público.

## **H) La representación y defensa en juicio**

La representación y la defensa en juicio de los organismos públicos corresponderán a los letrados integrados en los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón (art. 102) en términos similares a lo recogido en la D. adicional tercera de la ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. No obstante, debemos tener presente que la D. adicional primera señala que «al

Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón le corresponde la representación y defensa en juicio, así como la dirección y coordinación de la asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su sector público institucional, en los términos previstos en su normativa específica». Por tanto, se extienden dichas funciones a todo el sector público institucional de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por último, recordar que Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

### **I) Normas para la adaptación y régimen transitorio de los organismos públicos a la nueva ley**

Las adaptaciones de los organismos públicos al contenido de la nueva ley deberán ser en el plazo de dos años a contar desde su entrada en vigor, rigiéndose hasta que se realice la adaptación por su normativa específica (D. adicional cuarta 1).

La adaptación se realizará preservando las actuales especialidades de los organismos públicos en materia de personal, patrimonio, régimen presupuestario, contabilidad, control económico-financiero y de operaciones como agente de financiación, incluyendo, respecto a estas últimas, el sometimiento, en su caso, al ordenamiento jurídico privado pero Las especialidades se preservarán siempre que no hubieran generado deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos causantes de una situación de desequilibrio financiero en el momento de su adaptación (D. Adicional Cuarta 2).

Por otra parte, se estable un régimen transitorio para los organismos públicos que «continuarán rigiéndose por su normativa específica, incluida la normativa presupuestaria que les resultaba de aplicación, hasta su adaptación a lo dispuesto en esta ley de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta» (D. Transitoria Segunda 1).

### **J) La inexistencia de agencias en la Comunidad Autónoma de Aragón**

Las agencias estatales, creadas inicialmente por Ley 28/2006, de 18 de julio, no se incluyeron como entidades integrantes del sector público institucional estatal en la redacción original de la LRJ, que derogaba expresamente dicha Ley 28/2006, pero se incorporaron posteriormente mediante la Disposición Final 34 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021. El Art. 84.1.a) LRJ (no básico) dispone que «*Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades: a) Los organismos*

*públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en: 1. Organismos autónomos. 2. Entidades públicas empresariales. 3. Agencias estatales».* Por ejemplo, la reciente Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte ha creado la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte. En Aragón no se recoge en la LORJA. No obstante, la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas en su art. 8 dispone que «Se crea la Agencia de Integridad y Ética Públicas, ente público que dependerá directamente de las Cortes de Aragón y asumirá las competencias establecidas en esta ley para la garantía, coordinación e impulso de la integridad y la ética públicas». Dicho ente todavía no se ha constituido.

## **IV. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

### **1. Antecedentes**

La ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón regulaba en los arts. 72 a 78, su definición, estatutos, personal, régimen patrimonial, presupuestario, contabilidad pública y controles financiero, de eficacia y de eficiencia.

### **2. Los organismos autónomos en la actualidad**

En estos momentos encontramos cinco organismos autónomos cuyas leyes reguladoras son las siguientes

a) Texto Refundido de la Ley del Servicio Aragonés de Salud (SALUD), aprobado por Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

b) Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS).

c) Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM).

d) Ley 6/2015, de 25 de marzo, de la Juventud de Aragón (IAJ).

e) Ley 2/1993, de 19 de febrero, por la que se crea el Instituto Aragonés de la Mujer (IAM).

Debemos destacar que estos organismos autónomos fueron creados hace bastante tiempo, aunque en los casos del IAJ y del Salud sus leyes son más recientes se debe a bien se deroga una ley anterior o bien es el resultado de un texto refundido debido a las múltiples modificaciones habidas en la ley de creación.

Los organismos autónomos son competentes en el ámbito de los de los denominados por la legislación sobre financiación autonómica servicios públicos esenciales (sanidad y servicios sociales) o vinculado a una función pública como las políticas activas de empleo.

### **3. Disposiciones específicas sobre el régimen jurídico los organismos autónomos**

#### **A) Su definición legal**

El contenido del art 103.1, donde se recoge su definición, debe vincularse con lo señalado sobre la definición de los organismos públicos en el art. 92. Si en su momento destacamos tres ámbitos de actuación con relación a los organismos autónomos se circunscriben a dos («actividades de fomento, prestaciones, de gestión de servicios públicos» o de «producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta»).

Los organismos autónomos dependen de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia (art. 103.2).

Por tanto, los organismos autónomos se caracterizan por la función prestacional que realizan y por su dependencia de la Administración.

#### **B) Normativa aplicable**

El art. 104 sobre su régimen jurídico recuerda lo fijado por el art. 98.1 si bien en este caso recoge expresamente la aplicación del derecho privado en defecto de norma administrativa («Los organismos autónomos se regirán por lo dispuesto en esta ley, en su ley de creación, sus estatutos y en las normas de derecho administrativo general y especial que les sean de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho privado»).

