

03 ABR. 2017

ENTRADA Nº .....

SALIDA Nº ..... 268

Informe RSJ nº: 119/2017

GOBIERNO DE ARAGÓN DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA D. GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS	
- 3 ABR. 2017	
ENTRADA	SALIDA 1350

ILMA. SRA.,

Visto el *Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autónomo de Aragón* del que se ha dado traslado a este Centro Directivo, procede informar en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1.985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir Informe sobre los Anteproyectos de Ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

## II.- Objeto de la ley.

El anteproyecto señala en su exposición de motivos un doble objeto de la misma.

Por un lado, regular el régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, incorporando las especialidades del procedimiento administrativo que le son propias así como los principios de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora, y por otro, determinar el marco organizativo y de funcionamiento de la Administración autonómica y de su sector público institucional.

La modificación del régimen jurídico de la Administración Pública resulta de la necesidad de desarrollo normativo y adaptación a la legislación estatal básica aprobada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 39/2015 y Ley 40/2015, respectivamente).

Asimismo el cambio experimentado por la Administración autonómica aconseja la revisión de su régimen jurídico.

**III.- En cuanto al título competencial** en el que se ampara el presente anteproyecto, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 71.1ª la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Asimismo, el artículo 71.7ª recoge la competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, atribuyendo el artículo 42.2 del mismo texto estatutario, al Gobierno de Aragón la iniciativa legislativa.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía consagra su Título III a la Administración Pública en Aragón, reconociendo la competencia de la Comunidad Autónoma para crear y organizar su propia Administración, de la que enumera los principios esenciales de organización y funcionamiento.

Destacaremos finalmente que la tanto la Ley 39/2015, como la Ley 40/2015, ya citadas, se aprobaron al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; en el artículo 149.1.14.ª del texto Constitucional, relativo a la Hacienda general; así como el artículo 149.1.13.ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

**IV.-Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto**, conforme al artículo 37 de la ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y Gobierno de Aragón, corresponde la iniciativa para su elaboración al departamento competente por razón de la materia objeto de regulación, para su aprobación por el Gobierno de Aragón, titular de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma a tenor del ya citado artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El departamento competente es en este caso el de Hacienda y Administración Pública, de conformidad con el Decreto de 5 de julio de 2015 de la Presidencia 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 y el Decreto 311/2015 de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

No obstante, dado el carácter transversal de la regulación de este anteproyecto, en la orden de inicio del anteproyecto consta la atribución a la Secretaría General Técnica de la Presidencia la coordinación del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley, a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia la realización de los trámites necesarios para su aprobación como proyecto de ley, y la constitución de un grupo de trabajo para la elaboración del proyecto, con participación de otros órganos.

V.- Desde el punto de vista procedimental, habiendo comenzado el procedimiento de elaboración de la presente norma el 5 de septiembre de 2016, por lo tanto con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, a tenor de su disposición transitoria tercera no serán de aplicación a dicho procedimiento las novedades introducidas por la nueva normativa básica.

El presente anteproyecto en atención a su naturaleza se ha adecuando a la tramitación exigida en el artículo 37 de la Ley 2/2009 del Presidente y Gobierno de Aragón, conforme a la redacción dada al mismo por las Leyes 10/2012 de 27 de diciembre y 2/2016, de 28 de enero, ambas de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La citada Ley 10/2012 introdujo la exigencia de evacuación de varios informes adicionales en el seno del procedimiento de elaboración de proyectos de ley y prescribió la elevación del proyecto al Gobierno para que éste decida sobre los trámites a seguir, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

De acuerdo con lo anterior, constan en el expediente remitido a este centro directivo los siguientes documentos:

1º) Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública de 5 de septiembre de 2016 por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del presente anteproyecto de Ley, con el contenido adicional a que se ha hecho mención, orden de inicio que resulta exigible a tenor de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (artículos 58 y 59 de la Ley 39/2015) en cuanto que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que requiere de un acto de

iniciación adoptado por el órgano competente para asumir la iniciativa, aun cuando tal requisito procedimental no viene expresamente exigido por el art. 37 de la Ley 2/2009, pues al estar ante un procedimiento administrativo, ha de ser incoado expresamente, por aplicación de las citadas normas generales de procedimiento administrativo común.

2º) Se incluye una **Memoria justificativa de la Secretaría General Técnica** del Departamento de Hacienda y Administración Pública en la que se hace referencia a la necesidad y oportunidad de elaborar de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, así como su contenido y tramitación administrativa.

3º) En el documento anterior contiene un apartado dedicado al **impacto social**, en el que se destaca la relevancia de las medidas relativas al funcionamiento electrónico del sector público, destinadas a la efectiva y completa implantación de la Administración electrónica.

Se hace asimismo constar expresamente que, dado el objeto de regulación del anteproyecto, el impacto es neutro desde una perspectiva de género.

4º) Figura en el expediente la preceptiva **memoria económica** del anteproyecto, en la que, además de cuantificar el coste para la puesta en marcha del Registro de Entes, advierte que la consecuencia económica más relevante deriva de las exigencias en materia de administración electrónica, para cuya precisa valoración remite al informe conjunto de la Directora Gerente de Aragonesa de Servicios Telemáticos y el Director General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, informe que se adjunta a la memoria.

5º) Se ha evacuado asimismo informe de la **Secretaría General Técnica** del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

6º) Se incorpora igualmente al expediente certificación y copia del texto íntegro del **Acuerdo de 22 de noviembre de 2016 del Gobierno de Aragón** por el que se toma conocimiento del anteproyecto de Ley y se acuerda someter el texto a informe de las Secretarías Generales Técnicas de los departamentos, de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como el resto que gocen de carácter preceptivo.

7º) Constan a continuación, en ejecución del acuerdo anterior, los **informes evacuados por los departamentos** de la Administración de la Comunidad Autónoma.

8º) Se ha elaborado en consecuencia **informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública** por el que se exponen en un cuadro resumen los motivos por los que se aceptan o rechazan las alegaciones y sugerencias recibidas.

9º) Concluye el expediente remitido con el **informe del Director General de Presupuestos, Financiación y Tesorería**, seguido de una comunicación del a Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, de lo que se deriva que la memoria económica será completada.

10ª) El presente anteproyecto de Ley **no precisa del dictamen del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón**, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del artículo 13 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón.

**VI.- En cuanto al contenido material del anteproyecto** hemos de distinguir los aspectos formales de los materiales.

**Desde el punto de vista formal**, en la elaboración de este anteproyecto se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015.

Indicar únicamente que algunas palabras o expresiones como “departamento” o “entidades de derecho público” constan escritas en ocasiones con minúscula y en otras con mayúscula, sin que se aprecie, a priori, un criterio al respecto.

**Desde el punto de vista material**, en el presente informe el contenido del anteproyecto según su propia sistemática, aludiendo a aquellos preceptos sobre los que deba hacerse mención a alguna cuestión, y sin detenimiento en aquellas partes sobre las que no se considera necesario realizar observaciones, especialmente cuando se limitan a recoger la normativa básica estatal.

Se constata que no se han regulado por el momento cuestiones recogidas como preceptivas en la regulación estatal básica cuya vigencia ha quedado demorada durante el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, como el

registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, o el archivo único electrónico.

La exposición de motivos tiene un contenido acorde con su naturaleza.

## TÍTULO PRELIMINAR

### CAPÍTULO I

El artículo 2 precisa el ámbito subjetivo de aplicación, indicando que se extiende a todo el sector público autonómico, cuya composición expone por enumeración, si bien la definición de cada uno de los integrantes se difiere al capítulo correspondiente. Así, a modo de ejemplo, los organismos autónomos se definen en el artículo 101 del anteproyecto.

Sin embargo, entendemos que la dicción del punto primero debería matizarse, dado que no toda la ley es se aplica a todo el sector público. Si bien es cierto que a lo largo del texto cada precepto va indicando a qué parte del sector público se aplica, ello no ampara, a nuestro juicio, una dicción genérica imprecisa en el artículo que precisamente tiene por objeto regular la cuestión, y que induce a confusión, como lo hace, por los mismos motivos, el artículo 1 de la Ley 39/2015.

