Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 239-262
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L09
© Francisco B. López–Jurado
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 9
ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Francisco B. López–Jurado
Universidad de Navarra

SUMARIO: 1. EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.—2. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.—3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: 3.1 El prototipo de Administración pública general; 3.2 La dirección gubernamental.—4. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL: 4.1 La estructura orgánica; 4.2. Los titulares de órganos directivos; 4.3 Las responsabilidades de los órganos superiores y directivos.—5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—6. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR.—7. LAS ENTIDADAS ESTATALES ESPECIALIZADAS.—8. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS DEPENDIENTES: 8.1. Los caracteres generales; 8.2. Los organismos públicos comunes: *8.2.1. Los organismos autónomos; 8.2.2. Las entidades públicas empresariales; 8.2.3. Las agencias estatales*: 8.3. Los organismos públicos sectoriales; 8.4. Los organismos públicos de cooperación: los consorcios; 8.5. Las entidades públicas de Derecho privado: *8.5.1. Las sociedades mercantiles estatales; 8.5.2. Las fundaciones del sector público estatal;* 8.6. Los fondos sin personalidad jurídica.—9. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS SEPARADAS: 9.1. Las autoridades administrativas independientes de regulación o supervisión; 9.2. Las entidades de participación o de prestación dotadas de autonomía*;* 9.3. Las universidades públicas no transferidas; 9.4. Las entidades de soporte de funciones constitucionales; 9.5. Las corporaciones sectoriales de base privada.—10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

1. La lección "Administración y sector público estatal" requiere tratar de la **Administración General del Estado** (AGE en adelante) y de una variedad de tipos de entidades administrativas estatales. La AGE se configura como una Administración pública **general,** entre otras características (*infra* § 9.10), por tener asignada una generalidad de funciones de muy diverso tipo. En este sentido, la AGE no es sólo territorial (pues actúa tanto en España como fuera de España), sino que además, es general (ejerce múltiples competencias y funciones). Esa generalidad de funciones distingue a la AGE de las demás entidades administrativas estatales de ella dependientes o a ella vinculadas.

2. La AGE forma parte del sector público conforme al artículo 2.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y es, evidentemente, estatal. Dentro del sector público estatal, su posición es nuclear; del mismo modo que, en la física, lo es el núcleo del átomo. A su alrededor se encuentra **el resto del sector público estatal** constituido por entidades especializadas. A ese resto se refiere la LRJSP con la denominación de **sector público institucional estatal** (art. 2.2, en relación con el art. 84 y el Título II de la LRJSP). Dentro de ese resto del sector público estatal, deben incluirse también otras entidades dependientes o meramente vinculadas a la AGE no incluidas por la LRJSP entre las integrantes del sector público institucional estatal. Al conjunto formado por el sector público institucional estatal de la LRJSP y las demás entidades dependientes o vinculadas a la AGE lo denominamos **entidades organizaciones estatales especializadas** (*infra* § 9.43). Dentro de ese amplio conjunto de tipos de entidades especializadas se distinguen, a su vez, dos grandes categorías: la de organizaciones **dependientes** de la AGE y la de entidades **separadas** de la AGE; estas últimas, meramente vinculadas a la AGE.

3. La expresión **"sector público"** ha hecho fortuna para designar la nueva realidad de la organización administrativa (GARCÍA–ANDRADE, 2019: 180) como atestigua la denominación de importantes leyes que regulan la parte general del Derecho administrativo. El Derecho administrativo se aplica a los distintos tipos de organizaciones del sector público con una "pluralidad de intensidades" (GARCÍA–ANDRADE, 2019: 183). Sobre la expresión y su alcance, véase *supra* §§ 1.15-17 y § 8.26.

2. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

4. La **Constitución de 1978** contiene algunas indicaciones relevantes sobre la regulación del sector público estatal que ya han sido tratadas en otras lecciones (*supra* § 4.1-3 y § 8.5-13). Cabe destacar aquí algunas de esas previsiones y su alcance. El artículo 103. 1 CE dispone que la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales de acuerdo con una serie de principios, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Esta norma tiene como destinatarios a todos los sectores públicos, esto es, estatal, autonómico y local, en toda su extensión.

5. La atribución de competencias exclusivas al Estado prevista en el artículo 149.1 CE se refiere tanto a competencias legislativas, normalmente ejercidas por las Cortes Generales, como a competencias ejecutivas que corresponden al Gobierno y a la Administración. Al disponer el artículo 97 CE que el Gobierno dirige la Administración civil, se refiere directamente a la AGE y a las entidades estatales especializadas dependientes de la AGE; y, de modo mucho más matizado, a las entidades estatales separadas meramente vinculadas a la AGE (*infra* § 9.78).

