

# PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. PROGRAMACIÓN, FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, CONTROL DE EFICACIA Y EFICIENCIA Y DERECHOS DE LAS PERSONAS QUE SE RELACIONAN CON LA ADMINISTRACIÓN

ELISA MOREU CARBONELL  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. ¿QUÉ ES LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA A EFECTOS DE ESTA LEY?– II. MARCO COMPETENCIAL.– III. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA: 1. Principios generales de actuación: A) Principios de colaboración y cooperación. B) Principio de coordinación. C) El uso de medios electrónicos para las relaciones internas. 2. Planificación y programación de la actuación administrativa. 3. Auditorías administrativas: A) Órgano de control externo: la Cámara de Cuentas de Aragón. B) Órganos de control interno: la Intervención General de Aragón y la Inspección de Servicios.– IV. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EXTERNA: 1. Derecho a relacionarse por medios electrónicos. 2. Derecho de acceso a la información pública. 3. En particular, el derecho al conocimiento efectivo de los procedimientos y de los servicios. Racionalización de los procedimientos administrativos. 4. Derecho a la protección de datos de carácter personal.– V. FORMAS DE EJERCICIO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Gestión directa. En especial, los encargos a medios propios. 2. La acción concertada.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este capítulo aborda las novedades que introduce el Título I de la Ley 5/2021 (artículos 46 a 58), que lleva por título «de la actuación administrativa». En realidad, las novedades son pocas y algunos preceptos resultan superfluos porque están regulados en otras leyes. Este Título regula aspectos tan variados como las relaciones administrativas internas, en particular por medios electrónicos, la planificación por objetivos o las auditorías administrativas. Lo más destacable es la regulación de las formas de ejercicio de la actuación administrativa, como los encargos a medios propios y la acción concertada.

**Palabras clave:** actuación administrativa; colaboración; coordinación; administración electrónica; planificación por objetivos; evaluación de resultados; auditorías; gestión de servicios públicos; encargos a medios propios; acción concertada.

**ABSTRACT:** *This chapter reviews the legal framework of Law 5/2021 (articles 46 to 58), which is dedicated to «Administrative action». In fact, the normative novelties are few and some precepts are superfluous because they are regulated in other Laws. This Title regulates aspects as varied as internal administrative communications, particularly*

*by electronic means, strategic planning or accountability. The most remarkable aspect is the regulation of the forms of exercise of the administrative action, such as the In-House Providing and the concerted action.*

*Key words: administrative action; collaborative work; coordination; e-government; strategic planning; accountability; public services management; in-house providing; concerted action.*

El Título I de la Ley 5/2021 (arts. 46-58) lleva por título «de la actuación administrativa». Su estructura y su contenido son prácticamente idénticos al Título IV (artículos 43-52) del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Decreto-Legislativo 2/2011, TRLACA. En efecto, gran parte de los preceptos de la vigente Ley 5/2021 tiene su correlativo en el derogado texto refundido, excepto los que se refieren a las modalidades de la actuación administrativa a los que posteriormente me referiré.

El Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la evaluación de las políticas públicas y la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (art. 15.3 EAAr) y recoge la obligación de la Administración pública aragonesa de ajustar su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos (art. 62 EAAr).

## **I. ¿QUÉ ES LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA A EFECTOS DE ESTA LEY?**

El concepto de actuación administrativa se refiere, en primer término, a las *relaciones internas* y se desenvuelve tanto en el plano de las relaciones intersubjetivas —entre organismos públicos del sector público aragonés—, como en el plano de las relaciones interorgánicas. El *Título I regula* parcialmente esta actuación interna, en lo que se refiere a los principios (específicamente pensados para el ámbito administrativo doméstico: arts. 46 y 47), la programación (arts. 48 y 49) y las auditorías (art. 52).

Pero la expresión *actuación administrativa* se extiende también *al ámbito externo*, es decir, a las relaciones que entabla la Administración aragonesa con los ciudadanos. A la actuación administrativa con efectos jurídicos frente a terceros se refieren los artículos 50-51 (racionalización de los procedimientos) y 53-55 (derechos de los ciudadanos frente a la Administración).

Sistemáticamente el Título I resulta algo incoherente, ya que en ocasiones superpone estos dos planos interno y externo. Por ejemplo, el artículo 50 de la Ley 5/2021 regula la racionalización de los procedimientos, que es el cauce

principal de comunicación de la administración con los ciudadanos (plano externo, por tanto). Y el artículo 51 parece reiterar el derecho a relacionarse electrónicamente con la administración que reconoce también el artículo 53 de la Ley 5/2021.

En todo caso, estructuraré la exposición de las novedades de la Ley 5/2021 a partir de esta doble clasificación.

## II. MARCO COMPETENCIAL

La regulación de la actuación administrativa entronca con el Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 5/2007, cuyo artículo 61 dispone que «la Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley». El título competencial que permite a nuestra comunidad autónoma diseñar una Administración pública propia es, ante todo, el del número 12º del artículo 75 del Estatuto, que reconoce la competencia compartida en materia de «régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma», en consonancia con el artículo 148.1.1º de la Constitución española.

Los perfiles y la dimensión exacta de la competencia aragonesa están definidos por la competencia estatal para establecer la regulación básica de la organización de todas las administraciones públicas. La Constitución española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.18). A diferencia de la competencia en procedimiento administrativo común, que es plena o exclusiva, el «régimen jurídico de las administraciones públicas» es objeto de competencia compartida porque se limita a las bases. El artículo 105 c) de la Constitución española reserva a la ley «el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado». Las Leyes 39/2015, LPAC, y 40/2015, LRJSP, desarrollan la competencia estatal y acotan las posibilidades de regulación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La expresión *régimen jurídico de las Administraciones públicas* no se limita al régimen de los actos administrativos, sino que comprende también elementos esenciales de la organización administrativa, ámbito de competencias y estructura de la función pública. En definitiva, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia para crear y desarrollar su propio aparato administrativo, pero con sujeción a las normas básicas estatales que no podrán imponer un régimen uniforme de organización (GIMÉNEZ ABAD, 2001:323, EMBID IRUJO, 2008: 221).

La LPAC y la LRJSP dejan margen al legislador autonómico para la regulación de la actuación administrativa y el desarrollo del procedimiento común.

Pero el legislador estatal no es coherente y confunde en ocasiones la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común con la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, ambas ex art. 149.1.18º de la Constitución española. El Tribunal Constitucional ha sido igualmente contradictorio al referirse al procedimiento común como «materia de competencia básica del Estado» (STC 132/2013). Amparada en tales contradicciones, la delimitación competencial ha sido tema de intenso debate entre la doctrina administrativista (VAQUER CABALLERÍA, 2016, González Ríos, 2018) y lo cierto es que se observa cierta «prudencia autonómica» ante el desarrollo de normas propias de actuación (MOREU CARBONELL, 2021:259).

### III. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA

Nos centramos ahora en las relaciones puramente organizativas o domésticas, es decir, las que no tienen efectos jurídicos frente a terceros. Respetando la legislación básica estatal, que establece los principios generales de la actuación administrativa (arts. 3 y 4 LRJSP), la Ley 5/2021 regula el marco jurídico general de la actuación interna de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, tanto a nivel interorgánico como intersubjetivo.

#### 1. Principios generales de actuación

Los principios generales sirven para orientar, articular y gestionar la actuación administrativa interna. El artículo 46 de la Ley 5/2021 dispone que «la actuación de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos públicos se fundamentará en los principios de colaboración, auxilio y mutua información». Y el artículo 47 desarrolla el principio de coordinación, que incumbe a los departamentos y organismos públicos que «coordinarán sus actividades para una mejor consecución de los objetivos del Gobierno de Aragón».