A nuestro juicio es más acertada una redacción del estilo de la empleada en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo que formulamos la siguiente propuesta:

*“1. La presente Ley se aplica, en la forma y términos previstos en la misma, a todo el sector público autonómico que comprende: (...)”*

El artículo 3 tiene por objeto la regulación los principios generales, recogiendo los previstos en la legislación básica estatal, a los que se ha añadido el de accesibilidad (aceptando la sugerencia de un departamento) y el de usabilidad. Este último término constituye un anglicismo de uso frecuente en el campo de la informática, entre otros, pero no recogido en el diccionario de la Real Academia por lo que desaconsejamos su empleo. La facilidad de uso de los medios puestos a disposición de los ciudadanos ya viene comprendida en los principios de simplicidad, claridad, accesibilidad y proximidad.

## CAPÍTULO II

La Sección Primera (arts. 5 a 8) viene a recoger la normativa estatal básica.

La Sección Segunda regula la competencia trasladando la legislación básica con algunas especialidades, de las que destacaremos las siguientes.

En el artículo 10 "*Delegación de competencias*" se ha querido recoger en el punto 5 la sugerencia del Departamento de Sanidad, de dejar claro que la delegación únicamente pierde eficacia por revocación expresa, sin que el cambio de titular del órgano delegante produzca ese efecto. Sin embargo la redacción propuesta (*Las delegaciones de competencias sólo perderán su eficacia por revocación expresa del titular del órgano delegante*) plantea otros problemas.

Así, por ejemplo, en determinados casos la delegación debe ser autorizada por un tercero, y la redacción del anteproyecto convertiría tal autorización en irrevocable pues la pérdida de eficacia de la delegación únicamente podría conseguirse mediante revocación expresa del delegante, que no es el autorizante. Es el caso del punto segundo del mismo artículo 10, que exige que la delegación sea aprobada por los órganos de que dependan el órgano delegante y el delegado o aceptada por este último en los casos de delegación en organismos públicos. También es el caso del artículo 13, que impone la aprobación previa del órgano superior de quien dependa el órgano delegado, si el delegante y el delegado pertenecen a diferentes departamentos.

Dado que la posibilidad de revocación en cualquier momento por el órgano delegante ya se recoge en el artículo 10.4, se sugiere una nueva redacción para el 10.5 que simplemente indicara:

*"Las delegaciones de competencias no perderán su eficacia por cambio del titular del órgano delegante."*

El artículo 17, al regular los requisitos formales de la encomienda de gestión, alude en su punto segundo al "Presidente del organismo público o consorcio encomendante". Sería más oportuna la expresión "órgano máximo de dirección", que se emplea en otros preceptos del anteproyecto, puesto que no en todos los casos dicho órgano recibe el nombre de Presidente.

En el artículo 18 del anteproyecto, al recoger la normativa básica contenida en el artículo 12 de la Ley 40/2015 se ha omitido un verbo que parece alterar el significado de la delegación de firma (lo incluimos subrayado y sin cursiva):

*“Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten ya sea por atribución o bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 12.”*

Como es sabido la delegación de firma se diferencia de la delegación de competencias en que en la primera se delega únicamente la firma del acto en el momento de formularlo por escrito, no la competencia, que continúa ostentando el delegante, ya la estuviera ejerciendo por tenerla atribuida por haberle sido delegada previamente. Sin embargo en la delegación de competencias son estas últimas las que se transfieren.

Pues bien, la omisión del verbo ostentar induce a la duda de si la delegación de firma se efectúa *“ya sea por atribución o bien por delegación de competencias”*, lo que sería contradictorio con el concepto mismo de delegación de firma.

Más allá de la disquisición gramatical, se recomienda conservar la dicción literal de la Ley 40/2015 y por lo tanto la inclusión del verbo omitido.

El artículo 19 regula la suplencia, y al prever la designación de suplente indica en la letra b que pueda efectuarse por el órgano competente. Ello nos lleva al artículo 20, que es el que aparentemente regula el órgano competente para la designación del suplente. Decimos aparentemente por una parte porque el título del precepto desorienta, al ser la rúbrica “ámbito de la suplencia”, que como ya advirtieron los Departamentos de Economía e Innovación, no guarda relación con su contenido.

El problema del título sería una cuestión menor, pero no lo es que las causas generadoras de la necesidad de suplencia a las que se refiere el artículo 20 son incompletas, ya que se han omitido los casos en los que haya sido declarada la abstención o recusación, al tiempo que los artículos 33 y 34, reguladores de esta última circunstancia, tampoco prescriben el órgano que ha de designar al sustituto de quien se abstiene o es recusado.

No parece que tenga mucho sentido que al regular en el artículo 19 qué órgano será competente para designar al suplente se diga que será competente el órgano competente, como hace la letra b. Es una tautología y no despeja las dudas. Tampoco cabe una remisión directa al artículo 20, puesto que, como se ha visto, es incompleto. Lo que nos lleva a pensar que se ha querido decir que será competente para nombrar al suplente quien lo fuera para dictar el acto. Ello podría ser posible en algunos

supuestos de ausencia prevista, pero no en otros como en los imprevistos o los de abstención y recusación.

Es necesario, como se ha visto, aclarar esta cuestión.

Una alternativa sería indicar en el 19.2.b. *“Por el órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente, cuando se produzca el supuesto que dé lugar a la silencio”*. Simultáneamente, el artículo 20.1 diría *“Los Consejeros serán sustituidos provisionalmente en los supuestos previstos en el artículo anterior por otro Consejero, que será designado por el Presidente”*.

El artículo 21 regula los supuestos en los que puede plantearse un conflicto de atribuciones, el procedimiento para su resolución, y algunos aspectos de ésta, como el plazo para resolver o el sentido del silencio. El artículo 22, si bien lleva por título *“Resolución de los conflictos de atribuciones”*, únicamente regula los órganos competentes para ello. En consecuencia se recomienda, bien el cambio de título, que pasaría a ser del tipo *“competencia para la resolución de los conflictos de atribuciones”*, bien la inclusión en el artículo 22 de los puntos 5 y 6 del artículo 21.

A continuación, la Sección 3ª aborda el régimen jurídico de los órganos colegiados, que respeta la legislación básica y regula especialidades de modo análogo al específicamente previsto en la Ley 40/2015 para la Administración General del Estado.

A este respecto, en el artículo 26 convendría una aclaración en relación a la abstención de los miembros de los órganos colegiados que tengan la condición de natos por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas. El punto 1.d) de dicho precepto prohíbe a estos miembros la abstención en las votaciones, con idéntica redacción al artículo 19.3. c) de la Ley 40/2015, que carece de carácter básico como indica la Disposición Final decimocuarta de la Ley. Ciertamente es que a continuación el punto 2 impone la abstención cuando concurra conflicto de interés, como también lo hace la legislación estatal.

La convivencia en nuestra legislación de los conceptos *“causas de abstención”* y *“conflicto de interés”* causa ciertas disfunciones, pues genera la duda de si sus ámbitos son idénticos, o si precisamente la convivencia de ambos se debe a la falta de identidad.

El conflicto de interés viene definido en el artículo 11 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, definición que si bien se aplica en esta ley a dichos altos cargos es extrapolable, como

delimitación conceptual, a cualquier persona, cualquiera que sea el puesto que desempeñe, en quien dichas circunstancias puedan concurrir.

*“Se entiende que un alto cargo está incurso en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15, pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos.”* Enumera a continuación el precepto que se consideran intereses personales.

Parece que los supuestos en que concurren causas de abstención podrían ser más amplios que aquéllos en los que concurre conflicto de interés, por lo que se recomienda que en el punto 2 del artículo 26 a *“Los miembros del órgano colegiado deberán abstenerse cuando concurra conflicto de interés”* se añada una expresión del tipo *“o alguna de las causas de abstención previstas en esta ley”*. De esta manera quedaría claro que la obligación de abstención atañe incluso a los miembros de los órganos colegiados que tengan la condición de natos por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La Sección 4ª, artículos 33 y 34 reproduce la normativa básica estatal.

### CAPÍTULO III

El artículo 35 remite en materia de potestad sancionadora a la legislación estatal, si bien contiene una previsión subsidiaria para el caso de no estar prevista la competencia en materia de imposición de sanciones. Para evitar posibles dudas debería corregirse la dicción de la letra b) del punto 3, para indicar *“por encima de doce mil euros”* en lugar de *“desde doce mil un euros”*, dado que la letra anterior abarca *“hasta doce mil euros”*. Debe tenerse en cuenta que podría darse el caso de sanciones entre ambos importes, es decir, con decimales (como 12.000,35 €), por ejemplo cuando ésta se fija en función del daño causado, o cuando se calcula aplicando un porcentaje sobre otra cantidad. Con independencia de los ejemplos que existan o no actualmente en la normativa sancionadora, lo cierto es que no es aconsejable que existan importes cuya competencia no haya sido atribuida a ningún órgano.