6. El **Derecho de la Unión Europea** incide significativamente en los sectores públicos de los Estados miembros, también en España y, lógicamente, en el sector público estatal (*infra* § 12.52-60). Esa incidencia se concreta, en lo que ahora interesa, al menos en: a) la configuración de entidades estatales especializadas, b) la creación de órganos administrativos específicos y c) el establecimiento de requisitos organizativos para la aplicación de las disposiciones contenidas en la normativa europea.

7. El Banco de España es un ejemplo de la configuración, por el Derecho de la Unión Europea, de entidades estatales especializadas (a). El Banco de España se integra en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) en virtud del artículo 282 y siguientes. TFUE; el Protocolo n. 4. Anejo a este Tratado aprueba sus Estatutos. Eso hace que su posición cambie sustancialmente respecto de la que ocupaba antes de que, con la Unión Monetaria, se adoptara el euro como moneda única y hace imposible de acoplar plenamente esa institución a alguna de las categorías que se expondrán más adelante. El Servicio ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias ejemplifica la creación de órganos administrativos por efecto de la normativa de la Unión Europea (b). Regulado por los artículos 44 y ss. de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo, dicho Servicio (SEPBLAC) es la unidad de inteligencia financiera (UIF) prevista actualmente en el artículo 32 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo. Ejemplo de lo tercero (c) sería la regulación de los requisitos que deben reunir entidades las administrativas dependientes para ser consideradas medios propios personificados (M.P.). Esta consecuencia de la incidencia del Derecho de la Unión Europea se plasma en la normativa de contratación del sector público y en el artículo 86 LRJSP.

8. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (**LG**) regula importantes cauces para la dirección del sector público estatal por parte del Gobierno. Es, sin embargo, la **LRJSP** donde se regula la organización de la AGE y de la mayor parte de las entidades estatales especializadas. Junto a las normas de la Unión Europea y a las estatales generales sobre organización, se sitúan las **leyes sectoriales** que contienen disposiciones específicas para algunas entidades estatales especializadas, tanto dependientes como separadas. Lejos de lo que pueda parecer, esas normas son un buen número y afectan a sectores muy importantes de la acción del Estado.

9. Un ejemplo es el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, por el que se crea la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Otro ejemplo es el Centro Nacional de Inteligencia, regulado por la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia y por la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

3.1. El prototipo de Administración pública general

10. La regulación organizativa principal de la AGE se encuentra en el Título Primero de la LRJSP (arts. 54 a 80), dedicado a la "Administración General del Estado". Dicha norma dispone que la AGE se integra en el sector público con la condición de Administración pública por previsión expresa del artículo 2.1 y 2.3 LRJSP. La noción de Administración pública ha sido tratada extensamente en las lecciones anteriores (*supra* §§ 1.1-12 y § 3.37-39). Cabe aquí añadir que la AGE constituye el prototipo de **Administración** pública general, por cumplir cinco características: a) gozar de reconocimiento constitucional o estatutario, b) ser inherente a una entidad política dotada de legitimidad democrática propia, c) cumplir funciones generales, no limitadas a un ámbito específico, d) tener asignadas las potestades administrativas más intensas: reglamentaria, sancionadora, expropiatoria, de inspección, planificación, etc. y, e) extender su actuación, conforme a las competencias que ostentan, a todas las personas que se encuentren en su territorio.

3.2. La dirección gubernamental

11. Como las demás Administraciones generales, la AGE es inherente a una entidad política cuyo gobierno la dirige. Lo expresa con claridad el artículo 97 CE al disponer que el Gobierno dirige la Administración. La **distinción entre Gobierno y Administración** no resulta nítida, como ya se expuso en su momento (*supra* § 1.25-27). El Gobierno desempeña funciones políticas constitucional y legalmente determinadas. Una de esas funciones consiste en actuar como cabeza y dirección de la AGE. A eso se suma que los miembros del Gobierno, por serlo, también son miembros de la AGE; se trata de instancias políticas y, al mismo tiempo, de órganos superiores de la AGE.

12. El Presidente del Gobierno está facultado para plantear una cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados (art. 112 CE) o disolver las Cortes Generales (art. 115 CE). Esas actuaciones no suponen **dirección de la AGE**. En cambio, los acuerdos del consejo de ministros necesarios para el reconocimiento oficial de títulos universitarios de grado, máster y doctorado, conforme a lo previsto en el art. 27.1 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y el procedimiento de aseguramiento de su calidad, es **actuación "administrativa" o de "ejecución de leyes"** del Gobierno. La distinción entre funciones "políticas" y las de "ejecución de leyes" es necesariamente imperfecta como se expuso (*supra* §1.27).

13. La expresión del artículo 3.3 LRJSP capta para las Administraciones públicas generales esa misma idea al disponer que la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla (…) "bajo **la dirección del Gobierno** de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales". Los gobiernos dirigen la Administración pública a la vez que realizan otras tareas de índole política.