Ambos artículos 46 y 47 de la Ley 5/2021 son prácticamente idénticos a los correlativos artículos 43 y 44 del texto refundido derogado. La redacción se ha adaptado a las reglas del lenguaje inclusivo, se ha armonizado con la administración electrónica y se ha matizado alguna expresión. Pero, *básicamente*, el contenido regulatorio es el mismo.

#### A) Principios de colaboración y cooperación

Los principios de colaboración, auxilio y mutua información se vinculan con el *principio general de lealtad institucional* que reconoce el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando dispone que la Administración aragonesa «en su actuación respetará los principios de buena fe y de confianza

legítima, y se relacionará con el resto de Administraciones Públicas españolas con arreglo al principio de lealtad institucional». Igualmente, el artículo 3 de la LRJSP recoge como principios básicos de la actuación administrativa los de «buena fe, confianza legítima y lealtad institucional».

En todo caso, el principio de lealtad institucional parece pensado principalmente para las relaciones entre administraciones públicas (interadministrativas). El artículo 46 de la Ley 5/2021, a diferencia del correlativo artículo 43.1 del TRLACA, incluye una referencia específica a la actuación «de los organismos públicos» y no solo de los «órganos administrativos». Por eso, el Título I de la Ley 5/2021 recoge una manifestación llamémosla *doméstica* de este principio, limitado a las relaciones entre organismos públicos. Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las demás administraciones públicas, incluida la estatal, se regulan en otros artículos de la ley 5/2021, en concreto, el *Título V. Relaciones interadministrativas* (artículos 145 a 158).

A nivel intersubjetivo e interorgánico, tiene su reflejo en estos principios de colaboración (o cooperación) y auxilio mutuo, que obligan a cada organismo público y a cada órgano administrativo a actuar conjuntamente con los demás para lograr fines comunes. Esta colaboración se manifiesta a través de múltiples herramientas: se crean sistemas integrados de información o se establecen planes y programas de actuación conjuntos.

Cuando hablamos de *relaciones interorgánicas* no debemos olvidar el impacto que tiene el principio de jerarquía sobre estos otros principios de colaboración. El principio de jerarquía es propio de las relaciones interorgánicas y deriva de la propia estructura piramidal de distribución del poder. Así, los órganos administrativos se estructuran y ordenan en función de criterios jerárquicos. Los órganos que se encuentran en un nivel inferior están subordinados a los ubicados en niveles superiores. La jerarquía se plasma en la existencia de un poder de dirección de los superiores jerárquicos que, como correlato, implica un deber de respeto y obediencia de los órganos inferiores.

En particular, el principio de jerarquía permite que los órganos jerárquicamente superiores puedan dictar instrucciones u órdenes de servicio sobre los órganos inferiores (art. 6 LRJSP). En definitiva, el principio de colaboración, basado en la voluntariedad, puede quedar superado por el principio de jerarquía y la obligación que tienen los órganos inferiores de acatar las instrucciones de los superiores. Como se ha dicho, el hábitat natural del principio de colaboración son las relaciones entre administraciones y organismos públicos y no tanto entre órganos administrativos.

Según el artículo 46.2 de la Ley 5/2021, los órganos administrativos están obligados a facilitarse recíprocamente la información precisa para el adecuado desarrollo de sus competencias, siendo los titulares de estos órganos responsables del cumplimiento de este deber. Evidentemente, los titulares de los órganos

superiores podrán dictar instrucciones y órdenes de servicio que obliguen a los inferiores a cumplir forzosamente este deber de colaboración e intercambio de información. La Ley aragonesa de simplificación administrativa (Ley 1/2021, de 11 de febrero) regula instrumentos de colaboración. Por ejemplo, prevé la creación de una plataforma de emisión de informes sectoriales que hayan de emitir los órganos o entidades del sector público aragonés, que se solicitarán y remitirán electrónicamente a través de dicha plataforma (art. 30).

## **B) Principio de coordinación**

El principio de coordinación pretende garantizar la coherencia de las actuaciones administrativas mediante la unidad de acción, evitando contradicciones. La finalidad de la coordinación es similar a la de la colaboración, pues ambas se orientan a mejorar la eficacia de las políticas públicas (BERMEJO VERA, 2010:624). Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre ambas. Mientras que la colaboración es de base voluntaria, la coordinación es obligatoria y parte de la situación de preeminencia de un «coordinador» sobre el resto de participantes.

En cualquier caso, la coordinación es un principio de compleja determinación. Según el Tribunal Constitucional, su objetivo es evitar contradicciones y reducir disfunciones «que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema» (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ. 2).

La coordinación aparece tanto en las relaciones interadministrativas, como en las interorgánicas. En concreto, el artículo 47.1 de la Ley 5/2021 dispone que los departamentos y los organismos públicos coordinarán sus actividades para una mejor consecución de los objetivos del Gobierno de Aragón.

En el plano interorgánico la coordinación se relaciona con la estructura jerarquizada de las administraciones públicas, que lleva a que los órganos de superior jerarquía coordinen y orienten las actuaciones de sus órganos dependientes. Esta coordinación interorgánica se relaciona con el principio de jerarquía, que se analizará en un epígrafe posterior. Según el artículo 47.2 de la ley aragonesa, cada órgano deberá ponderar, en el ejercicio de sus competencias, no solo sus fines propios, sino también los de la Administración de la comunidad autónoma en su conjunto, y se facilitará preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Por lo que se refiere a la coordinación entre distintos organismos públicos, se fundamenta en algún título competencial que atribuye la tarea coordinadora, dado que no hay jerarquía entre ellos. La ley dispone que los titulares de los departamentos tienen el deber de impulsar e instrumentar el cumplimiento del principio de coordinación en el ámbito de sus competencias. La coordinación en el seno de la Administración pública aragonesa se realiza a través de técnicas distintas, entre otras, las siguientes (art. 47.4):

- La aprobación de *planes y programas de coordinación*, tanto departamentales como interdepartamentales. Igual que en el texto refundido anterior, la Ley 5/2021 atribuye un contenido mínimo a estos planes y programas de coordinación, que deberán fijar los objetivos comunes a los que habrán de ajustarse los centros directivos afectados en uno o a varios sectores de la gestión administrativa (art. 47.5).
- La creación de *órganos de coordinación*, prevista también el derogado texto refundido de 2001.
- La *emisión de directrices y criterios técnicos de actuación*.
- La *creación de grupos de trabajo* o designación de unidades existentes para coordinar materias transversales de gestión y proponer soluciones comunes a todos los departamentos. Esta técnica de coordinación es nueva y no aparecía en el texto refundido de 2001. La Ley 5/2021 dispone que los grupos harán propuestas y recomendaciones que serán adoptadas y ejecutadas por los órganos responsables de la gestión competentes en la materia.

### **C) El uso de medios electrónicos para las relaciones internas**

El artículo 46.3 de la Ley 5/2021 dispone que estas relaciones entre organismos públicos y entre órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón «se llevarán a cabo a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas y garantizarán la protección de los datos de carácter personal». Esta previsión enlaza con lo previsto en la legislación estatal (art. 3.2 LRJSP) y, evidentemente, supone una novedad que no recogía el artículo 43 del derogado texto refundido de 2001. Es notorio que la tecnología está alterando el modo de actuación de las Administraciones públicas (FERNÁNDEZ FARRRES, 2016 y CANALS AMETLLER, 2018).