Es el criterio que ha seguido la letra c) del mismo punto 3, que alude a *sanciones por encima de treinta mil euros*.

## CAPÍTULO IV

Lo primero que llama la atención de este capítulo IV es su título: Funcionamiento electrónico del Sector Público. Esta rúbrica contrasta con la del Capítulo II “De los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”, y lleva a pensar que las disposiciones del Capítulo IV se aplicarán a la totalidad del Sector Público. Sin embargo, ninguna de sus normas tiene un ámbito de aplicación más amplio que el definido en el artículo 2.3. como “Administración Pública”, por lo que el título debería modificarse para no inducir a error.

En el artículo 37 se emplea nuevamente el término *usabilidad* en el apartado 1, cuya utilización ya se ha desaconsejado en el presente informe en relación al artículo 3 del anteproyecto.

## TITULO I

### CAPÍTULO II

En este capítulo, artículos 47 a 50 del anteproyecto, convenimos con la alegación presentada por el Departamento de Economía, pues parece producirse una confusión, en concreto en el artículo 49, entre el departamento competente para la racionalización de los procedimientos y el que lo sea para articular las herramientas informáticas. En este sentido resulta chocante que sea el departamento competente en materia de administración electrónica el que establezca los criterios para la racionalización de los procedimientos (punto 1) o pueda parecer el único con posibilidad de instar la revisión de los procedimientos administrativos con objeto de homogeneizar trámites dentro de los mismos.

Todos los departamentos son responsables de la racionalización y agilización de los procedimientos administrativos, como señala el primer inciso del punto 1, lo que, si ningún precepto posterior indica lo contrario, supone que todos los departamentos gozan de la posibilidad de proponer criterios para la racionalización y de instar la revisión de los procedimientos. En este punto 1 del artículo 49, podría añadirse a continuación que *“El departamento competente en materia de administración electrónica propondrá criterios de racionalización de los procedimientos que faciliten su puesta a disposición a los ciudadanos como servicios digitales de la administración electrónica.”* De esta manera queda claro que cuando se trata de criterios relacionados con los servicios digitales es este departamento el obligado, por ser el competente, a realizar propuestas, sin perjuicio de las competencias o posibilidades del resto de

departamentos, y sin perjuicio, especialmente, del competente para aprobar esos criterios como de obligado cumplimiento, más allá de las propuestas efectuada por cualquiera de ellos.

En la misma línea, en el punto 3 podría decirse que el departamento competente en materia de administración electrónica instará la revisión de los procedimientos administrativos con objeto de homogeneizar trámites y de modificar las peticiones de identificación a los ciudadanos y de documentación que no se consideren necesarias para la prestación de los servicios digitales.

#### CAPÍTULO IV

Este capítulo recoge aquellos derechos de las personas en sus relaciones con la Administración respecto de los que se introduce alguna especialidad o desarrollo de la normativa estatal básica contenida principalmente en los artículos 13 y siguientes de la Ley 39/2015.

#### CAPÍTULO V

El artículo 56 regula los encargos a medios propios. La principal virtualidad de estos negocios jurídicos es que pueden suscribirse en la medida en que queden excluidos del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público, lo que hace posible realizar el encargo de manera directa, sin sujetarse a los principios y normas de la contratación pública.

Goza por lo tanto de pleno sentido que la definición de “medio propio” se realice en este anteproyecto de ley por remisión a la legislación sectorial.

Se recoge asimismo la previsión del artículo 17 de la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que expresamente alude a la posibilidad de encargos (“*adjudicaciones de contratos*” según la terminología de la Directiva) del medio propio (“*persona jurídica controlada*”) a la Administración de la que dependan (“*al poder adjudicador que la controla*”) o a otros medios propios que dependan de la misma (“*otra persona jurídica controlada por el mismo poder adjudicador*”).

En relación al punto 3 de este artículo, observamos que el Departamento de Desarrollo Rural había sugerido que a la afirmación “Los medios propios tendrán la condición de poder adjudicador a efectos de lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público” se añadiera “cuando así resulte de la misma”. En el correlativo informe de la

Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública consta que se acepta la propuesta porque mejora la comprensión, y sin embargo no se incorpora.

Efectivamente, dado que la definición de los entes que deban ser considerados poderes adjudicadores se efectúa por la legislación básica estatal al trasponer las directivas sobre la materia, tendría sentido sustituir este punto por otro que señalara, por ejemplo:

*“A efectos de lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público los medios propios tendrán la condición de poder adjudicador cuando así resulte de dicha legislación”.*

Si bien probablemente tendría más sentido simplemente suprimir este punto, puesto que lo que se dice no aporta nada, dado que a los efectos de la legislación de contratos todos los entes tienen la condición de poder adjudicador cuando así resulte de dicha legislación.

Si simplemente se mantiene el punto 3 en su redacción actual ello implicará que un medio propio que la legislación de contratos no calificara como poder adjudicador quede de todos modos, por exigirlo la Ley aragonesa, sujeto a las obligaciones que la normativa básica estatal imponga a los poderes adjudicadores.

Plantea problemas el punto 8 de este artículo 56, según el cual *“Los encargos regulados en este artículo podrán también efectuarse a medios propios en los que exista una participación minoritaria de la iniciativa privada siempre que la misma venga impuesta en una norma con rango de ley.”*

Parece que se está recogiendo la excepción contemplada en la ya citada Directiva 2014/24/UE, relativa a determinadas formas de participación de capital privado, en lo que se aprecian los siguientes inconvenientes.

Por una parte el punto 8 del artículo 56 autoriza a realizar encargos a medios propios en los que exista una participación minoritaria de la iniciativa privada. Actualmente tal previsión es inaplicable, pues la regulación de los medios propios en la normativa estatal básica exige expresamente para ostentar tal condición que la totalidad del capital sea de titularidad pública (artículo 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

Tampoco cabe, a nuestro juicio, una redacción alternativa que siga la dicción literal de la Directiva 2014/24/UE.

Debe tenerse en cuenta que la citada Directiva no emplea en este contexto el término "medio propio", sino que lo que regula es cada supuesto excluido del ámbito de aplicación de la normativa, en el que cabe, por lo tanto, la adjudicación directa, incluyendo entre estos supuestos no solo aquellos en los que *"no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica a la que se adjudica el contrato"*, sino también a aquellos otros en los que convivan *"formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales, de conformidad con los Tratados, y que no otorguen una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada"*.

Esta excepción no ha sido recogida por el momento por la legislación estatal básica, que actualmente únicamente excluye de su ámbito de aplicación, por lo que aquí interesa, a los encargos a medios propios, sin que la legislación aragonesa pueda contemplar nuevos supuestos de exclusión del ámbito de aplicación de la normativa básica sin contravenirla.

A este respecto el Tribunal Constitucional ha reiterado en sucesivas ocasiones, como en Sentencia 141/1993 de 22 abril, que *"«la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental» [SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992]. Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» [SSTC 236/1991 y 79/1992]."*

Añade esta misma sentencia que la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas, por lo que parece bastante claro que la

determinación del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público ha de gozar de carácter básico, sin que las Comunidades Autónomas puedan regular exclusiones.

Sobre los efectos de las Directivas de contratación pública en la regulación de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, tras la conclusión del plazo de transposición se ha pronunciado el Informe 17/2015, de 3 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Aborda dicho informe, en este contexto, la competencia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo de las Directivas. Para ello alude a la doctrina constitucional que se citó por la Junta en el Informe 15/2010:

*«La normativa básica en materia de contratación tiene principalmente por objeto proporcionar garantías de publicidad, libre concurrencia igualdad y seguridad jurídica que aseguren a todos los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas. Los preceptos que tiendan directamente a dotar de efectividad práctica a estos principios deben de ser considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudiera ser sustituidas por otras regulaciones complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello».*

A la vista de la jurisprudencia constitucional, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa alcanza la siguiente conclusión: el principio de prudencia y coherencia normativa aconsejaría esperar a la regulación básica estatal en aspectos sobre los que no cabe duda de dicho carácter básico.

Debe añadirse que este mismo informe 17/2015 considera que quedan excluidos del efecto directo aquellos contenidos de las Directivas que son susceptibles de transposición facultativa, es decir, aquellos que los Estados miembros pueden incorporar, o no. Y ello porque estas normas carecen de incondicionalidad.