14. La regulación legal de la organización estatal prevé un amplio poder de autoorganización en manos del Gobierno (*supra* § 8.14 e *infra* § 14.23-27). Así, corresponde a quien ostente la Presidencia del Gobierno la **creación, modificación y supresión de departamentos** ministeriales y secretarías de Estado, así como nombrar o separar quienes estén a su frente (arts. 2.2. j) y k) LG y 57.3 LRJSP).

15. Actualmente, la planta ministerial es la que establece el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Ahí aparecen 22 ministerios y sus secretarías de Estado junto con una breve descripción del ámbito de actuación correspondiente.

16. Es el consejo de ministros aprueba la creación, modificación y supresión de órganos directivos dentro de cada departamento, hasta el nivel de subdirección general. Lo hace mediante real decreto, a iniciativa del titular del ministerio afectado y a propuesta del de Hacienda, conforme al artículo 59.1 LRJSP. El Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, aprobó la **estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales**, en la que constan los órganos superiores (ya determinados en el Real Decreto 829/2023) y los órganos directivos de cada ministerio.

17. En el siguiente escalón, al consejo de ministros corresponde el **desarrollo** de la estructura orgánica básica de cada ministerio mediante un real decreto específico en el que se detallan las funciones, atribuciones y competencias de cada órgano superior y directivo.

18. Ejemplos son: el Real Decreto 205/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa; el Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior; y el Real Decreto 273/2024, de 19 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

19. El artículo 59.2 LRJSP atribuye a quienes son titulares de departamentos ministeriales (los ministros), mediante orden ministerial, la creación, modificación o supresión de órganos inferiores al de subdirección general.

20. Por ejemplo, la Orden INT/859/2023, de 21 de julio, desarrolla la estructura orgánica y las funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía; o la Orden ETD/1670/2020, de 8 de julio, por la que se crea el Consejo Asesor de Inteligencia Artificial dependiente del Ministerio de la Transformación Digital.

21. Así configurada, la planta de la Administración General del Estado comprende conforme al artículo 55.2 LRJSP, la organización central que integran los ministerios y los servicios comunes, la organización territorial y la Administración General del Estado en el exterior.

4. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL

4.1. La estructura orgánica

22. La organización central se estructura fundamentalmente en Presidencia del Gobierno y en **ministerios** a los que corresponden uno o varios sectores funcional-

mente homogéneos de actividad administrativa (art. 57.1 LRJSP). Sus titulares (los ministros) forman parte del Gobierno (art. 98.1 CE, art. 1.2 LG), ostentan importantes competencias y funciones (hasta 21, conforme al art. 61 LRJSP) para el desarrollo de la acción del Gobierno en su ámbito específico de actuación como: ejercer la potestad reglamentaria, fijar los objetivos del ministerio, determinar o proponer su estructura interna, mantener relaciones con las comunidades autónomas y convocar las conferencias sectoriales en los ámbitos propios del ministerio; así como cuantas competencias les atribuyan las leyes y las normas de organización y funcionamiento del Gobierno (arts. 4 LG y 61 LRJSP).

23. Los ministerios constituyen órganos administrativos unipersonales en el sentido ya visto (*supra* § 8.52). Son órganos administrativos **complejos** por estar integrados por una pluralidad de otros órganos y unidades administrativas. Lógicamente, la complejidad depende del sector de actividad que le corresponda: el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa es mucho más complejo que el Ministerio de Juventud e Infancia.

24. La LRJSP establece una clasificación de los órganos centrales integrados en los ministerios. Así, distingue entre órganos superiores: ministro y secretarios de Estado; y órganos directivos: subsecretarios y secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores y subdirectores generales (art. 55.3 LRJSP). En esta enumeración, la LRJSP nombra al órgano (que es un conjunto de medios y funciones, conforme la art. 5.3 LRJSP) por su máximo cargo o titular, aunque es evidente que el órgano (ministerio, secretaría de Estado, etc.) es más que el cargo que lo dirige. Es importante resaltar que los ministerios están **jerárquicamente ordenados**. Quienes ocupan las secretarías de Estado dependen de la persona titular del ministerio. Los órganos directivos dependen de alguno de los órganos superiores del ministerio (arts. 7.2 LG y 60 LRJSP).

25. Junto a los ministerios y sus titulares, el otro tipo de órgano administrativo superior en la AGE son las **secretarías de Estado**, cuyo titular se nombra y se separa por real decreto del consejo de ministros a propuesta del Presidente del Gobierno o del miembro del Gobierno a cuyo ministerio pertenezca la secretaría de Estado (art. 15.1 LG). Su responsabilidad se extiende a la ejecución de la acción del Gobierno en un sector específico de la actividad de un ministerio (art. 7 LG y art. 62.1 LRJSP). Responden ante quien sea titular del ministerio en que se integran, y dirigen a los órganos directivos bajo su dependencia (art. 62.2 LRJSP).