El *principio de interoperabilidad* se define como la capacidad de los sistemas de información para compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos (art. 2.d) del RD. 203/2021). Para que la administración electrónica pueda desarrollarse plenamente es indispensable el tratamiento y procesamiento de datos y documentos, y que dicha información y datos puedan ser intercambiados entre las distintas administraciones públicas, en el marco de sus competencias y con un estricto cumplimiento del principio de legalidad.

Por eso la interoperabilidad es el elemento estructural necesario para el desarrollo efectivo de la administración electrónica. El diseño de las herramientas, sistemas y plataformas de gestión se debe hacer conforme con la normativa básica aprobada por el Estado. La LRJSP define el Esquema Nacional de Interoperabilidad, ENI, que «comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información,

de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad» (art. 156). El ENI se materializa en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, y en las correspondientes normas técnicas de desarrollo, acompañadas de guías de aplicación y de otros documentos complementarios.

En lo que se refiere a la actuación electrónica del sector público, debemos tener en cuenta las previsiones del reglamento estatal de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo. Buena parte de sus preceptos se dictan al amparo de las competencias estatales de los apartados 18º (procedimiento administrativo común y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), 21º (telecomunicaciones) y 29º (seguridad pública) del artículo 149.1 de la Constitución española, según indica su disposición final primera. Se aplica, por tanto, a la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Título IV del reglamento desarrolla, en concreto, lo previsto en los arts. 3.2 y 155-158 de la LRJSP relativos a la colaboración entre administraciones por medios electrónicos y a las relaciones electrónicas entre Administraciones públicas, que resulta extensible a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas cuando actúen en el ejercicio de potestades administrativas. Los preceptos de este Título IV se aplican a la Comunidad Autónoma de Aragón, excepto los artículos 57, 60.3 y 62.2 que no tienen carácter básico.

En primer lugar, para hacer efectivo este deber de colaboración electrónica se prevé la *adhesión voluntaria* a las sedes electrónicas o sedes asociadas disponibles de la misma Administración o de otra, mediante la formalización del correspondiente instrumento de adhesión (disposición adicional segunda de la LPAC y art. 58 del RD 203/2021). La adhesión es voluntaria, pero la no adhesión se deberá justificar «en términos de eficiencia» conforme a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El reglamento contempla la posibilidad de integrar las áreas personalizadas o carpetas ciudadanas con la carpeta ciudadana del sector público estatal (art. 59 del RD. 203/2021).

La adhesión voluntaria no altera la responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de sus competencias. Eso significa que si cualquier incidencia técnica imposibilita el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, el órgano u organismo público aragonés seguirá siendo responsable de la continuación de la tramitación de sus procedimientos y servicios a la ciudadanía (art. 65.3 del RD. 203/2021), aunque podrá acordar una ampliación de los plazos prevista al amparo del artículo 32 de la LPAC.

En segundo lugar, se regula un sistema de interconexión de registros administrativos, también entre organismos públicos o entidades de derecho público, que deberán ser interoperables a través del sistema de interconexión de registros que gestiona el ministerio competente en el ámbito de la transformación digital.

Por último, el RD 203/2021 desarrolla el régimen básico de las transmisiones de datos entre administraciones y organismos públicos previsto en el artículo 155 de la LRJSP, que se realizan a través de las redes corporativas administrativas para el envío de documentos elaborados por cualquier administración. El órgano u organismo público cesionario del documento es responsable del correcto acceso electrónico a los datos y de su utilización, especialmente cuando son datos sensibles y protegidos (como los relativos a la salud).

La cesión de datos se hace mediante las *plataformas de intermediación de datos* o sistema electrónico equivalente, que permiten dejar constancia de la fecha y hora en que se produjo la transmisión y del procedimiento administrativo, trámite o actuación al que se refiere la consulta. Las plataformas de intermediación o equivalentes que se creen en el sector público deberán ser interoperables con la Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (art. 62.1 del RD. 203/2021). La adhesión a las plataformas de intermediación de datos requerirá que se garantice el cumplimiento de las condiciones de seguridad exigidas por los cedentes de la información para el tratamiento de datos por parte de la plataforma encargada del tratamiento de dichos datos y de los cesionarios de los mismos.

De conformidad con el artículo 63 del RD. 203/2021, la remisión de expedientes entre administraciones y organismos públicos se hará a través de un nodo de interoperabilidad, de la dirección electrónica o localizador. La puesta a disposición del expediente equivale a la remisión del mismo, siempre que se garantice la integridad del acceso a lo largo del tiempo. Estas reglas se aplican también «cuando la solicitud se produzca dentro del ámbito de una misma Administración pública» (art. 63.2) y, por tanto, resultan aplicables en nuestra comunidad autónoma.

## **2. Planificación y programación de la actuación administrativa**

El artículo 48 de la Ley 5/2021, como su correlativo artículo 45 del texto refundido de 2001, desarrolla el principio de planificación y dirección por objetivos y evaluación de resultados de las políticas públicas. Estos principios pretenden garantizar la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa (art. 48.1). Nótese la diferencia de matiz entre ambos: la *eficacia* implica el

cumplimiento de los objetivos marcados y la adaptación de los medios utilizados a los fines institucionales, mientras que la *eficiencia* valora la adecuada utilización de los recursos públicos disponibles. De hecho, los criterios para evaluar que se cumplen ambos principios son distintos (art. 59.3).

Como principal novedad, el precepto incorpora una mención expresa a la programación de los servicios de administración digital.

El *principio de planificación y dirección por objetivos* se relaciona con la herramienta de la rendición de cuentas, que, aplicada a las organizaciones del sector público, pretende materializar las políticas públicas y ordenar mejor su actividad (NAVEIRA NAVEIRA, 2015:40). La Ley 5/2021 dispone además que estos programas se basarán en los objetivos políticos y en los plazos fijados por el Gobierno de Aragón que tienen que determinar los responsables de su ejecución. Otras comunidades autónomas han implantado sistemas de gestión por objetivos en los últimos años (1).

Los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución española reconocen ya la eficiencia y la eficacia como principios de la actividad administrativa. Pero ha sido la moderna legislación de transparencia la que ha dado un impulso a este principio de planificación y dirección por objetivos. De hecho, el artículo 48.3 de la Ley 4/2021 es prácticamente idéntico al artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dispone que «las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución». Por su parte, la Ley de Transparencia de Aragón (Ley 8/2015, de 25 de marzo) define estos principios de eficacia y eficiencia como la consecución de la

---

(1) Por Resolución de la consejería competente, de 28/09/2020 (*Boletín Oficial de Canarias* de 05/10/2020), se aprobó la aplicación de un sistema de gestión por objetivos a la Administración Pública de Canarias y a sus organismos públicos, al menos, durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023. El acuerdo señala que el modelo ahonda en la eficacia de las políticas públicas, en la eficiencia de la asignación de recursos públicos y permite mejorar la gestión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En un primer nivel de programación, el departamento competente define formalmente los objetivos a los que se asociará su propio sistema de indicadores (indicadores estratégicos). En un segundo nivel, cada centro directivo relacionará sus proyectos con la consecución de dichos objetivos estratégicos. Los sistemas de indicadores (estratégicos, de resultado y ejecución) deben especificar un responsable, así como las metas, los valores iniciales y los valores obtenidos. Se pretende mejorar la organización asignando responsabilidades concretas y resultados medibles.