#### **C) El personal**

El art. 105 recoge su régimen jurídico sobre las siguientes bases:

- a) No tendrán personal propio.
- b) El personal al servicio de los organismos autónomos será funcionario o laboral, y se regirá por lo previsto en la normativa reguladora de los empleados públicos y por la normativa laboral.
- c) El nombramiento de las personas titulares de los órganos de los organismos autónomos se regirá por las normas aplicables a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

d) La persona titular del máximo órgano de dirección del organismo tendrá atribuidas, en materia de gestión de recursos humanos, las facultades que le asigne la legislación específica.

e) La obligación de aplicar las instrucciones sobre recursos humanos dictadas por el titular del departamento competente en materia de función pública y a comunicarle a este departamento cuantos acuerdos o resoluciones adopte en aplicación del régimen específico de personal establecido en su ley de creación o en sus estatutos.

En definitiva, en materia de personal se carece de especialidad alguna siendo personal de la Administración el que se integra en el organismo autónomo y su regulación mejora sustancialmente lo previsto en la Ley de la administración de la Comunidad Autónoma.

## **D) La contratación**

Lo previsto en esta materia ya se recogía en la regulación anterior. De este modo, el art. 106 se remite, primeramente, a la legislación sobre contratos públicos, debiendo considerarse tanto la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), como la Ley aragonesa 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. De acuerdo con el art. 3.2.b) LCSP, podemos concluir, a efectos de contratación pública, que los organismos autónomos autonómicos tendrán la consideración de «Administración Pública» en cuanto consideramos que se trata de entidades de derecho público vinculadas o dependientes que, reuniendo las condiciones de un poder adjudicador, no se financian mayoritariamente con ingresos de mercado. En consecuencia, sus contratos serían calificados principalmente como «administrativos» y se regirían íntegramente (incluyendo su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción) por la Ley de Contratos del Sector Público de acuerdo con el art. 25 LCSP.

En cuanto a que la ley de creación del organismo autónomo determinará sus órganos de contratación, pudiendo fijar los titulares de los departamentos a los que se hallen adscritos la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos. Hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional 2ª de la citada Ley 3/2011 de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón («Tendrán, en todo caso, la consideración de órganos de contratación (...) los órganos rectores de sus organismos públicos u otras entidades vinculadas o dependientes cuando así lo establezcan sus respectivos estatutos o normas reguladoras»). Y que según la Disposición Adicional 3ª de la citada Ley 3/2011 de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, en algunos casos será, incluso, necesaria la autorización del Gobierno de Aragón para la contratación de los organismos



públicos (incluyendo la modificación o resolución contractual): contratos de valor estimado superior a tres millones de euros o de cuantía indeterminada.

### **E) El régimen patrimonial**

La derogada ley de la Administración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ya tenía previsiones en esta materia, pero el art. 107 recoge los siguientes principios:

a) Tienen un patrimonio propio, distinto del de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

b) No obstante la Administración les puede adscribir bienes para el cumplimiento de sus fines.

c) Se ajustarán a la normativa de patrimonio de Aragón. El Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, en su art. 2.1. dispone que «El patrimonio de Aragón está integrado por todos los bienes y derechos de los que sean titulares las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos o los órganos estatutarios, cualesquiera que sean su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos».

d) Los bienes pertenecientes al patrimonio del organismo autónomo se incorporarán al Inventario General del Patrimonio de Aragón.

e) Se contemplan las diversas fuentes de procedencia de los recursos económicos (los productos y rentas de dicho patrimonio, las consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, etc.).

### **F) Régimen presupuestario, contabilidad y control económico-financiero**

La derogada ley de la Administración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón también recogía previsiones en esta materia. El art. 108 recoge las siguientes previsiones:

a) Se les aplica el régimen presupuestario establecido por la normativa de hacienda de la comunidad autónoma cuyo texto refundido está aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio Ley de Hacienda de Aragón (arts. 10-13 y 36-37).

b) Deben elaborar anualmente el anteproyecto de su presupuesto de conformidad con la legislación en materia presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

c) El anteproyecto de presupuesto será aprobado por la persona titular del departamento al que esté adscrito el organismo autónomo, que lo remitirá, junto con el de su departamento, a la persona titular del departamento competente en materia de hacienda para su aprobación por el Gobierno de Aragón y su integración en el proyecto de ley de presupuestos.

Sobre el régimen de contabilidad y control económico-financiero se les aplica establecido por la normativa de hacienda de la comunidad autónoma aprobada por el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio (arts. 15,16, 65y 69).

## **V. LAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**

### **1. Antecedentes**

La ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón regulaba en los arts. 79 a 82, su definición, régimen jurídico, personal y contratación.