26. Los **órganos directivos** de los ministerios comprenden las subsecretarías, las secretarías generales, las secretarías generales técnicas, las direcciones generales y las subdirecciones generales. Las **subsecretarías** dirigen los servicios comunes del ministerio, mediante la realización de tareas como: apoyar a los órganos superiores en la planificación de la actividad del ministerio, en el control de su eficacia y de la eficacia de sus organismos públicos; entre otras señaladas en el artículo 63 LRJSP. De las subsecretarías dependen las **secretarías generales técnicas**, con competencias sobre los servicios comunes del ministerio relativos a la producción normativa, la asistencia jurídica y las publicaciones (art. 65 LRJSP). Las **secretarías generales** pueden o no existir según las

normas que regulan la estructura del ministerio; estas le asignarán funciones sobre un sector de actividad administrativa determinado, conforme al artículo 64 LRJSP. Las **direcciones generales** gestionan una o varias áreas funcionalmente homogéneas del ministerio, con las funciones detalladas en el artículo 66.1 LRJSP. Las **subdirecciones generales**, son los órganos responsables inmediatos, bajo la supervisión de una dirección general u otro órgano directivo del ministerio, de los proyectos, objetivos y actividades que tengan asignados y de la gestión ordinaria de asuntos de su competencia.

4.2. Los titulares de órganos directivos

27. Al Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del ministerio, corresponde el **nombramiento y separación** de quienes sean titulares de las subsecretarías, secretarías generales, secretarías generales técnicas y direcciones generales (arts. 63.3, 64.3, 65.3 y 66.2 LRJSP). El nombramiento de quienes ocupen las subdirecciones generales, en cambio, corresponde al titular del ministerio, de la secretaría de Estado o de la subsecretaría de la que dependan (art. 67.2 LRJSP). Pueden designarse para ocupar los órganos directivos mencionados quienes sean funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales pertenecientes a cuerpos o escalas del subgrupo A1 del artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), es decir, los cuerpos que exigen el título de grado y cuyas pruebas de acceso tienen mayor dificultad en atención a las responsabilidades que sus miembros están llamados a desempeñar. La anterior regla admite una excepción en el caso de que el real decreto que establece la estructura orgánica de los ministerios permita, en atención a características específicas de las funciones de una dirección general, designar como su titular a quien no forma parte de esos cuerpos de funcionarios. Esa excepción, prevista en el artículo 66.2 LRJSP, requiere motivar, mediante memoria razonada, la concurrencia de las características especiales que la justifican.

28. La STS de 14 de diciembre de 2021 ECLI:ES:TS:2021:4672, resuelve un recurso planteado contra varias excepciones a lo previsto en el artículo 66.2 LRJSP contenidas en la disposición adicional 7.ª del RD 139/2020, de 28 de enero. En su FD 8.º, considera dicha excepción discrecional por formar parte de la potestad de autoorganización, a la vez que se requiere una justificación suficiente conforma a la expresa previsión legal. En el caso de autos, el FD 12.º considera que la justificación aportada para hacer esa excepción no es suficiente, por genérica e inconcreta, respecto de dos de las direcciones generales: la del Instituto de la Juventud y la de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

29. El **nombramiento** de los titulares de esos órganos superiores y directivos debe respetar, en cualquier caso, los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado. Su artículo 2 establece en qué consiste la idoneidad para dichos cargos (apartado 1): "…Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar…". El apartado 2 señala las condenas, inhabilitaciones, suspensiones y sanciones que excluyen la honorabilidad necesaria para ocupar altos cargos.

4.3. Las responsabilidades de los órganos superiores y directivos

30. Al referirse a los titulares de los ministerios, el artículo 61 LRJSP afirma que "como titulares del Departamento sobre el que ejercen sus competencias, dirigen los sectores de actividad administrativa integrados en su ministerio y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección. A tal fin, les corresponden las siguientes funciones: …". Como en otros preceptos de la LRJSP, los términos competencias, responsabilidades y funciones se emplean con escasa precisión, casi como sinónimos. Por ejemplo, si el artículo 61 LRJSP determina las **funciones** de los ministerios, el artículo 63.1 LRJSP establece las **competencias** de los subsecretarios.

31. La competencia se entiende como la medida de poder público que corresponde a una Administración pública o, dentro de esta, a un órgano administrativo (*supra* § 8.53). El término función es más amplio que el de competencia en el sentido de que se refiere también al conjunto de cometidos, atribuciones, responsabilidades, tareas que corresponden a una Administración pública o dentro de esta a un órgano o unidad administrativa. De esta forma, la función evoca la realidad constitucional de entidades administrativas serviciales de los intereses generales. La idea de función destaca que, junto al poder, las Administraciones y sus órganos pasan a ser **responsables**, en una esfera de actuación, de la satisfacción de unos fines de interés general. La idea de función subraya el **carácter instrumental** de las Administraciones públicas, de las entidades especializadas y de los órganos administrativos.