El modelo se inspira en los principios de rendición de cuentas y participación, de forma que el proceso de planificación sea lo más participativo posible con la colaboración de los empleados públicos. A través de un sistema informático se hará seguimiento de la evolución de los objetivos y de las distintas actividades que permitan conocer la evolución de los planes del Gobierno de Canarias.

máxima calidad posible, mediante la orientación a objetivos y resultados y la utilización óptima de los medios para conseguir esta eficacia (art. 2 e) de la Ley 8/2015). Dicha ley obliga también a evaluar y publicar periódicamente, al menos una vez al año, el grado de cumplimiento y los resultados de los planes y programas, junto con los indicadores de medida y valoración (art. 14 Ley 8/2015).

Sin embargo, la imprecisión de las leyes de transparencia suscita algunas dudas sobre su alcance y contenido. En concreto, se ha dicho que no utiliza los conceptos comúnmente empleados en el marco conceptual teórico, que son los de *planes estratégicos* y *dirección por objetivos*, teniendo en cuenta que en la administración pública hay muchos tipos de planes que no constituyen propiamente planificación estratégica y dirección por objetivos (NAVEIRA NAVEIRA, 2015:41). Esta indefinición se observa tanto en el artículo 6 de la ley estatal de transparencia de 2013 como en el artículo 14 de la ley aragonesa de 2015, y en el correspondiente artículo 48.3 de la Ley 5/2021 (2). Otra crítica se centra en el hecho que no se obligue a todas las administraciones públicas a elaborar este tipo de planes estratégicos por objetivos (NAVEIRA NAVEIRA, 2015:57).

Sea como fuere, en la gestión pública cobra fuerza la idea de la *accountability*, término inglés que suele traducirse como rendición de cuentas y que, genéricamente, se orienta a asegurar que las administraciones públicas cumplen con los estándares adecuados de transparencia, participación, razonabilidad en la toma de decisiones y legalidad, y, sobre todo, que las normas y decisiones que aprueban están sometidas a un control efectivo (PONCE SOLÉ, 2014:20 y DARNACULLETA I GARDELLA, 2016:18). El concepto de *accountability* está íntimamente ligado con el compromiso con la obtención de resultados y objetivos programados, en lugar de con la idea clásica de responsabilidad (NAVEIRA NAVEIRA, 2015:42). Según la ley aragonesa de transparencia, el principio de responsabilidad y rendición de cuentas obliga a la administración a asumir «de forma expresa sus obligaciones ante los ciudadanos y las ciudadanas y las responsabilidades derivadas de sus decisiones y actuaciones, promoviendo la cultura de la evaluación y estableciendo el principio de rendición de cuentas» (art. 2 k. Ley 8/2015).

El *principio de evaluación de resultados* está, en definitiva, íntimamente relacionado con el principio de planificación y dirección por objetivos. Ambos

---

(2) Y de hecho, la página web de transparencia <<https://transparencia.aragon.es/content/planificacion>>, publica todo tipo de planes y programas departamentales o interdepartamentales, con independencia de si son o no de carácter estratégico y de gestión por objetivos. Por ejemplo, no tienen ese carácter el Plan de Responsabilidad Social de Aragón o el Plan General de Carreteras 2013-2024, que tampoco siguen la metodología de la dirección por objetivos.

son las caras de una misma moneda: la de la eficacia y la eficiencia administrativas. La ley aragonesa de transparencia lo define como «el proceso integral de observación, análisis y consideración de la intervención pública, encaminado a valorar su diseño, desarrollo y ejecución, el cumplimiento de sus objetivos, su impacto y las correcciones necesarias para la mejora de las estrategias públicas» (art. 3 d) de la Ley 8/2015.

Los planes y programas que diseñan los objetivos, el grado de cumplimiento de los mismos y los resultados obtenidos y la evaluación de resultados se deben aprobar periódicamente y ser publicados en el Portal de Transparencia, junto con los indicadores de medida y valoración. La competencia para aprobarlos corresponde a los titulares de los departamentos y demás entidades del sector público institucional y, en su caso, a los órganos con competencia específica para ello en el ámbito de la Administración de la comunidad autónoma. Según el artículo 49 de la Ley 5/2021, los planes y programas se aprobarán por orden del titular del departamento promotor de los mismos, excepto cuando se trate de planes que afecten a varios departamentos, en cuyo caso se aprobarán por acuerdo del Gobierno de Aragón.

Cuando de tales planes y programas se deriven consecuencias económicas, requerirán del informe de la dirección general competente en materia de presupuestos, en el que se analizará y valorará la sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria, que en Aragón está integrada por la Ley 5/2012, de 7 de junio. También la actuación inversora de la comunidad autónoma debe ser objeto de una programación interdepartamental específica, de carácter anual o, en su caso, plurianual, con el fin de conseguir que dicha inversión sea coordinada y eficiente (art. 48.4 de la Ley 5/2021). Esta previsión ya estaba en el texto refundido anterior (art. 45.2 TRLACA).

Por último, la Ley 5/2021 incluye una referencia a la planificación de la administración digital que corresponde al departamento con competencias en materia de administración electrónica y que obedece al objetivo fundamental de la simplificación (art. 48.2), en el marco de la Ley 1/2021, de simplificación administrativa.

No quiero terminar este apartado sin hacer una reflexión general sobre esta moda de desarrollar políticas públicas a través de «planes», «acciones», «agendas» y «estrategias», documentos que escapan a las categorías clásicas de la ley, el reglamento y el acto administrativo. Explica Susana de la Sierra (2022) que estos instrumentos se caracterizan por un uso retórico del lenguaje, por su contenido difuso y, sobre todo, por diferir las acciones concretas hacia el futuro. En general, se dice que propician procesos participativos, aunque no siempre se concreta cuáles han de ser su alcance y efectos. Suelen ir acompañados de la creación de órganos ad hoc en los que se ven representados los

intereses afectados y se someten a sistemas de evaluación no estandarizados. En otro lugar he manifestado mis dudas ante esta tendencia corporativista a encomendar el control administrativo a instancias especializadas. Por eso, es necesario sistematizar y perfilar convenientemente estas nuevas formas de actuación, porque sus contornos son imprecisos.

### 3. Auditorías administrativas

El contexto actual en el que las administraciones públicas desarrollan su actividad —reducción del déficit, control del endeudamiento, descentralización y externalización en la gestión de servicios, etc.—, requiere una adaptación de los mecanismos de control establecidos para satisfacer las nuevas y crecientes demandas de usuarios, tanto internos como externos (LÓPEZ HERNÁNDEZ, ORTIZ RODRÍGUEZ, 2005:501).

Según el artículo 52.1 de la Ley 5/2021, los órganos administrativos se someterán periódicamente a controles, auditorías o inspecciones para evaluar su *eficacia* en el cumplimiento de los objetivos que les hayan sido asignados, así como su *eficiencia* en la utilización de los recursos disponibles.

Para poder hacer esta labor de control hay que definir unos criterios e indicadores de evaluación, que son distintos según si se evalúa la eficacia o la eficiencia de la actuación administrativa. Mientras que los indicadores que evalúan la eficacia los fija el titular del departamento competente en materia de organización administrativa, los que evalúan la eficiencia se fijan conjuntamente por los consejeros competentes en materia de organización administrativa y hacienda (art. 52.3 de la Ley 5/2021). La evaluación se erige así en la cláusula de cierre de la actuación administrativa, no solo en términos de legalidad, sino de eficacia y eficiencia, es decir: tomando como referencia la consecución de los objetivos del Estado Democrático y Social. Sin embargo, en la práctica se aprecia una ligera superioridad de los sistemas de evaluación centrados en el control del gasto público y una casi inexistente evaluación de las políticas públicas (Susana DE LA SIERRA, 2022).