### **2. Las entidades de derecho público en la actualidad**

En estos momentos encontramos diez entidades de derecho público cuyas leyes reguladoras son las siguientes

Texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento (IAF), aprobado por Decreto Legislativo 4/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón.

Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (Instituto Aragonés del Agua, IAA).

Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA).

Texto refundido de la Ley Reguladora del Instituto Tecnológico de Aragón (ITA), aprobado por Decreto Legislativo 5/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón.

Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón (Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, IACS).

Ley 7/2001, de 31 de mayo, de creación de la entidad pública Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST).

Ley 29/2002, de 17 de diciembre, de creación del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria (CITA).

Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación de la entidad pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos (BST).

Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón, ACPUA).

Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV).

### **3. Disposiciones específicas sobre el régimen jurídico las entidades de derecho público**

#### **A) Su definición legal**

Son organismos públicos con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión que, junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

El contenido del art 110, donde se recoge su definición, debe vincularse con lo señalado sobre la definición de los organismos públicos en el art. 92. Si en su momento destacamos tres ámbitos de actuación con relación a las entidades de derecho público se contemplan también tres, pero de forma tan amplia y difusa que otorgan un importante margen de configuración al legislador cuando procede a la creación de cualquier organismo público dado que permite:

- a) Actividades prestacionales.
- b) Gestión de servicios.
- c) Producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

#### **B) Normativa aplicable**

El art. 111 sobre su régimen jurídico recuerda lo fijado por los art. 98.1 y 104 si bien en este caso recoge expresamente la aplicación del derecho privado en defecto de norma administrativa. («Las entidades de derecho público se rigen por los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta ley, en su ley de creación, sus estatutos, y en las normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho privado»).

En relación con la normativa aplicable la ley establece una diferencia entre las entidades de derecho público según se financien o no mayoritariamente con ingresos del mercado. Estas «se regirán por el derecho privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta ley en materia de régimen jurídico, personal y de contratos del sector público. También se aplicará el derecho público cuando

así se prevea en su ley de creación, en sus estatutos, y en las normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación» (art. 111.2).

En cuanto al ejercicio de potestades administrativas por estas entidades la ley establece dos requisitos:

a) Sólo pueden ser ejercidas por aquellos órganos a los que los estatutos les asigne expresamente esta facultad (art. 112.1).

b) Se reservarán a funcionarios públicos los puestos que supongan la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas (art. 112.2).

### **C) El personal**

En las entidades de derecho público encontramos tres clases de personal:

a) El personal funcionario o laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cuya selección y provisión se realizará de acuerdo con la normativa vigente sobre función pública y cuyo régimen jurídico se le aplicará.

b) Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal adecuado procedente de la Administración autonómica, en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar o bien porque se trate de entidades que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, el departamento competente en materia de función pública y el departamento competente en materia de presupuestos, previa justificación por el órgano de dirección o gobierno de la entidad y previo informe favorable del departamento de adscripción, podrá autorizar la contratación de personal laboral propio por parte de la entidad para el ejercicio de dichas funciones. A este personal también le serán aplicables las disposiciones que sobre esta materia se recojan en la ley de Presupuestos.

d) El nombramiento del personal directivo se realizará conforme a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, garantizándose en el procedimiento para su contratación los principios de publicidad y concurrencia.

El Gobierno de Aragón, a propuesta de los órganos de dirección de estas entidades y previo informe del departamento de adscripción, procederá a la aprobación o modificación de las relaciones de puestos de trabajo en las que se determinarán los puestos de personal funcionario y laboral y aquellos que puedan ser ocupados por personal laboral propio.

### **D) La contratación**

Aunque la regulación anterior contemplaba una previsión sobre contratación debemos indicar que:

a) El art. 114 se remite, primeramente, a la legislación sobre contratos públicos, debiendo considerarse tanto la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), como la Ley aragonesa 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

b) En cuanto a que la ley de creación de la entidad de derecho público determinará sus órganos de contratación, pudiendo fijar los titulares de los departamentos a los que se hallen adscritos la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos. Hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional 2ª de la citada Ley 3/2011 de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón («Tendrán, en todo caso, la consideración de órganos de contratación (...) los órganos rectores de sus organismos públicos u otras entidades vinculadas o dependientes cuando así lo establezcan sus respectivos estatutos o normas reguladoras»). Y que según la Disposición Adicional 3ª de la citada Ley 3/2011 de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, en algunos casos será, incluso, necesaria la autorización del Gobierno de Aragón para la contratación de los organismos públicos (incluyendo la modificación o resolución contractual): contratos de valor estimado superior a tres millones de euros o de cuantía indeterminada.

c) La novedad viene dada por lo dispuesto en art. 114.3: «Cuando las entidades de derecho público se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, se les aplicará el régimen de contratación previsto para las entidades públicas empresariales en la legislación básica de contratos del sector público».