32. Interesa destacar, en cualquier caso y pese a la imprecisión terminológica, que los artículos. 61 a 68 LRJSP establecen las responsabilidades abstractas (sin referencia a un ámbito material específico) que corresponden a cada uno de los tipos de órganos superiores y directivos de la AGE. Los reales decretos aprobados por el presidente del Gobierno y por el consejo de ministros en los que se determinan los ministerios, su estructura organizativa básica y en los que se desarrolla esa estructura son los que detallan **los concretos ámbitos materiales de despliegue de las funciones** o atribuciones que corresponden a cada uno de esos órganos.

33. Los reales decretos que desarrollan la estructura organizativa de departamentos ministeriales establecen las funciones de los distintos órganos. Así, por ejemplo, el citado RD 207/2024, de 27 de febrero, que desarrolla la estructura organizativa del Ministerio del Interior, o el RD 204/2024, de 27 de febrero, que recoge la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

34. La organización territorial de la AGE descansa sobre una serie de órganos unipersonales jerárquicamente estructurados. En cada comunidad autónoma existe una **delegación del Gobierno**. En cada provincia de las comunidades autónomas, incluso en algunas comunidades autónomas uniprovinciales, existe una **subdelegación del Gobierno** bajo la inmediata dependencia de la delegación del Gobierno

(art. 69 LRJSP). Dichos órganos se consideran directivos con rango de subsecretaría —la delegación del Gobierno- y de subdirección general -la subdelegación del Gobierno— (art. 55.4 LRJSP). Completa la organización territorial de la Administración General del Estado la figura de los **directores insulares de la Administración General del Estado**, de posible creación en islas, con funciones equivalentes, para la isla, a las de los subdelegados del Gobierno (art. 70 LRJSP).

35. El Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de subdelegados del Gobierno y directores insulares de la Administración General del Estado, establece en su artículo 6 la existencia de **directores insulares** en las islas de Menorca, Ibiza–Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera.

36. La LRJSP regula con gran pormenor las **delegaciones del Gobierno** en las comunidades autónomas: sus funciones, el nombramiento y la separación de sus titulares, el detalle de sus competencias (arts. 72 y 73 LRJSP), su estructura interna (art. 76 LRJSP) y los órganos colegiados de asistencia (art. 79 LRJSP). Cabe destacar que las personas titulares de las delegaciones del Gobierno representan al Gobierno de la Nación en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, dirigen y supervisan la actividad de la AGE y la coordinan con la Administración de la Comunidad Autónoma y con las entidades locales allí radicadas (art. 72 LRJSP). Las **competencias** de las delegaciones del Gobierno se estructuran en torno a cinco ejes (art. 73.1 LRJSP): a) la dirección y coordinación de la AGE, y de los organismos públicos, b) la información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos, c) la coordinación y colaboración con otras Administraciones públicas, d) el control de legalidad y, e) proponer e informar a los ministerios competentes sobre las medidas y optimización de las políticas públicas con impacto en el territorio de la comunidad autónoma en que desempeña sus funciones. A esas competencias se suman el ejercicio de potestades sancionadoras, expropiatorias que le sean asignadas o delegadas, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como la garantía de la seguridad ciudadana a través de las subdelegaciones del Gobierno y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (art. 73.2 y 3 LRJSP).

37. Si el **nombramiento** de los delegados del Gobierno se hace por real decreto del consejo de ministros a propuesta del presidente del Gobierno (art. 72.4 LRJSP), el nombramiento de subdelegados del Gobierno en cada provincia y el de directores insulares corresponde a los delegados del Gobierno (arts. 75 y 70 LRJSP), lógicamente en los casos de comunidades autónomas pluriprovinciales o uniprovinciales donde se hayan creado subdelegaciones del Gobierno (art. 69.4 LRJSP) y en las islas para las que se hayan creado direcciones insulares, conforme a lo ya expuesto.

38. En especial, a la **subdelegación del Gobierno** corresponde, entre otras, la dirección y coordinación de la protección civil en el ámbito de la provincia, además de la ya mencionada de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana (art. 75 LRJSP).

39. Orgánicamente, toda la Administración territorial del Estado se inserta, conforme al artículo 69.3 LRJSP, en el ministerio responsable de la política territorial en el que se integran las delegaciones del Gobierno, actualmente el Ministerio de

Política Territorial y Memoria Democrática. A partir de ahí, los servicios territoriales se organizan para el mejor cumplimiento de sus fines tanto en servicios integrados como en no integrados en las delegaciones del Gobierno (art. 71.1 LRJSP). Los no integrados dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que operen, al cual corresponde fijar los objetivos de actuación, así como controlar la ejecución de dichos objetivos y el funcionamiento de dichos órganos (71.3 LRJSP). Los servicios territoriales integrados dependen de la delegación del Gobierno, o en su caso, de la subdelegación y actúan de acuerdo con las instrucciones técnicas y criterios operativos establecidos por el ministerio competente por razón de la materia (art. 71.4 LRJSP). En las delegaciones del Gobierno existen áreas funcionales para la gestión de los servicios integrados que dependen de los ministerios respectivos. Las competencias de los delegados y subdelegados del Gobierno respecto de los servicios integrados corresponden a los ministerios de los que dependen funcionalmente, se establecen por real decreto. Por ejemplo, las competencias de cada subdelegación sobre permisos de trabajo de extranjeros se ejercen bajo las instrucciones del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Y las competencias sobre reconocimientos de títulos académicos, bajo la dirección del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

6. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

40. La Administración general del Estado en el exterior se constituye por **embajadas y representaciones permanentes** ante organizaciones internacionales a cuyo frente se encuentran los embajadores o representantes permanentes con la condición de órganos directivos de la AGE (art. 55.5 LRJSP). Su regulación está prevista en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASE), a la que remite el artículo 80 LRJSP.

41. En las embajadas y representaciones permanentes se integran los órganos, unidades administrativas, instituciones y medios humanos y materiales de la AGE que conforma el Servicio Exterior del Estado. La **embajada o representación permanente** se estructura en jefatura, cancillería y una pluralidad de órganos técnicos especializados, entre los que pueden contarse: consejerías, agregadurías, oficinas económicas y comerciales, oficinas técnicas de cooperación, oficinas sectoriales, centros culturales y centros de formación de la Cooperación Española, e Instituto Cervantes. La clave de esa articulación reside, como se deduce de los artículos 41.1 y 45 LASE, en la **dependencia jerárquica** de los órganos técnicos especializados de la jefatura de embajada o representación permanente, y la **dependencia orgánica y funcional** de los respectivos departamentos ministeriales concernidos por razón del sector de acción exterior en la que desarrollan su actividad. Los artículos 42.5 y 44.6 la LASE establecen que es el consejo de ministros quien acuerda la creación o supresión de misiones diplomáticas permanentes; nombra y cesa a la persona que ejerce su jefatura.

42. La representación diplomática, aunque integrada en la AGE bajo dirección del Gobierno, afecta al Estado en su conjunto (BAENA DEL ALCÁZAR, 1992: 174). Como se puso de relieve hace muchos años, al Estado están sometidos quienes forman parte de él, independientemente de que residan en el territorio nacional o en el extranjero (NIETO, 1971: 41). La realidad de la acción exterior y la existencia del Servicio Exterior del Estado hacen preferible, junto a otros motivos, el empleo del calificativo "general" al de "territorial" para nombrar a las Administraciones públicas que ejercen una multiplicidad de funciones en distintos ámbitos (*supra* § 9.10).

7. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS

43. Las entidades estatales especializadas integran, junto a la AGE, el sector público estatal (*supra* § 9.1-2). Esas entidades incluyen las que integran el **sector público institucional estatal** (art. 2.2 en relación con el art. 84 LRJSP) así como otras entidades en las que concurren conjuntamente **tres características fundamentales**: a) la especialización, b) la estatalidad, y c) el hecho de contar con sustantividad propia por ser organizaciones, entidades, sujetos distintos de los órganos administrativos.

44. a) Se entiende que son entidades especializadas las que, por previsión normativa, tienen asignadas **funciones específicas**. La especialidad puede establecerse directamente una norma aplicable a una concreta entidad o en la decisión de creación de la entidad especializada tomada por la AGE. La especialidad de funciones distingue con claridad a las entidades estatales especializadas respecto de AGE.

45. b) Son estatales las entidades **dependientes o vinculadas a la AGE**. Esa posición se determina por **previsión normativa**, constitucional o legal de vinculación al Estado. Otro factor que determina la existencia de la estatalidad es la dependencia efectiva a la AGE, plasmada en que esta dispone de un **control efectivo**, directo o indirecto, sobre dicha entidad.

46. c) La **personalidad jurídica** propia y diferenciada constituye un elemento determinante de la existencia de una entidad administrativa con subjetividad propia. Ese es el supuesto más habitual. Cabe, sin embargo, pensar en entidades como la Administración electoral que, sin contar con personalidad jurídica propia, gozan de la **subjetividad necesaria** para ser consideradas sujetos y no meros órganos administrativos.

47. En otro lugar se han identificado otros factores distintos de la personalidad jurídica que determinan la existencia de una **subjetividad externa** propia efectiva en el mundo del Derecho: a) gozar de reconocimiento normativo explícito por norma constitucional, estatutaria o con rango de ley, que les asigna funciones especializadas y un ámbito propio de decisión, b) inexistencia de mecanismos de control de las decisiones propias por otras entidades administrativas; y c) contar con una estructura administrativa propia, aunque sea mínima (LÓPEZ–JURADO, 2020: 132-136).

48. Dentro de los tipos de entidades estatales especializadas, se distinguen, a su vez, como ya se anticipó (*supra* § 9.2), dos grandes categorías: la de organizaciones dependientes de la AGE y la de organizaciones separadas de la AGE; estas últimas, vinculadas, pero no dependientes de la AGE.

8. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS DEPENDIENTES

8.1. Los caracteres generales

49. Las entidades estatales especializadas dependientes son aquellas sobre las que el Gobierno que dirige la AGE está en condiciones de desplegar una dirección efectiva ya sea directa o indirecta. Conforme a lo ya explicado para todas las Administraciones públicas (*supra* § 8.26), estas entidades se integran en una de dos categorías: **organismos públicos** u **entidades de Derecho privado**. Los primeros integran otras subcategorías: los **organismos públicos comunes**, los organismos públicos sectoriales y los organismos públicos de cooperación. Los organismos públicos comunes, a su vez, engloban como subtipos a los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las agencias estatales. Los **organismos públicos sectoriales** acogen una pluralidad de organismos públicos estatales no regulados directamente por la LRJSP. Los **organismos públicos de cooperación**, en el nivel estatal, se concretan en los consorcios. Las entidades de Derecho privado se integran, a su vez, por **sociedades mercantiles estatales** y **fundaciones del sector público**. A esas categorías hay que añadir la atípica de los fondos estatales sin personalidad jurídica (8.6). Las universidades públicas no transferidas se tratan como entidades separadas (9.3).

8.2. Los organismos públicos comunes

50. La **distinción** entre los organismos públicos comunes y los sectoriales descansa en el grado sometimiento de unos y otros a la normativa general sobre organización, plasmada, fundamentalmente, en la LRJSP. A los organismos públicos **comunes** se aplica el grueso de la regulación contenida en las normas generales que rigen la organización del sector público estatal, la LRJSP. Esta opera como un gran archivo de regulación aplicable a una multitud de entidades agrupadas en torno a los tres tipos básicos de organismos públicos comunes de los que se trata a continuación (*infra* § 9.55-59). En los organismos públicos **sectoriales**, en cambio, la regulación sectorial específica prevalece sobre la general, que es de aplicación meramente supletoria. Los organismos públicos comunes se diferencian de los organismos públicos de cooperación en que la creación de estos últimos requiere el acuerdo de dos o más Administraciones públicas generales.

51. Todos los tipos de **organismos públicos comunes** tienen la consideración de Administraciones públicas por disposición del artículo 2.3 LRJSP. A los estatales se les aplican las mismas reglas contenidas en los artículos 88 a 97 LRJSP relativas a actividades propias, personalidad jurídica, estructura organizativa, creación, plan de actuación, estatutos, fusión de organismos públicos, gestión compartida de servicios comunes y disolución.

52. La **creación** de organismos públicos al servicio de la Administración General del Estado se efectúa por norma con **rango de ley** a cuyo anteproyecto debe acompañar una propuesta de estatutos y de plan inicial de actuación (art. 91 LRJSP); su **disolución** requiere acuerdo del consejo de ministros (art. 96 LRJSP). El consejo de ministros aprueba los estatutos de los organismos públicos (art. 93.2 LRJSP). La aprobación de los planes anuales de actuación corresponde al ministerio al que esté vinculado el organismo concreto (art. 92.2 LRJSP).

53. La ley que prevé la creación de un organismo público determinado puede establecer excepciones para dicho organismo respecto de las reglas de la LRJSP. Los mismos requisitos que debe reunir el anteproyecto de ley (propuesta de estatutos, plan inicial de actuación, conforme al artículo 91.3 LRJSP para los organismos creados por el Estado) no son vinculantes para normas posteriores con rango de ley. Como se ha dicho (MONTORO, 2017: 33): "la fuerza material de la Ley suple toda torpeza preparatoria". Si se tiene en cuenta que la fusión de organismos públicos puede hacerse por norma reglamentaria "aunque suponga modificación de la ley de creación" (art. 94.2 LRJSP) y su **transformación se realiza mediante acuerdo del consejo de ministros** "aunque suponga modificación de la ley de creación" (art. 87.3 LRJSP), hemos de concluir que la exigencia de ley para la creación de organismos públicos constituye un sinsentido dentro de la lógica de la propia ley que solo se puede entender como una suerte "autolimitación del legislador" (BOTO, 2016: 221); poco efectiva, se podría añadir, respecto de legislaciones futuras que quieran hacer excepción de esos preceptos.

54. La **exigencia de ley** de creación aumenta el riesgo de multiplicar las especialidades de regulación y los regímenes singulares, desfigurando los caracteres fijados en las normas generales de régimen jurídico del sector público. Ese riesgo parece favorecido por la literalidad del artículo 91.2.b) LRJSP cuando prevé que la ley de creación establecerá, "en su caso", los recursos económicos, las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley. Resulta una paradoja que una misma ley regule esas cuestiones para cada tipo organizativo y disponga que la ley de creación, "en su caso", debe hacer lo propio con esas mismas cuestiones; algunas de las cuales desbordan el alcance de la legislación estatal, por venir fijadas en la normativa de la Unión Europea.