Los órganos encargados del control, auditoría e inspección se pueden clasificar en dos tipos: externos e internos.

#### A) Órgano de control externo: la Cámara de Cuentas de Aragón

La Cámara de Cuentas de Aragón es el principal órgano de control externo de la actividad administrativa. El Estatuto de Autonomía lo define como «el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón», así como de las entidades locales del territorio aragonés, sin perjuicio de las competencias que

en este ámbito ostente el Tribunal de Cuentas (art. 112 EAAr). La Cámara de Cuentas de Aragón depende directamente de las Cortes de Aragón y ejerce sus funciones por delegación. La Ley 11/2009, de 30 de diciembre, define su régimen jurídico y su reglamento interno fue aprobado por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces de las Cortes, de fecha 17 de diciembre de 2010.

En su labor fiscalizadora de la actuación administrativa, la Cámara de Cuentas aplica las normas técnicas de auditoría del sector público, que regulan, entre otros aspectos, los objetivos globales, el procedimiento de auditoría o las responsabilidades del auditor. Según el reglamento de la Cámara de Cuentas, aplicará los principios y normas técnicas de auditoría que eventualmente apruebe (art. 18) y empleará los procedimientos que resulten idóneos, tales como la auditoría financiera, de cumplimiento, operativa, de programas presupuestarios y planes de actuación, de sistemas y procedimientos de gestión financiera, y de auditoría informática (art. 9).

La Cámara de Cuentas ha sido definida como una «institución externa no coercitiva» que defiende los intereses de los ciudadanos y que actúa siguiendo el método anglosajón de buscar el problema y no el culpable. Por eso tiene autoridad, pero le hace falta *potestas*, es decir, más herramientas para corregir un incumplimiento reiterado de las normas para mejorar la acción administrativa (GURREA BAYONA, 2015:366, CANALES ALIENDE, 2012:22). En efecto, faltan recursos y voluntad de imponer correcciones detectadas por la Cámara de Cuentas; los informes de fiscalización se publican con dos años de diferencia (en marzo de 2021 se publicó el informe correspondiente al ejercicio de 2019, y así sucesivamente), lo cual resta eficacia al papel de la cámara (3).

## **B) Órganos de control interno: la Intervención General de Aragón y la Inspección de Servicios**

El control interno consiste en establecer un mecanismo de vigilancia dentro de la propia organización para detectar los errores, evaluar los riesgos, y evitar o minimizar los fallos con el fin de corregirlos (BARRIO TATO, BARRIO CARVAJAL, 2008:53). En todo caso, su eficacia dependerá de la utilidad efectiva que sus destinatarios den a los informes de fiscalización (DÍAZ ZURRO, 2012:51).

---

(3) Por otro lado, determinadas auditorías de la Cámara de Cuentas suscitan intensos debates políticos en el parlamento aragonés, como la relativa al Fondo de Inversiones de Teruel, Fite (ejercicio 2016) <[https://www.camaracuentasaragon.es/download/informes/informe2018/Informe-de-fiscalizacion-del-Fondo-de-Inversiones-de-Teruel\\_FITE\\_firmado.pdf](https://www.camaracuentasaragon.es/download/informes/informe2018/Informe-de-fiscalizacion-del-Fondo-de-Inversiones-de-Teruel_FITE_firmado.pdf)>, que ya advertía de ciertas irregularidades relativas a la financiación de Motorland. En octubre de 2021 las Cortes de Aragón rechazaron una nueva auditoría externa que habían solicitado algunos grupos parlamentarios.

Los principales órganos de control interno en las administraciones públicas son las intervenciones estatales, autonómicas y locales, que se integran en sus respectivas administraciones aunque gozan de autonomía para el ejercicio de sus funciones. Su objetivo es aportar garantías sobre el cumplimiento de la legalidad y sobre la gestión eficiente de los recursos públicos.

La Intervención General de Aragón es el principal órgano de control interno de la actuación de la comunidad autónoma, con funciones en materia de fiscalización, contabilidad y control financiero según la Ley de Hacienda de Aragón, aprobada por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio (arts. 67 y ss.). Aunque la intervención se adscribe orgánicamente al departamento competente en materia de Hacienda, actúa con plena autonomía (art. 15 LHacAr). Entre otras funciones, la Intervención dirige las auditorías que se realicen por indicación del Gobierno de Aragón o del consejero competente en materia de hacienda.

La dirección general de presupuestos del departamento competente en materia de hacienda tiene también competencias para el análisis y evaluación de las políticas de gasto.

Por su parte, la Inspección General de Servicios de la Comunidad Autónoma de Aragón ejerce competencias en materia de inspección y calidad de los servicios. Según el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad y la Ley 5/2013, de 20 de junio, de Calidad de los Servicios Públicos, permite a los ciudadanos dirigirse a la Inspección General de Servicios en caso de funcionamiento deficiente del servicio. El Plan de Inspección de Servicios para los años 2021-2024, aprobado por Orden HAP/583/2021 (BOA nº 118, de 02/06/2021) regula cómo se tienen que hacer las auditorías, sus tipos, la metodología a aplicar y los resultados. Existen dos tipos de auditorías: las *funcionales*, que tienen por objeto la corrección de una determinada actuación administrativa, y las *de centros*, que se ciñen a un determinado departamento u organismo. Además, el plan de inspección ordena a realizar actuaciones en materia de personal, cartas de servicios y en materia de ética pública e integridad.

#### **IV. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EXTERNA**

Como he anunciado, el Título I de la Ley 5/2021 regula también la actuación administrativa *ad extra*, es decir, el estatuto de derechos de las personas «en sus relaciones con la Administración aragonesa» (arts. 53 y 54).

Se trata de una selección innecesaria de derechos que ya se reconocen en la legislación estatal básica: el derecho a relacionarse por medios electrónicos

(art. 53 a) LPAC), el derecho de acceso a la información pública (art. 13 d) LPAC), en especial el conocimiento efectivo de los procedimientos y de los servicios, y el derecho a la protección de datos personales (art. 13. h) LPAC). Y además perturbadora, porque solo menciona un número limitado de derechos entre todos los que la LPAC reconoce a los ciudadanos y a los interesados en sus relaciones con la Administración.

Los principios de buena regulación obligan a justificar muy bien el contenido de las normas jurídicas, evitando duplicidades. Según el artículo 129 de la LPAC, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, las administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. La adecuación a dichos principios debe quedar acreditada en la parte expositiva de las normas. Mucho antes, las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN), publicadas por Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013), ya advertían que las normas tienen que ajustarse a los principios de necesidad y de seguridad jurídica.

## **1. Derecho a relacionarse por medios electrónicos**

En efecto, la Ley 5/2021 concreta el derecho a relacionarse por medios electrónicos que ya reconocen los artículos 13.a) y 53 a) de la LPAC. El artículo 53.1 de la Ley 5/2021 dispone que los interesados «dispondrán del Punto de Acceso General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, disponible en <www.aragon.es>, donde accederán a la sede electrónica de la Administración y, en su caso, a las sedes asociadas». Este derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la administración se recoge dos veces en el mismo título (arts. 51 y 53); por eso, creo que el artículo 51 de la Ley 5/2021 estaría mejor ubicado en el Capítulo IV del Título I.