Por lo tanto, no cabe considerar que la norma que permite excluir un determinado negocio jurídico del ámbito de aplicación de la legislación de contratos públicos goce de efecto directo.

Es además posible que la normativa básica estatal, cuando se apruebe, continúe sin recoger esta excepción (lo que de momento se confirma en el proyecto de ley

actualmente en tramitación parlamentaria), especialmente teniendo en cuenta que la legislación española no contempla actualmente ningún supuesto en el que la participación de capital privado sea preceptiva, pues esta especialidad se contempló en la Directiva Comunitaria en atención a las especialidades de otros Estados Miembros.

No obstante, si finalmente la legislación estatal básica optara por incorporar esta previsión, sería, naturalmente, de aplicación en Aragón, por lo que la supresión del punto 8 del artículo 56 no genera ningún perjuicio.

En cuanto al artículo 57, concepto y régimen general de la **acción concertada**, llama la atención que ese concepto sea distinto al previsto en el artículo 3 de la reciente Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, especialmente por haberse suprimido el inciso que exigía en estos acuerdos las garantías de no discriminación, transparencia y eficiencia en la utilización de fondos públicos.

## TITULO II

### CAPÍTULO I

En este capítulo se recoge la normativa básica del régimen jurídico de los actos administrativos con las especialidades derivadas de la organización propia.

Cabe destacar la **eliminación en la legislación básica estatal de la reclamación previa a la vía laboral** -con excepción de las prestaciones a la Seguridad Social- de modo que actualmente, la nueva redacción dada a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social únicamente exige el agotamiento de la vía administrativa para dejar expedita la vía judicial.

Pues bien, como ha advertido ya algún jurista, ello puede provocar un retraso en la resolución de conflictos, en caso de silencio por parte de la Administración, pues ésta disponía de treinta días para resolver una reclamación previa a la vía laboral, y sin embargo dispone de tres meses para resolver un recurso de alzada. De ahí que se haya llegado a proponer la inclusión de una previsión expresa que declare el fin de la vía administrativa en actos en materia de personal emanados de órganos de rango inferior a los generalmente contemplados con este efecto (Presidente, Gobierno, Comisiones Delegadas del Gobierno, Vicepresidentes, y Consejeros). En este sentido, la Administración General del Estado prescribe que en su ámbito ponen fin a la vía administrativa los actos emanados de los órganos directivos con nivel de Director

general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal (artículo 114 de la Ley 39/2015).

## CAPÍTULO II

El artículo 60, bajo la rúbrica “revisión de oficio”, contempla tanto el procedimiento para la revisión de los actos y disposiciones nulos de pleno derecho como de los anulables, por remisión a la legislación básica estatal, añadiendo las especialidades propias de la Administración aragonesa.

En este sentido se recomienda que en la letra a) la alusión al “Consejo Consultivo”, en los dos párrafos, se haga al “Consejo Consultivo de Aragón”, que es el nombre que recibe en la Ley 1/2009, de 30 de marzo.

Por lo que respecta a la letra b), relativa a la revisión de los actos anulables, debería indicarse expresamente que se refiere a los actos favorables para los interesados, como lo hace el artículo 107 de la Ley 39/2015, pues de lo contrario entra en colisión con el artículo siguiente, que permite la revocación de los actos desfavorables.

Por otra parte la mención a la lesividad es incompleta, pues debe hacerse a la lesividad para el interés público. Este inciso no es en absoluto irrelevante, pues abundante jurisprudencia exige dicha lesión al interés público, no solo al ordenamiento jurídico, como condición para estimar la impugnación en vía jurisdiccional de un acto declarado lesivo.

Si bien es cierto que la redacción del anteproyecto reitera la actualmente vigente en el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, debe ser mejorada en el sentido sugerido.

En consecuencia se propone la siguiente redacción:

*“b) La revisión de los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo establecido en la legislación básica estatal exigirá su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa tras su declaración de lesividad para el interés público mediante Orden del Consejero titular del departamento del que emane el acto o al que esté adscrito el organismo público que lo haya dictado, o mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón respecto de sus actos. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa requerirá autorización del Gobierno de Aragón.”*

La introducción de la necesidad de autorización del Gobierno de Aragón para la interposición del recurso es en realidad superflua, puesto que todo ejercicio de acciones requiere dicha autorización.

En cuanto al artículo 61, en la medida en que transcribe el artículo 109 de la Ley 39/2015 adolece de la misma imprecisión que compromete la seguridad jurídica, pues fija como límite "el plazo de prescripción" sin especificar cuál es ese plazo.

El propio Consejo de Estado, en su dictamen 275/2015 relativo al anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas afirmó lo siguiente:

*"La novedad radica en la sustitución de las palabras "en cualquier momento" por el inciso "mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción", expresión ésta sobre la que no hay explicación alguna en el expediente pero que indudablemente constituye un límite temporal al ejercicio de la potestad de revocación. Se trata de un límite que carece de una adecuada configuración en el precepto proyectado, de cuyo tenor no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar."*

Como puede verse la derogada Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común otorgaba en su artículo 105 esta facultad de revocación "en cualquier momento", por lo que es evidente que se ha pretendido limitar, limitación que debe trasladarse al ordenamiento autonómico. Parece razonable en tal sentido entender que se han pretendido trasladar los plazos de que dispone la Administración para la revisión de actos favorables a los interesados, por lo que se propone la siguiente redacción, que toma las expresiones temporales empleadas en la Ley 39/2015 para la revisión de oficio:

*"1. La Administración de la Comunidad Autónoma podrá revocar, en los plazos previstos en el párrafo siguiente, sus actos, expresos o presuntos, desfavorables o de gravamen, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.*

*2. Los actos que de acuerdo con la legislación básica estatal sean nulos de pleno derecho podrán revocarse en cualquier momento. Aquellos que conforme a dicha*

*legislación sean anulables no podrán revocarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo. "*

En el artículo 62 se sugiere, frente a la redacción del anteproyecto, coincidente con la vigente, que la posibilidad de rectificación de errores no se circunscriba a los órganos competentes para instruir y resolver, pues pueden dictarse en el seno de procedimiento actos de trámite emanados de órgano distinto del instructor o decisor.

Sería más adecuado, a nuestro juicio, una expresión del estilo de la empleada en relación a la abstención y recusación, de modo que se dijera que *"Las autoridades y el personal al servicio de la Administración podrán, en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado (...)."*

De no acogerse esta sugerencia entendemos que debería aludirse a los órganos competentes para instruir o resolver los procedimientos (mejor que en los procedimientos).

### CAPÍTULO III

En el artículo 63, al regularse el recurso de alzada, parece producirse una confusión entre el órgano competente para resolverlo y aquél ante quien puede interponerse, de tal manera que se ha suprimido en el anteproyecto la posibilidad de interponer el recurso ante el órgano que dictó el acto, que deberá remitirlo al competente para resolver, y se dice únicamente que se deberá interponer ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto, lo que contraviene la normativa básica estatal.

Podría decirse que estos actos serán susceptibles de recurso de alzada, que podrá interponerse ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, que también será el competente para su resolución (como se explicita en el artículo siguientes para el recurso extraordinario de revisión). A continuación se añadiría que podrá igualmente interponerse ante el órgano que dictó el acto impugnado, en cuyo caso éste deberá remitirlo al competente para resolver en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

En el apartado 3 de dicho artículo la coma tras "en ningún caso" hace confusa la redacción, de modo que debería suprimirse.

#### CAPITULO IV

Desarrolla este capítulo la posibilidad de sustitución de los recursos administrativos concedida en la legislación básica, y que ya se contemplaba en el vigente Texto Refundido de la Administración.

Sin embargo actualmente la regulación se refiere a impugnaciones ante Comisiones, mientras el anteproyecto ha añadido "o Tribunales" en los puntos 1 y 2 del artículo 66, referencia a los Tribunales que se omite en lo sucesivo (punto 3 del mismo artículo y artículo 68), lo que induce a pensar que han de considerarse órganos distintos sujetos a distintas normas en cuanto a su composición. Esto último es posible, puesto que la específica Ley que regule la sustitución del recurso administrativo podría fijar para un "Tribunal" una composición diferente a la establecida en el artículo 68.

No obstante, dado que cualquiera que sea la forma o nombre que adopte este órgano, debe actuar con respeto a los principios, garantías y plazos que la legislación básica reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo, en el punto 3 del artículo 66 deberían añadirse la alusión a los Tribunales junto a las Comisiones. O, eventualmente, emplear en todo el capítulo un único término.