En este sentido debemos recordar que la LRJ en su art. 106.6 dispone que «La contratación de las entidades públicas empresariales se rige por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos del sector público».

## **E) El régimen patrimonial**

La derogada LAAr no tenía previsiones en esta materia, pero el art. 115 recoge los siguientes principios:

a) Tienen un patrimonio propio, distinto del de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

b) No obstante la Administración les puede adscribir bienes para el cumplimiento de sus fines.

c) Se ajustarán a la normativa de patrimonio de Aragón. El Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, en su art. 2.1. dispone que «El patrimonio de Aragón está integrado por todos los

bienes y derechos de los que sean titulares las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos o los órganos estatutarios, cualesquiera que sean su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos».

d) Se contemplan las diversas fuentes de procedencia de los recursos económicos (los productos y rentas de dicho patrimonio, las consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, etc.).

e) Expresamente se contempla «los ingresos que se deriven de sus operaciones, obtenidos como contraprestación de sus actividades comerciales», art. 115.2.

### **F) Régimen presupuestario, contabilidad y control económico-financiero**

Sobre el régimen de contabilidad y control económico-financiero se les aplica establecido por la normativa de hacienda de la comunidad autónoma aprobada por el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio Artículo 116. Régimen presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero.

### **G) Normas de régimen transitorio para el personal de las entidades de derecho público**

Respecto del personal de las entidades de derecho público el régimen transitorio dispone que:

a) Lo previsto en los artículos 113 y 130 será de aplicación a las entidades de nueva creación y al personal que se incorpore desde el momento de entrada en vigor de la ley.

b) Establece un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley para que el Gobierno de Aragón, a propuesta de los órganos de dirección o administración de estas entidades, procederá a la aprobación o modificación de las relaciones de puestos de trabajo en las que se determinarán los puestos de personal funcionario y laboral y aquellos que puedan ser ocupados por personal laboral propio.

c) Y, una vez cumplido el trámite indicado se determina que el personal laboral propio existente a la entrada en vigor de esta ley que se encontrara desempeñando puestos de trabajo que en las relaciones de puestos de trabajo se clasifiquen como propias de personal funcionario o laboral de la Administración autonómica podrá seguir desempeñándolos, manteniendo el mismo régimen jurídico que dio lugar a su contratación hasta que se produzca la

extinción de su vínculo laboral por alguna de las causas legalmente previstas en el Estatuto de los Trabajadores.

d) Por último sobre el citado personal señala que solo podrá acceder a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración autonómica a través de la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público.

## **H) Las entidades de derecho público en la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022**

En esta ley de presupuestos se tiene en cuenta por primera vez lo dispuesto en su D. adicional vigésimo lo previsto LORJA sobre contratación de personal laboral propio en las entidades de derecho público. Se distingue entre la contratación de nuevo personal indefinida y de personal temporal. La contratación de nuevo personal debe sujetarse a limitaciones y requisitos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o norma equivalente de carácter básico, los previstos en la presente disposición, en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón y en 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.

La contratación temporal requerirá autorización del departamento al que figure adscrita la entidad, previo informe favorable de aquella y de una relación de las necesidades de contratación temporal previstas para el ejercicio. Las entidades de derecho público deberán remitir al departamento competente en materia de presupuestos y función pública la información relativa a todo el personal temporal que ha prestado servicios en el ejercicio anterior.

Como vemos en la contratación de personal por estas entidades se trata de evitar cualquier intento de huida del derecho administrativo.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

- (1) BERMEJO VERA, José (2010): La Administración pública de la Comunidad Autónoma, en el volumen colectivo *Tratado de Derecho Público Aragonés*, dirigido por José Bermeo Vera y Fernando López Ramón, Civitas, Thomson Reuters pp. 587-638.
- (2) GIL CONDÓN, Miguel Ángel, *Avances y perspectivas de la nueva Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público autonómico de Aragón*

- de 2021, Departamento de Presidencia y Relaciones institucionales Dirección General de Servicios Jurídicos, 2022.
- (3) *Informe de la Diputación general de Aragón a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento dela Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación*, DGA Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 1985.
  - (4) BERMEJO VERA, José (2016): *Derecho Administrativo Básico. Parte general*, 12ª ed., Civitas, Thomson Reuters, p. 215.
  - (5) FERNANDEZ FARRERES, German (2020): *Sistema de derecho Administrativo*, volumen 1, p. 198.
  - (6) PÉREZ MAS, Juan, *Avances y perspectivas de la nueva Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público autonómico de Aragón de 2021*, Departamento de Presidencia y Relaciones institucionales Dirección General de Servicios Jurídicos, 2022.