Recordemos también que la disposición adicional segunda de la LPAC y el artículo 58 del RD 203/2021 prevén la adhesión voluntaria a las sedes electrónicas o sedes asociadas disponibles en la Administración General del Estado, mediante la formalización del correspondiente instrumento de adhesión.

En línea con la normativa anterior, la LPAC dispone que cuando los interesados que no estén obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, no dispongan de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por el personal funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica. A estos efectos, la ley prevé que la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales mantengan actualizado un registro —u otro sistema equivalente—, donde conste

el personal funcionario habilitado para la identificación o firma (art. 12.3 LPAC). El sistema impone, en definitiva, que existan funcionarios especialmente habilitados para la identificación y firma electrónica de los interesados y que se deben inscribir en el Registro de Funcionarios Habilitados de Aragón, previsto en la Ley 1/2021, de simplificación administrativa (art. 53) (4). Por orden del titular del departamento competente en materia de administración electrónica se regulará el sistema para identificar a tales funcionarios (art. 53.2 Ley 5/2021).

## **2. Derecho de acceso a la información pública**

El artículo 13. d) de la LPAC reconoce el derecho de todos los ciudadanos «al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico». En términos muy parecidos, el artículo 54 de la Ley 5/2021 dispone que «las personas tienen derecho a acceder a la información pública, a los archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución y en la normativa sobre procedimiento administrativo, transparencia y derecho de acceso a la información pública».

## **3. En particular, el derecho al conocimiento efectivo de los procedimientos y de los servicios. Racionalización de los procedimientos administrativos**

El artículo 54.2 de la Ley 5/2021, algo desubicado desde una perspectiva sistemática, garantiza «en particular, el conocimiento efectivo de los procedimientos administrativos, de los servicios y de las prestaciones en el ámbito de la Administración». Este precepto hay que conectarlo con el artículo 50 del mismo Título, sobre la racionalización de los procedimientos administrativos, que hace responsable a la Comunidad Autónoma de Aragón «de la racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión» (art. 50.1 de la Ley 5/2021). Este derecho ya estaba en el texto refundido de 2001 que acaba de ser derogado (art. 50 TRLACA).

La *responsabilidad* a la que se refiere el precepto podría ser patrimonial, si el ciudadano sufre un daño antijurídico, pero también disciplinaria por

---

(4) El registro de funcionarios habilitados fue creado por la derogada Ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que obligaba a cada administración pública a mantener actualizado dicho registro (art. 22). Actualmente se regula por Orden PCM/1383/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro de Funcionarios Habilitados en el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público.

incumplimiento o retraso en la obligación de resolver (art. 21.6 LPAC) o por las demás causas previstas en el Estatuto Básico del Empleado Público. Por lo que se refiere a los funcionarios habilitados para la identificación o firma electrónica, la ley les exonera de cualquier responsabilidad en cuanto al contenido de la documentación aportada por los interesados o la veracidad de lo que estos declaren (art. 53.6 de la Ley 1/2021 de simplificación). En estos casos, la responsabilidad recae en las unidades competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos.

El departamento competente en materia de administración electrónica instará la revisión de los procedimientos administrativos con objeto de homogeneizar trámites dentro de los mismos y de modificar las peticiones de identificación de los ciudadanos, especialmente las que no se consideren necesarias para la prestación de los servicios públicos (art. 50.2). En concreto para los procedimientos electrónicos, la Ley 5/2021 obliga a este departamento a proponer criterios de racionalización que faciliten la prestación de servicios a la ciudadanía.

El artículo 50.3 de la Ley 5/2021 apunta el problema del tratamiento automatizado de datos. Según este precepto, el departamento con competencias en materia de administración electrónica definirá las condiciones necesarias para que se puedan incorporar a la prestación de servicios tratamientos automatizados de datos que tengan por finalidad ofrecer de forma proactiva servicios adaptados a las necesidades de las personas, empresas o entidades interesadas, de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa de protección de datos personales.

Por último, cabría hacer una reflexión sobre el impacto que el principio de simplificación puede tener sobre el procedimiento administrativo y si para dar cumplimiento a dicho principio no debería dejarse un mayor margen de actuación a las administraciones públicas. Ya advertía PAREJO ALFONSO (2016) que el procedimiento común que diseña la LPAC está obsoleto. La supresión o la aceleración de trámites, la descarga burocrática y documental o la agilización en procedimientos de escasa cuantía, exigen modelos de procedimientos más descentralizados y flexibles (DOMÉNECH PASCUAL, 2014 y MELLADO RUIZ, 2018).

El procedimiento administrativo electrónico está sumido en una contradicción interna difícil de salvar. Y es que la administración electrónica no tiene sentido sin una homogeneización o normalización de las herramientas técnicas (esa «interoperabilidad» que exige la ley), que contrasta con la actual disgregación de los sistemas de tramitación, registro, firma o identificación electrónica. Un análisis del procedimiento electrónico en clave territorial revela la pretensión recentralizadora del legislador estatal, un «acoso recentralizador» (FONDEVILA ANTOLÍN, 2019, que ha matizado el Tribunal Constitucional en su STC 55/2018. Pero insisto en que la tramitación electrónica de los procedimientos

administrativos tiende al «monopolio natural» — si se me permite la expresión —, de las soluciones tecnológicas, no solo como vía para garantizar la igualdad de derechos de los interesados en el procedimiento común, sino como efecto de los elevadísimos costes económicos y de la complejidad para desarrollar en solitario aplicaciones informáticas (MOREU CARBONELL, 2021).

#### **4. Derecho a la protección de datos de carácter personal**

El artículo 55.1 de la Ley 5/2021 reconoce el derecho a la protección de datos de carácter personal «de acuerdo con la normativa vigente en materia de protección de datos y, en particular, a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones utilizados por la Administración». Asimismo, las obligaciones de transparencia administrativa tienen como límite la protección de datos de carácter personal (art. 55.2).

No acabo de entender la utilidad del reconocimiento de este derecho en la Ley 5/2021, que no añade nada al régimen jurídico sectorial de la protección de datos o de la transparencia administrativa.

### **V. FORMAS DE EJERCICIO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Los artículos 56 a 58 de la Ley 5/2021 regulan las formas de la actuación administrativa. Estamos ante la principal novedad del Título I, en contraste con la regulación anterior del texto refundido. La propia parte expositiva de la Ley 5/2021 destaca esta novedad que consiste en sistematizar las formas de ejercicio de la actividad administrativa. Nótese que aquí la ley emplea el término «actividad» en lugar de «actuación», en un sentido amplio.

El artículo 56 de la Ley 5/2021 establece que la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón podrá realizar su actividad de las siguientes formas:

- a) Mediante gestión directa o con medios propios.
- b) Mediante gestión indirecta, con arreglo a alguna de las fórmulas establecidas en la normativa sobre contratos del sector público.
- c) Mediante acuerdos de acción concertada con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación a las personas de servicios conforme a su normativa específica.

De la gestión indirecta de servicios y actividades no voy a hacer aquí ninguna mención, puesto que la Ley 5/2021 se remite íntegramente a las fórmulas establecidas en la normativa de contratos del sector público. Me limitaré, por tanto, a exponer el régimen de los medios propios y de la acción concertada, que son las novedades más reseñables y las que merecen atención.

## 1. Gestión directa. En especial, los encargos a medios propios

Según la Ley 5/2021, los encargos de ejecución a medios propios son una fórmula equivalente a la gestión directa de servicios públicos.