Este mismo anteproyecto regula, en su Disposición adicional décima, la impugnación ante la **Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción** en sustitución del recurso de alzada contra los actos de los órganos que tengan atribuida la competencia en relación con dicha prestación.

Pues bien, la composición de esta Comisión no respeta las normas generales que ha fijado la misma ley en el artículo 68, lo que no es contrario a derecho, si bien carece de coherencia jurídica. Si se entiende que la composición de cada Comisión deberá adaptarse a las circunstancias concretas concurrentes sería preferible no regular normas generales al respecto que sistemáticamente sean ignoradas, incluso en la misma ley que las fija.

Como decimos, el artículo 68 del anteproyecto prescribe expresamente que se nombre un Secretario que actuará con voz y sin voto, luego no se trata de un vocal. Sin embargo la D. A. 10ª impone que el Secretario sea nombrado entre los vocales (evidentemente con voz y voto).

Por otra parte el artículo 68 del anteproyecto incluye en las Comisión únicamente dos vocales, mientras la D.A. 10ª opta por cuatro (además de los respectivos suplentes).

Con independencia de lo anterior, la D. A. 10ª debe corregirse en la medida en la que afirma en su punto 5 que uno de los vocales es designado “en representación del departamento competente en materia de servicios sociales”. Tanto la legislación estatal básica como lógicamente la aragonesa prescriben que estas comisiones no han de estar sometidas a instrucciones jerárquicas, lo que no parece compatible con una actuación en representación del departamento competente en la materia. No queda, por otra parte, muy claro, si se refiere al vocal descrito en la letra c) o en la d) o en ambas.

Por lo tanto, si se mantiene la atribución de las funciones de secretario a un vocal, el punto 5 deberá referirse a él en idénticos términos a los utilizados en el punto 4 (*vocal designado de entre los funcionarios con titulación universitaria al servicio del departamento competente en materia de servicios sociales, o vocal experto en materia de servicios sociales, o, si es lo que se pretende, cualquiera de ellos*), o por remisión a las letras (*vocal referido en la letra c del párrafo anterior*).

### TÍTULO III

#### CAPÍTULO I

La determinación de quiénes has de ostentar la condición de alto cargo requiere de alguna precisión adicional o corrección.

Así, el artículo 70 regula a los **órganos superiores y órganos directivos**, atribuyéndoles la condición de alto cargo. De manera separada el artículo 71 se refiere a los Delegados Territoriales, de modo que, si bien afirma que tendrán nivel orgánico de Director General, parece que no quedan sujetos a las previsiones del artículo 70, y por tanto ni son órganos directivos ni ostentan la condición de alto cargo.

Sin embargo, la disposición adicional quinta de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón sí los considera altos cargos a los efectos de la regulación de incompatibilidades contenida en dicha Ley, disposición adicional que deberá ser modificada para incluir al Secretario General de la Presidencia, como diremos más adelante.

La vigente Ley de la Administración no se pronuncia sobre la condición de altos cargos de los órganos superiores y directivos o de los Delegados Territoriales, por lo que esta discordancia a la que nos referimos no se venía produciendo, y sin embargo se crea en el anteproyecto sujeto a informe.

En definitiva sería más claro, bien eliminar en este anteproyecto la calificación de alto cargo, cuestión que sería regulada únicamente en la Ley del Presidente y del Gobierno, bien coordinar ambas leyes, por ejemplo unificando los artículos 70 y 71 de este anteproyecto, o añadiendo en el segundo la condición de alto cargo de los Delegados Territoriales –al menos a efectos del régimen de incompatibilidades–, como se hace en el primero, a fin de no aparentar contradicción con la Ley del Presidente y del Gobierno.

En el artículo 75.1 debería matizarse la atribución de competencias para la fijación de normas y directrices sobre régimen jurídico y retributivo de la función pública y su aplicación incondicional e indiscriminada a todo el sector público.

Por una parte debe recordarse que el artículo 103 de la Constitución Española impone en su punto 3 reserva de ley para la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, por lo que es excesiva la atribución de competencias al Consejero correspondiente para la fijación del régimen jurídico y retributivo de la función pública, aun siendo la redacción propuesta coincidente con la vigente en la Ley de la Administración.

Por otra parte, incluso en relación a las normas que no afecten al estatuto de los empleados, debe tenerse en cuenta que el sector público comprende también entidades como las entidades de derecho público y las sociedades mercantiles autonómicas, cuyo personal es mayoritariamente (o incluso íntegramente) laboral, por lo tanto sujeto al derecho laboral. De ello se derivan obligaciones para el empleador, como las de negociación colectiva, que no pueden entenderse eliminadas por la mera mención en el presente anteproyecto de la obligatoriedad del cumplimiento de las normas emanadas del departamento.

A fin de no contravenir la normativa que pueda ser de aplicación en cada caso, podría añadirse una expresión del tipo *“sin perjuicio del respeto al principio de reserva de ley y del cumplimiento de la normativa sectorial correspondiente”*.

Lo mismo cabe afirmar en cuanto a la aseveración contenida en el punto 2, relativa a los gastos de personal, que debería matizarse en idéntico sentido.

## CAPÍTULO II

En el artículo 77, al regular la iniciativa en la regulación de la estructura orgánica de los departamentos, se suprime la previsión de partir la propuesta de los Consejeros que

estén al frente de los departamentos competentes en las materias de organización administrativa y de hacienda, sin perjuicio de otras competencias de estos últimos.

El artículo 78, al regular las competencias de los Secretarios Generales Técnicos, incluye en la letra g) la actualmente vigente (artículo 17 e) de Planificar las actuaciones necesarias para la racionalización y simplificación de los procedimientos y de los métodos de trabajo del departamento, si bien, en lugar de hacerlo de acuerdo con las directrices y los criterios técnicos establecidos por la Inspección General de Servicios, este precepto del anteproyecto remite para la fijación de directrices y criterios al departamento competente en materia de administración electrónica. En esta cuestión el presente informe se remite a lo indicado en relación al artículo 49 del anteproyecto (página 11). En cualquier caso la decisión final que se adopte deberá quedar reflejada en ambos preceptos, a fin de evitar contradicciones.

Se suprime la regulación de los Gabinetes de Presidente y Consejeros, que queda contemplada únicamente en la Ley del Presidente y del Gobierno.

### CAPÍTULO III

Se reproduce la organización territorial actualmente vigente, ajustándose únicamente la previsión de la competencia para la propuesta de creación de los servicios provinciales, en coherencia con lo fijado en el artículo 77 del anteproyecto.

### TÍTULO IV

#### CAPÍTULO II

En el artículo 89, cuando se prescribe que las entidades del sector público institucional deben contar con un plan de actuación, es equívoca la expresión "en el momento de su participación". Parece que la norma quiere referirse a un ente creado con anterioridad, en el que la Comunidad Autónoma participa, directa o indirectamente, en un momento posterior. Debería, por lo tanto, aclararse la obligación impuesta, indicando, por ejemplo (y teniendo en cuenta que tanto el párrafo primero como el segundo del punto 1 se refieren a las entidades integrantes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que es innecesaria la reiteración de la mención):

*"Artículo 89. Control de eficacia y supervisión continua.*

1. Las entidades integrantes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 85.

*Para ello, contarán, en el momento de su creación o del inicio de la participación en ellas de cualquiera de los sujetos integrantes del sector público autonómico, 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 con su presupuesto que contendrán los objetivos y las líneas fundamentales de actuación.*

Por otra parte, para las sociedades mercantiles autonómicas, incluidas en el ámbito de aplicación de este precepto, existe una contradicción entre éste y el artículo 135 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón. El artículo 89 del anteproyecto objeto del presente informe atribuye el control de eficacia de las sociedades al departamento de adscripción o tutela. Por el contrario, el artículo 135 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón atribuye el control funcional y de eficacia de las sociedades al departamento de gestión, que según el mismo artículo es el competente en materia de patrimonio.

### CAPITULO III

#### Sección 1ª

El último párrafo del artículo 92 recoge la dicción literal equivalente del artículo 89.2 de la Ley 40/2015, precepto que carece de carácter básico. Por ello debe precisarse en la norma aragonesa, del mismo modo que se hace en el artículo 85.3 de este anteproyecto:

*“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.” O incluso de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

El anteproyecto prevé la creación de organismos públicos mediante ley, si bien recoge igualmente la posibilidad contemplada en la legislación estatal de su fusión mediante Decreto, lo que supone una deslegalización, como indica expresamente la Ley 40/2015, que alude a la modificación de la ley de creación mediante esa norma reglamentaria.

El anteproyecto prevé también, a continuación, en su artículo 99, la extinción mediante ley, con una nueva excepción. Razones de seguridad jurídica aconsejan añadir al primer punto la existencia de las dos excepciones “*Los organismos públicos se extinguirán mediante ley salvo en los casos de fusión y los previstos en el apartado siguiente.*” En el punto segundo se eliminaría “*Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior.*”

Por lo que respecta al artículo 100, *representación y defensa en juicio* (de los organismos públicos), debe ponerse en relación con la Disposición adicional primera del anteproyecto.

Dicha Disposición adicional primera, “*Del Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón*”, afirma que a los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón le corresponden la dirección y coordinación de la asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus organismos públicos, pero suprime lo que venía diciendo la Ley de la Administración, y que es adicional a la dirección y coordinación, a saber, que corresponderá a los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos la representación y la defensa en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 447.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referencia que hoy debe entenderse hecha al artículo 551.3 de dicha ley –que permite también la designación de abogado colegiado-.

Pues bien, cabe considerar que la mención a la defensa y representación de los Letrados es innecesaria, pues se halla fijada en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Decreto 167/1985 de Organización y Funcionamiento de la Asesoría Jurídica. Dado que éste carece de rango legal y que aquélla no alude expresamente a los organismos públicos, se aconseja hacer mención expresa a dichos organismos, corrigiendo la omisión en la disposición adicional primera del anteproyecto, como hace el artículo 100. Pero esta mención ha de ser completa: debe hablarse de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, también en el artículo 100 –que no lo hace-. De lo contrario cabría dudar si se está queriendo atribuir tal defensa y representación a quienes, ostentando la condición de Abogado en ejercicio estuvieran contratados en el organismo público (posible en el caso de las entidades de derecho público) y desempeñando funciones en su “servicio de régimen jurídico”, o “área jurídica” o “servicio jurídico”, o como se denomine en cada caso.

Mucho más claro jurídicamente sería eliminar el artículo 100 y completar la disposición adicional primera, o completar ambos preceptos.

## Sección 2ª

No queda claro, en el artículo 103, el régimen de personal de los organismos autónomos. Una versión anterior del anteproyecto recogía la redacción de la vigente Ley de la Administración en cuanto afirmaba que los organismos autónomos no tendrán Función Pública propia. A propuesta de la Dirección General de Función Pública se ha sustituido la dicción por *“no tendrá personal laboral propio”*. Sin embargo, la vigente Ley de la Administración también añade que Comunidad Autónoma les adscribirá el personal necesario para la provisión de los puestos de trabajo del organismo, mención que se ha suprimido para ser sustituida por *“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.”*

Resultado de lo anterior es que no queda clara la forma de provisión de puestos de trabajo en los organismos autónomos, al tiempo que se escapa el sentido jurídico de disponer el organismo de personal funcionario propio pero no de personal laboral propio (pues únicamente éste ha sido excluido), a pesar de haberse previsto expresamente que quepa la existencia de los dos tipos de personal.

## Sección 3ª

En el artículo 109, el régimen jurídico de las entidades de derecho público que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado adolece de una redacción, que sin bien parece ser idéntica a la de la Ley 40/2015 no lo es, y en cualquier caso es confusa.

Fija una regla general: estas entidades de derecho público se regirán por derecho privado. A continuación nombra las excepciones, es decir, los casos en los que se aplica derecho público, en una enumeración continua en la que se intercalan comas y puntos y comas. Todo ello genera un párrafo largo y farragoso con la consiguiente importante dificultad interpretativa poco compatible con la seguridad jurídica. Las excepciones, a las que se aplica derecho público, parecen ser las siguientes (desglosadas):

- 1.- en la formación de la voluntad de sus órganos
- 2.- en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y
- 3.- en los aspectos específicamente regulados para las mismas:

a) en esta Ley en materia de régimen jurídico, personal y de contratos del sector público

b) en su ley de creación, sus estatutos y en las normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación.

Si la anterior interpretación es correcta no se alcanza a comprender el motivo por el que en relación a esta ley (la letra "a" según desglose de este informe) se describen los sectores a los que se refiere la excepción, y en las otras normas (letras "b") no. Contribuye a la falta de claridad el hecho de que se hayan citado tres aspectos (régimen jurídico, personal y de contratos), uno de los cuales (régimen jurídico) integra a los otros dos (personal y contratos) pero goza de un contenido más amplio que de hecho se desglosa en el articulado (régimen patrimonial, presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero), y que precisamente da lugar a la aplicación de derecho público.

¿Significa esto que el artículo 114 (*"Las entidades de Derecho público aplicarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control establecido por la normativa de hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón"*) no es de aplicación a las entidades de derecho público que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado porque es una norma recogida en esta ley que no se refiere expresamente a estas entidades y no versa sobre materia de régimen jurídico, personal y de contratos del sector público?

También surge la duda acerca de si la distinta dicción literal de los artículos 107 y 114 (además de incluir el segundo la mención al régimen presupuestario que el primero regula en el artículo anterior) tiene un propósito o es meramente casual.

Como cuestión menor, advertir que "entidades de derecho público" figura, con las palabras "derecho" y "público" comenzando aleatoriamente en unas ocasiones con minúscula (por ejemplo en el artículo 109) y en otras con mayúscula (ej. art. 111.5, 112.1 y 2), lo que debería corregirse por motivos de técnica normativa.

En relación al régimen de personal contenido en el artículo 111, en el punto 2, a fin de una correcta comprensión del precepto, deben suprimirse las comas que siguen a las palabras "retribuciones" y "caso":

*"2. Su régimen jurídico, incluido el de selección y provisión de puestos de trabajo, será el de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus retribuciones en*

*ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla.”*

Se aprecia por otra parte una contradicción entre el punto 1 y el segundo párrafo del punto 3 de este artículo 111. El 1 indica con carácter preceptivo que el personal, también el laboral, sea seleccionado en todo caso en la forma establecida para el personal al servicio de la administración. Sin embargo, el segundo párrafo del punto 3 permite la selección del personal laboral propio, por los procedimientos que se determine, mediante convocatoria pública y proceso selectivo basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad. De acuerdo con el punto 1 no debe determinarse ningún procedimiento, puesto que el procedimiento será en todo caso el establecido para el personal al servicio de la administración. La misma contradicción se aprecia con el punto 6 de este precepto.

Si se ha pretendido realizar una distinción entre la provisión de puestos por personal procedente de la Administración de la Comunidad Autónoma y la selección de personal laboral propio, debe aclararse este extremo, puesto que la redacción actual del punto 1 no contiene ningún matiz en este sentido.

#### **Capítulo IV**

En el capítulo *“De las sociedades mercantiles autonómicas”* el primer artículo es el 115 *“Definición”*. Sin embargo dicho precepto comienza definiendo un tipo de ellas, y reserva la definición general para el punto segundo. Razones de técnica normativa aconsejan que el orden sea el inverso. Debe comenzarse definiendo las sociedades mercantiles autonómicas, y especificar en el punto segundo aquellas que son de capital íntegramente público. En definitiva, se trataría de reproducir el orden del artículo 133 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón.

Sin embargo, tanto en el citado Texto Refundido como en el presente anteproyecto se detecta una disfunción en el concepto *“sociedad mercantil autonómica de capital íntegramente público”*, puesto que lo circunscriben a aquellas sociedades en las que el capital no solo sea público, sino además autonómico. De esta forma quedarían fuera de este concepto las sociedades mercantiles en las que una parte minoritaria del capital fuera titularidad del Ayuntamiento de Zaragoza, o del de Huesca o Teruel, o de una Diputación Provincial, o de la Administración del Estado. En estos casos, que se dan en la realidad, estaríamos ante sociedades mercantiles autonómicas, se trataría, además, de sociedades mercantiles de capital íntegramente público, y sin embargo, no entrarían en la definición que se ha recogido de *“sociedad mercantil autonómica de capital íntegramente público”*, puesto que algunas participaciones no pertenecerían ni

a la Administración de la Comunidad Autónoma, ni a sus organismos públicos ni a otras sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público.