Como no podía ser de otra manera, el artículo 57 se remite a la normativa de contratos del sector público y se limita a admitir la posibilidad de que las entidades del sector público aragonés encarguen «la ejecución de prestaciones propias de un contrato público a quienes ostenten la condición de medios propios» (art. 57.1 Ley 5/2021).

Este precepto no aporta nada a lo que regula la Ley estatal 9/2017 de Contratos del Sector Público, LCSP, y la ley básica del régimen jurídico del sector público (Ley 40/2015, LRJSP).

La ejecución directa de servicios y actividades a través de medios propios se puede hacer tanto a medios personificados (arts. 32 y 33 LCSP) es un sistema de cooperación vertical que exige el oportuno acuerdo de encargo (TENA PIAZUELO, 2018: 304).

Según la LCSP, los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de *medio propio personificado* (art. 32 LCSP). No es oportuno en una obra de estas características, dedicada a las novedades de la Ley 5/2021, desarrollar el régimen jurídico de los medios propios, sino únicamente detectar si la nueva ley introduce novedades dignas de mención. Y aparte de las remisiones a la legislación contractual, que marcará el concepto y el régimen jurídico del medio propio, la Ley 5/2021 dispone que:

- Los encargos de importe superior a tres millones de euros requerirán autorización previa del Gobierno de Aragón (art. 57.2).
- Los medios propios percibirán por la realización del encargo el importe de los costes directos e indirectos en que hubieren incurrido, mediante un sistema de tarifas que se desarrollará reglamentariamente (art. 57.4).
- La competencia para formalizar los encargos corresponde a los titulares de los departamentos y presidentes de los organismos públicos (art. 57.5).
- El encargo deberá publicarse necesariamente en el perfil del contratante de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 57.6).
- Podrán realizarse anticipos del pago de hasta el diez por ciento de la primera anualidad correspondiente a cada encargo de ejecución.
- Por razones de eficacia y eficiencia en la gestión presupuestaria, cuando la actuación se financie total o parcialmente con fondos finalistas, previa

autorización del Gobierno de Aragón, el encargo de ejecución podrá prever el reconocimiento de la obligación de pago de forma anticipada de la totalidad del coste de la actuación o, en su caso, de la totalidad del importe del coste financiado con fondos finalistas, estableciendo en tal caso las garantías y medidas precisas de seguimiento, control y liquidación al término de la ejecución.

- No se exigirán garantías a las entidades integrantes del sector público autonómico, ni cuando la normativa reguladora del gasto de que se trate así lo establezca (art. 57.7).

La disposición adicional segunda de la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de desarrollo de la ley de simplificación administrativa de Aragón, regula específicamente los encargos a medios propios y las relaciones con las sociedades mercantiles públicas, que también pueden promover los encargos a medios propios. A estos efectos, se prevé la creación de un catálogo que debe aprobar el Gobierno de Aragón y la aprobación de un reglamento que desarrolle el sistema de tarifas de compensación de los encargos.

La LCSP advierte también que el medio propio se regula «sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público». En efecto, la LRJSP incorpora la regulación de los medios propios y servicios técnicos de la Administración. Como novedad, la creación de un medio propio o su declaración como tal deberá ir precedida de una justificación de que la entidad resulta sostenible y eficaz, de acuerdo con los criterios de rentabilidad económica, y que resulta una opción más eficiente que la contratación pública o que concurren otras razones excepcionales que justifican su existencia (art. 86 LRJSP). Por otro lado, cuando la LRJSP regula la encomienda de gestión, advierte, en particular, que «no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público» (art. 11.1. LRJSP).

Sobre las dificultades para delimitar la técnica del medio propio se pronunció la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón nº 114/2020 (ECLI:ES:TSJAR:2020:291), relativa a una encomienda de gestión del servicio de limpieza viaria del municipio de Huesca al denominado *consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Agrupación núm. 1 de Huesca*, a través de su medio propio, la empresa pública GRHUSA. La sala concluye que la sociedad pública GRHUSA podría ser considerada medio propio del consorcio, en contra del criterio del Tribunal Administrativo de Contratos de Aragón.

La Ley 5/2021 no ha incorporado una disposición adicional equivalente a la disposición adicional sexta de la LRJSP, que específicamente obliga a que los medios propios existentes se adapten a la nueva regulación en un plazo de tiempo. No obstante, la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2021,

en conexión con la transitoria segunda, sí prevé un plazo de dos años para la adaptación de las «entidades y organismos públicos existentes».

En todo caso, los encargos a medios propios no dejan de plantear problemas jurídicos. El «Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2013», elaborado por la Cámara de Cuentas de Aragón (2015) detectó que de las 28 encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual fiscalizadas, ocho no se habían tramitado como tal, sino a través de otras figuras y procedimientos como los convenios de colaboración. La Circular 2/2017, de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con los encargos de ejecución a medios propios, reconocía que «existe una cierta inseguridad jurídica en lo que se refiere a la regulación de este tipo de relaciones por lo que su control resulta una tarea compleja, polémica y en muchos casos de gran repercusión práctica». De hecho, estos expedientes han sido, con mucha frecuencia, objeto de reparo y discrepancia con las negativas consecuencias que de ello se deriva en su tramitación.

## 2. La acción concertada

La Ley 5/2021 regula los acuerdos de acción concertada con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de servicios a las personas. Según el artículo 58 de la Ley, los acuerdos de acción concertada son instrumentos organizativos de naturaleza no contractual previstos especialmente para la prestación de servicios de carácter social o sanitario. Aparte de indicar que la acción concertada deberá respetar las «garantías de no discriminación, transparencia y eficiencia en la utilización de fondos públicos que atienden a la consecución de objetivos sociales y de protección ambiental» la Ley 5/2021 no regula nada más y se remite a la legislación sectorial específica. El precepto es prácticamente idéntico al artículo 3 de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, que junto con sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, constituye el marco sectorial vigente de la acción concertada en Aragón (5).

---

(5) Su antecedente es el Decreto-Ley 1/2016, de 17 de mayo, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, cuya urgencia se justificaba para «clarificar que la acción concertada presenta una naturaleza distinta de los contratos públicos, así como determinar los principios a los que deberá ajustarse su celebración». El Decreto-Ley fue convalidado por las Cortes de Aragón y posteriormente tramitado como proyecto de ley.

La ley ha sido desarrollada por el Decreto 62/2017, de 11 de abril, sobre Acuerdos de Acción Concertada de Servicios Sanitarios y Convenios de Vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro, y por la Orden CDS/124/2021, de 22 de febrero, que regula

Conforme a la Ley 11/2016 y a la Ley 5/2021, los acuerdos de gestión concertada se formalizan en documento administrativo y que solo pueden celebrarse con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro. La publicidad de estos acuerdos de acción concertada y de los procedimientos en tramitación se hace a través de la web de transparencia del Gobierno de Aragón (6).

El modelo de colaboración público-privada con el tercer sector siempre ha sido un asunto polémico. Como afirma GIMENO FELIÚ (2018: 55) el debate jurídico-técnico exige alejarse de posturas maximalistas: ni la gestión indirecta en colaboración con el sector privado es siempre más económica o eficiente, ni todos los servicios son más eficientes y sostenibles con gestión directa o mediante su «encargo» a entidades del tercer sector sin ánimo de lucro. Es necesario analizar cada caso con la adecuada perspectiva de respeto del equilibrio entre los distintos principios e intereses en juego (7).