El artículo 118, regulador del régimen jurídico, es confuso, aun cuando su redacción es paralela a la de la ley 40/2015. La excepción “salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación”, si es una excepción a la aplicación del ordenamiento jurídico privado debe indicarlo, puesto que sigue en la enumeración de normas aplicables no solo a éstas últimas (las de ordenamiento jurídico privado) sino también a “esta ley” y a “lo previsto en la legislación de hacienda y patrimonio de Aragón”. De manera que debe precisarse a qué *normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación* se está refiriendo el precepto y que es la que debe ser aplicada. Por ejemplo, ¿Qué significa que se regirá por el ordenamiento jurídico privado salvo cuando sea de aplicación la normativa de personal? ¿Qué normativa de personal? ¿La de esta ley? Aparentemente no, puesto que “esta ley” es la primera enumerada como aplicable, de modo que no tiene sentido introducirla en la excepción. Lo que en resumen parece que se quiere decir es que será de aplicación la normativa que expresamente indique que le es de aplicación. Las formulaciones en positivo (como la del artículo 109 del anteproyecto) suelen ser menos intrincadas que el sistema de las excepciones. Así, a modo de ejemplo:

*“Las sociedades mercantiles autonómicas se regirán por lo previsto en esta Ley, en la normativa de hacienda, de patrimonio, presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación que les sea de aplicación, y por el ordenamiento jurídico privado. En ningún caso, podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.”*

El artículo 135 del anteproyecto, referido a las fundaciones, tiene una redacción similar a la que aquí se cuestiona, si bien al menos indica “de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes”. En cuanto a la Ley 40/2015, también en materia de fundaciones es más clara, pues su artículo 130, tras la enumeración “salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control económico-financiero y de contratación” añade “del sector público”, lo que otorga a la prescripción el sentido del que carece la versión autonómica.

En relación al artículo 119.6, que alude a los representantes del Gobierno de Aragón en el consejo de Administración u órgano de gobierno de la empresa, hemos de advertir que en la mayoría de los casos los miembros de dichos órganos no ostentan la condición de representantes del Gobierno de Aragón.

De acuerdo con el **Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital**, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio (en adelante TRLSC), los administradores de la sociedad de capital podrán ser personas físicas o jurídicas (artículo 212 TRLSC).

Dichos administradores, nombrados por la Junta de socios (o por acuerdo del socio único) **no actúan “en representación”** de ninguno de dichos socios, ni siquiera del socio que les ha propuesto.

Muy al contrario, la citada Ley de Sociedades de Capital es clara cuando incluye entre las obligaciones de los administradores el **deber personal de diligencia** (artículo 225 TRLSC, que por supuesto es mucho más intenso que la mera ejecución por representación de las órdenes impartidas por el representado) y el deber de lealtad, que incluye la obligación de desempeñar sus funciones bajo el principio de **responsabilidad personal con libertad de criterio o juicio e independencia respecto de instrucciones y vinculaciones de terceros** (artículo 228 del TRLSC).

Cierto es que en caso de ser nombrado administrador una persona jurídica –por ejemplo otra sociedad mercantil- será necesario que ésta designe a una persona natural para el ejercicio permanente de las funciones propias del cargo (artículo 212 bis TRLSC). En estos casos podría entenderse que esta persona física sí actúa en representación del administrador persona jurídica, pero no parece que el artículo 119.6 del anteproyecto sujeto a informe se esté refiriendo a estos casos.

Por otra parte, los acuerdos que se enumeran en el citado punto 6 (modificación del objeto social, aumento y reducción del capital social, así como en la transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación de la sociedad) no son competencia del Consejo de Administración, sino de la junta general (artículo 160 del TRLSC), órgano del que sí es miembro el socio, y por lo tanto la persona física que manifieste el voto sí lo estará haciendo en representación del Gobierno de Aragón (o más bien de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, o de la entidad del sector público que ostente la titularidad de las participaciones). Para estos acuerdos, como decimos, la competencia del Consejo de Administración se limita a proponer a la Junta un acuerdo en un determinado sentido.

Lo anterior no es óbice para que se mantenga la obligatoriedad de autorización del Gobierno Aragón para la adopción de determinados acuerdos, en los términos en los que lo expresa, por ejemplo, el artículo 134 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón.

Por lo que respecta al régimen presupuestario, el artículo 122.2 contempla una especialidad que, tal y como se halla redactada, supone que cualquier aportación de medios económicos (por ejemplo, la ampliación de capital suscrita por otro socio, o la aportación económica por una entidad de crédito en el marco de una operación financiera) conlleva la obligación de suscribir un convenio o contrato-programa. Únicamente quedan exceptuadas las suscripciones de capital por parte de la Administración autonómica.

Lo anterior es ajustado a derecho. Sin embargo, es posible que se haya querido decir que la aportación por parte de la Administración autonómica de medios económicos diferente de la derivada de las operaciones de suscripción de capital social, por ejemplo, un préstamo participativo, es la que hace nacer la obligación de suscribir un convenio o contrato-programa.

En el artículo 124.3 se prevé la posibilidad de fijar límites económicos a partir de los cuales la celebración de contratos queda sujeta a la autorización previa de la persona titular del departamento de tutela de la sociedad. Resulta llamativo que si el citado titular decide fijar ese límite, no podrá ser inferior a un tercio de la cantidad que deba ser autorizada por el Gobierno de Aragón. Sin embargo, si decide no fijarlo, pues es potestativo, no habrá necesidad de dicha autorización en ningún caso (hasta alcanzar el importe que queda sujeto a autorización del Gobierno).

Lo anterior salvo que se haya querido decir –en cuyo caso deberá precisarse– que a falta de esta previsión presupuestaria, la cantidad a partir de la cual será necesaria dicha autorización será un tercio de la cantidad que deba ser autorizada por el Gobierno de Aragón, o la superior que, en su caso, establezca la persona titular del departamento de tutela.

## Capítulo V

Este capítulo está dedicado a los consorcios autonómicos, y si bien comienza con el artículo 125 “definición y actividades propias”, dicho precepto no define los consorcios autonómicos, sino los consorcios en general. Debería añadirse en el punto 1 que son consorcios autonómicos los adscritos a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 127.

## Capítulo VI

En relación a las **fundaciones del sector público**, indicar únicamente, como se ha hecho respecto de los miembros de los Consejos de Administración de las sociedades

mercantiles autonómicas, que los miembros del patronato no gozan de la condición de representantes de la Comunidad Autónoma, como equivocadamente indica el artículo 141 del anteproyecto. Como señala el artículo 15 de la Ley 50/2002 de Fundaciones, el **cargo de patrono que recaiga en persona física deberá ejercerse personalmente**. Únicamente cabe la representación para actuaciones concretas y puntuales, y en los supuestos en los que se ejerza la función de patrono por razón del cargo que se ocupe, en cuyo caso podrá actuar la persona a quien corresponda su sustitución. Asimismo, el nombramiento de una persona jurídica como parte del Patronato conlleva la necesidad de designar a la persona física que la represente.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 10 de la citada Ley de Fundaciones señala que la escritura de constitución de la fundación deberá identificar a las personas que integran el Patronato, y el artículo 11 añade que en los Estatutos se hará constar la composición del Patronato y las reglas para la designación y sustitución de sus miembros. Por lo tanto nada impide que el artículo 141 del anteproyecto prescriba que en las fundaciones del sector público autonómico así como en aquellas otras fundaciones en las que se participe, los miembros del patronato que, de acuerdo con sus estatutos, sean propuestos por la Comunidad Autónoma de Aragón, lo serán mediante acuerdo del Gobierno de Aragón.

## TÍTULO V

### CAPÍTULO II

En relación a los convenios llama la atención que se hayan limitado, en el artículo 146, los convenios suscritos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con otra u otras Comunidades Autónomas, cuyo objeto se ha **circunscrito a la gestión y prestación de servicios** propios incluidos en el ámbito de sus competencias, sin que, por lo tanto, pueda celebrarse ningún convenio entre dichas partes con objeto distinto. Tal limitación no proviene de la legislación básica del estado.

Como cuestión menor, tanto en el punto 1 del artículo 146 como en el punto 1 del artículo 147 debe corregirse la frase, indicando *“los convenios que celebren la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos adscritos (...)”*. Idéntica corrección debe hacerse en el punto 5 del artículo 148 (*“Los convenios que adopten la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos (...)”*) y en el artículo 149.2.