Ante todo, el modelo debe ser analizado a partir del derecho de la UE (TEJEDOR BIELSA, 2015). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE admite que resulta conforme con el derecho europeo una normativa nacional que permita la adjudicación de determinados servicios públicos en los ámbitos social y sanitario a entidades sin ánimo de lucro o de voluntariado, mediante

---

la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón. La anterior Orden CDS/2042/2017 fue declarada nula por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón nº 269/2020 (ECLI:ES:TSJAR:2020:598) por insuficiencia de la memoria económica, como ya había advertido el Consejo Consultivo de Aragón en su dictamen nº 186/2017.

(6) Entre los años 2017 y 2021 han celebrado un total de 27 acuerdos de acción concertada para la prestación de servicios sociales y sanitarios, de contenido diverso, como el servicio de puntos de encuentro familiar, el programa de prevención del absentismo escolar o el servicio de atención inmediata a menores extranjeros no acompañados.

(7) El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, TAPCA, en su acuerdo nº 53/2016, de 31 de mayo, desestimó el recurso especial interpuesto por el Consejo de Colegios de Abogados de Aragón contra la licitación del contrato de servicios denominado «Prestación del servicio de asesoramiento jurídico individualizado a mujeres, para los ejercicios 2016 y 2017», convocado por el Instituto Aragonés de la Mujer (IAM). Hasta el año 2015, este servicio de asesoramiento se adjudicaba directamente al Consejo de Colegios de Abogados de Aragón, mediante procedimiento negociado sin publicidad por razón de la especificidad técnica. El TAPCA rechaza que los servicios jurídicos estén expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de contratación pública. Por lo que aquí interesa, el TAPCA va más allá y niega que las actividades realizadas por los colegios de abogados revistan una condición de interés público o estén amparadas en el interés general, señalando que, sin perjuicio de su naturaleza de corporaciones de derecho público, los colegios «realizan actividades fundamentalmente de naturaleza privada y, en cuanto primen los intereses profesionales sobre los de la colectividad, se encuentran sometidos, como cualquier operador económico, a las normas que rigen la licitación y adjudicación de los contratos, conforme a los principios de publicidad y concurrencia». Es inevitable relacionar esta controversia con la Ley 11/2016 y con el debate sobre si este servicio tiene cabida dentro del ámbito de la acción concertada.

procedimientos de adjudicación directa y sin publicidad, «siempre que el marco jurídico y convencional en el que se desarrolla la actividad de esos organismos contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficacia presupuestaria en los que descansa esa normativa» (por todas, STJUE de 11 diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2440 y STJUE de 28/01/2016 ECLI:EU:C:2016:56).

Por otro lado, las empresas mercantiles que prestan servicios sociales —más del 75% de los servicios sociales son prestados por PYMES— consideran contrario al principio de no discriminación el hecho de que la ley solo permita suscribir acuerdos de gestión concertada con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro. De hecho, durante el trámite de elaboración parlamentaria de la ley se presentó una enmienda de modificación para permitir la celebración de acuerdos de acción concertada, no solo con los sujetos que ahora mismo contempla, sino también con entidades privadas de iniciativa social y de iniciativa mercantil, que fue rechazada (8).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO TATO, Luis y BARRIO CARVAJAL, Sandra (2008): «El informe de control interno en la Administración pública elaborado», *Auditoría Pública* n° 46, pp. 51-60.
- BERMEJO VERA, José (2010): «La Administración pública de la Comunidad Autónoma», ob. col. *Tratado de Derecho Público aragonés*, Civitas Thomson Reuters, pp. 587-638.
- BERMEJO VERA, José y MOREU CARBONEL, Elisa (2004): «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», ob. col. Bassols Coma (dir.), *La Administración pública de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Madrid, pp. 579-632.
- CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN (2015): *Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2013*, en <https://www.camaracuentasaragon.es/>.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (2012): «Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas», *Revista Auditoría Pública* n° 58, pp. 19-29.

---

(8) El Grupo Parlamentario Popular y el Grupo de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía presentaron sendas proposiciones no de ley de modificación la Ley 11/2016. Ambos grupos proponían incluir a las entidades privadas de iniciativa social y de iniciativa mercantil dentro de las entidades con las que pueden celebrarse acuerdos de acción concertada, en cumplimiento del principio de no discriminación. Ambas fueron rechazadas en sesión plenaria celebrada el 08/04/2021 (Diario de Sesiones n° 39, 2021).

- CANALS I AMETLLER, Dolors (2018): «La actuación de las Administraciones públicas ante la reciente reforma del procedimiento administrativo», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, <http://www.madrid.org/revistajuridica>.
- DARNACULLETA, Mercè (2016): «El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?», *Revista de Administración Pública*, pp. 11-50, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.01>.
- DE LA SIERRA, Susana (2022), «Un Derecho (administrativo) facilitador: Derecho administrativo y políticas públicas», en <https://www.ibericonnect.blog>.
- DÍAZ ZURRO, Alicia (2002): «El control interno», *Revista española de control externo* n° 10, pp. 31-52.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2014): «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, pp. 15-73.
- EMBED IRUJO, Antonio (2008): «El Gobierno y la Administración. El presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón», ob. col. *Derecho público aragonés*, 4ª ed., El Justicia de Aragón, pp. 189-251.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1985): «La Administración pública en Aragón», ob. col. BERMEJO VERA (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 529-544.
- (2016): «Las nuevas leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común: entre la cosmética y el enredo», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n. 34, pp. 57-75.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2019): «Reflexiones a propósito de la STC 55/2018. Un limitado respiro ante el acoso recentralizador en la implementación de la e-administración», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías* n. 49, pp.
- GIMÉNEZ ABAD, Manuel (2001): «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», ob. col. *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón.
- GIMENO FELIÚ, José Mº (2018): «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», en esta REVISTA, n° 52, pp. 12-65.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2018): «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días», *Revista de Administración Pública* n° 207, pp. 127-175, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.06>.
- GURREA BAYONA, Fernando (2015): «Organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón», en esta REVISTA n° 45-46, pp. 343-371.

- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M., ORTIZ RODRÍGUEZ, David (2005): «El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas», ob. col. *Doctor Mario Pifarré Riera: la ciencia de la contabilidad*, Ediciones Universidad de Barcelona, pp. 501-518.
- MELLADO RUIZ, Lorezo (2018): ¿Simplificación o utilidad del procedimiento administrativo?, ob. col. F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS (dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach, Tomo I*, Aranzadi, pp. 411-443.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2021): «Márgenes para la regulación autonómica del procedimiento administrativo a la luz del Derecho del Estado», ob. col. D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO (dir.), *El derecho administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*, Iustel, pp. 231-260.
- NAVEIRA NAVEIRA, Ana María (2015): «El funcionamiento de la Administración bajo un sistema de dirección por objetivos: una necesidad y un nuevo enfoque para los órganos de control», *Revista Española de Control Externo* n° 49, pp. 39-63.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2016): «El procedimiento administrativo: función y tipología», ob. col. PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, dirs. (2019), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 21-63.
- PONCE SOLÉ, Juli (2014): «Ciencias sociales, Derecho administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 11, pp. 18-37.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2015): «Entidades sin ánimo de lucro, contratos "in house" y reserva legal de contratos», *Observatorio de Contratación Pública*.
- TENA PIAZUELO (2018): «¿El recurso a medios propios personificados como alternativa? La llamada cooperación vertical entre entidades del sector público», *Monografías de esta REVISTA*, XVIII, pp. 297-324.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2016): «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Revista General de Derecho Administrativo* n. 42, en <https://www.iustel.com>.