El artículo 147.1.i) del anteproyecto, prevé que en cualquier momento antes de la finalización del plazo de vigencia los firmantes puedan acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales. De esta redacción parece derivarse que tal posibilidad de prórroga es posible incluso aunque ello no se haya previsto en el propio convenio, siempre que exista el acuerdo unánime a que hace referencia el precepto.

Sin embargo, en el artículo 148.4 del anteproyecto, al regular el órgano competente para cada actuación, parece que exige que se haya previsto expresamente la prórroga para que pueda suscribirse por el órgano firmante del convenio. Debería aclararse este extremo.

El artículo 48.8 de la Ley 40/2015 exige para la eficacia de los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes su inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal.

El anteproyecto objeto del presente informe no comparte criterio de eficacia para los convenios suscritos con entes distintos de los anteriores, pues no exige la inscripción. Sin embargo la forma en que se expresa este criterio es excesivamente imprecisa, pues el punto 3 del artículo 149 afirma que los convenios se perfeccionan y son eficaces con la prestación del consentimiento de las partes. Debería, al menos, añadirse *“mediante la firma de dicho convenio”* u otra expresión similar. De lo contrario podría llegar a interpretarse que la manifestación de voluntad de la parte consiste en la autorización del Gobierno de Aragón (y de la otra parte), y que ello perfecciona y dota de eficacia al convenio, con independencia de el momento en el que posteriormente se formalice por escrito, se inscriba en el Registro Electrónico de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se publique en el BOA.

### CAPÍTULO III

La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado se regula en el artículo 151 con un detalle –incluida la periodicidad mínima de las sesiones plenarias– que excede de lo previsto en la legislación estatal y en el Estatuto de Autonomía de Aragón, lo que puede generar disconformidad por parte de la Administración del Estado.

Lo mismo puede decirse, en cuanto a la periodicidad de las sesiones, de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros, a que se refiere el artículo 152 del anteproyecto.

## CAPÍTULO IV

### DISPOSICIONES ADICIONALES

Ya se ha hecho referencia a la disposición adicional primera por su conexión con el artículo 100 (en la página 25 del presente informe). Teniendo en cuenta que el punto XI de la exposición de motivos afirma que en las disposiciones adicionales se define el Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón, no podemos sino insistir en que la definición es incompleta.

Sería conveniente unificar la forma de referirse a los Servicios Jurídicos, pues la citada exposición de motivos y la rúbrica de la disposición adicional aluden al “Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón”, y sin embargo tanto el contenido de dicha disposición adicional como el del artículo 100 se refieren a “los Servicios Jurídicos”.

La disposición adicional cuarta, versa sobre la adaptación de entidades y organismos públicos existentes a la nueva legislación. Su segundo párrafo, aun siendo idéntico al equivalente de la Ley 40/2015 –que carece de carácter básico– adolece de una imprecisión incompatible con la seguridad jurídica.

Se dice que la adaptación preservará las actuales especialidades, y a continuación introduce una excepción de la que se ignora qué órgano es competente para apreciarla y que es de difícil comprensión. Alude a especialidades que hubieran generado deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos causantes de una situación de desequilibrio financiero en el momento de su adaptación. Es decir, se trata de deficiencias en el control de ingresos y gastos que se hayan generado en el pasado y sin embargo la situación de desequilibrio financiero ha de manifestarse en el momento de la adaptación. De modo que, si el desequilibrio financiero se ha corregido recientemente mediante aportaciones de capital, no concurre la excepción, y se preservarán las especialidades generadoras de deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos. Asimismo, si la entidad del sector público gozaba de una situación financiera suficientemente saneada como para que, a pesar de haberse generado deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos, ello no haya causado un desequilibrio financiero, se conservarán las especialidades generadoras de las deficiencias.

Por otra parte, como se ha adelantado, se ignora el órgano competente y el procedimiento a través del cual se determinará la existencia de deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos y si son las causantes de la situación de

desequilibrio financiero en orden a vislumbrar si deben o no conservarse la especialidades en materia de personal, patrimonio, régimen presupuestario, contabilidad, control económico-financiero y de operaciones como agente de financiación. Todo lo cual, como se ha avanzado, genera inseguridad jurídica.

Ya se ha hecho referencia a la disposición adicional décima "*Sustitución del recurso de alzada en relación con el Ingreso Aragonés de Inserción*" al hablar del capítulo IV del Título II (artículos 66 y siguientes), en la página 20 del presente informe.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Se advierte que no se han contemplado previsiones específicas para obligaciones contenidas en el anteproyecto, a las que, por lo tanto, deberá darse cumplimiento en el plazo de tres meses desde la publicación de la ley, al comenzar su vigencia. Es el caso de las siguientes, sin ánimo exhaustivo:

- la obligación de almacenar por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas, salvo imposibilidad manifiesta (que por lo tanto deberá quedar justificada en cada caso), contenida en el artículo 42 del anteproyecto.

- obligación de publicar la relación de procedimientos con indicación de los plazos y los efectos del silencio (artículo 49.3)

- obligación de fijar los modelos normalizados de solicitud para su tratamiento automatizado (artículo 49.4).

### DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Por los mismos motivos por los que se deroga expresamente el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, debería derogarse, o al menos darse nueva redacción, al artículo 6 de dicho texto legal refundido, pues la descripción que recoge de los organismos públicos difiere de la que ofrece el anteproyecto objeto del presente informe. Dado que la disposición final tercera incluye una modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda, a la que nos referiremos más adelante, podría incluir igualmente una nueva redacción del artículo 6 en el sentido expresado.

## DISPOSICIONES FINALES

La disposición final primera modifica la ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Entre otras cuestiones introduce algunos cambios derivados de la creación del cargo de Secretario General de la Presidencia, que fueron informados por este Centro Directivo en el informe 5/2017 de 20 de enero, en el que precisamente se sugería trasladar estas novedades al presente anteproyecto.

Queda pendiente de inclusión expresa el Secretario General de la Presidencia en el punto 2 de la disposición adicional quinta de la Ley del Presidente, que enumera quiénes tienen la consideración de altos cargos a los efectos de la regulación de incompatibilidades contenida en la citada Ley.

La disposición final tercera modifica el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio del Gobierno de Aragón (en adelante TRLH).

Ya se ha recomendado dar nueva redacción a su artículo 6, que reproduzca el artículo 90 y la clasificación del artículo 91 del anteproyecto sujeto a informe.

Se aborda en el texto la adición de un punto 5 al artículo 8 para especificar que quedarán sometidos al control financiero previsto en la Ley de Hacienda los consorcios adscritos a la Administración autonómica.

Sin embargo, el punto 1, al enumerar los entes sometidos al control financiero previsto en el artículo 16.1, ya alude a los consorcios. Ello hace dudar, por una parte, si el artículo 8 está contemplando dos tipos de consorcios (los del punto 1 y los del punto 5) y si les aplica distinto control financiero.

Coadyuva a la dificultad interpretativa la redacción que se ha propuesto para el punto 5 del artículo 8, en el que no se sabe si el matiz “de conformidad con lo señalado en la normativa reguladora del sector público” se refiere al control financiero de aplicación, que tendría especialidades para estos consorcios, o se refiere a la determinación de si los consorcios están o no adscritos a nuestra Comunidad Autónoma.

El primer caso quedaría claro si se dijera:

*"5. Quedarán sometidos al control financiero previsto en esta Ley, de conformidad con lo señalado [o en los términos previstos] en la normativa reguladora del sector público, los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón por aplicación del criterio del territorio o de la población".*

En el segundo caso:

*"5. Quedarán sometidos al control financiero previsto en esta Ley los consorcios que, de conformidad con lo señalado en la normativa reguladora del sector público, estén adscritos a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón por aplicación del criterio del territorio o de la población".*

Sorprende, además, que este nuevo punto 5 del artículo 8 del TRLH aluda a consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón por aplicación del criterio del territorio o de la población, a pesar de que existen otros siete criterios más para determinar si un consorcio está adscrito, tal y como contemplan el artículo 127 del anteproyecto y la normativa básica estatal.

Esto debe ser objeto de aclaración. De lo contrario tendremos un artículo 8 que en el punto 1 habla mayoría en la representación directa o indirecta, en el punto 5 habla de criterio del territorio o de la población, y se ignora si el régimen aplicable a ambos es o no el mismo, quedando igualmente oscuro qué sucede con el resto de criterios del artículo 127 del anteproyecto.

Este es mi dictamen que someto a la Consideración de Cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Zaragoza, a 31 de marzo de 2017



**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**