8.2.1. Los organismos autónomos

55. Los **organismos autónomos** estatales regulados en los artículos 98 a 102 LRJSP (*supra* § 8.29) añaden a los rasgos comunes a todos los organismos públicos el hecho de que: a) desempeñan funciones típicamente administrativas y b) su actuación se rige por el Derecho administrativo como general y común de estos organismos. Los organismos autónomos son creados para el desempeño de actividades propias de la AGE, tanto de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos como de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, en la dicción del artículo 98.1 LRJSP.

56. Ejemplos son: la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, la Biblioteca Nacional de España O.A., el Centro de Investigaciones Sociológicas O.A. (CIS), el Organismo Autónomo Instituto de la Juventud, el Organismo Autónomo Parques Nacionales.

8.2.2. Las entidades públicas empresariales

57. Las **entidades públicas empresariales** reguladas en los artículos 103 a 108 LRJSP son organismos públicos comunes (*supra* § 8.29). Dependientes de una Administración pública general, dotadas de personalidad jurídico–pública propia, gozan de autonomía de gestión. A esos rasgos se añaden: a) su actuación está sometida a Derecho privado salvo en aquellos casos excepcionales en que ejerciten potestades administrativas por previsión legal expresa, b) su organización, régimen de personal, económico–financiero, presupuestario, de contabilidad y patrimonial se rige por el Derecho administrativo, c) junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación y, d) se financian mayoritariamente con ingresos de mercado, a excepción de aquellas entidades que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado (M.P.) de conformidad con los artículos 86 y 103 LRJSP. Formalmente son Administraciones públicas (art. 2.3 LRJSP) aunque el Derecho administrativo no es de aplicación, con carácter general, a su actuación, como se acaba de exponer.

58. Ejemplos de entidades públicas empresariales estatales son: el Instituto de Crédito Oficial (ICO), ADIF–Alta Velocidad, SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo, Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) o la popular EPE Renfe Operadora.

8.2.3. Las agencias estatales

59. Las **agencias estatales** son organismos públicos comunes con todos los rasgos de esa categoría: están dotadas de personalidad jurídica pública, gozan de patrimonio propio y autonomía en su gestión; están facultadas para ejercer potestades administrativas (*supra* § 8.29). Su regulación se encuentra en los artículos 108 *bis* a *sexies* LRJSP, procedentes de la disposición final 34, núms. 8 a 13 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Frente a otros tipos de organismos públicos comunes, las agencias estatales pueden gozar de una **mayor autonomía** de gestión, de mayor flexibilidad en la formulación y cumplimiento de sus objetivos, de mecanismos específicos de exigencia de responsabilidades conforme al respectivo contrato plurianual de gestión (art. 108 *ter* 2 y 3 LRJSP), así como de una mayor flexibilidad en el reclutamiento de personal (art. 108 *quáter* LRJSP).

60. Ejemplos son: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, Agencia Española de Seguridad Aérea, Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la popular Agencia Estatal de Meteorología.

8.3. Los organismos públicos sectoriales

61. Los organismos públicos sectoriales se caracterizan frente a los comunes por la prioridad de su **regulación sectorial** sobre la regulación general de la organi-

zación administrativa en el Estado, en definitiva, la LRJSP. Constituyen ejemplos de organismos públicos sectoriales las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Centro Nacional de Inteligencia, las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado. Todos esos tipos y entidades cuentan con legislación sectorial específica. La LRJSP prevé mediante disposiciones adicionales específicas (12.ª, 17.ª y 18.ª) su aplicación supletoria. En el caso de las entidades integrantes de la Administración de la Seguridad Social, la disposición adicional 13.ª LRJSP prevé la supletoriedad específica de los preceptos de la LRJSP aplicables a los organismos autónomos.

62. Además de los ejemplos citados, se ajustan a esta categoría algunos museos objeto de ley específica como la Ley 46/2003, de 25 de noviembre, reguladora del Museo Nacional del Prado, cuyo estatuto se aprobó por Real Decreto 433/2004, de 12 de marzo. El régimen jurídico detallado es el establecido en la Ley de creación y en el estatuto, donde se detallan cuestiones relativas a su personal, sus bienes, recursos económicos, acceso a espacios, cesión de colecciones, participación en sociedades o fundaciones. La Ley 34/2011, de 4 de octubre, reguladora del Museo Centro de Arte Reina Sofía, sigue casi a la letra la regulación de la Ley 46/2003 para el Museo Nacional del Prado.

8.4. Los organismos públicos de cooperación: los consorcios

63. Los organismos públicos de cooperación entre Administraciones públicas generales son entidades administrativas especializadas dependientes que desempeñan funciones de fomento, prestación o gestión común de servicios públicos. Estas entidades se caracterizan por manifestar, mediante la creación de una persona jurídica pública, la **cooperación voluntaria** entre Administraciones públicas generales conscientes de que esa fórmula puede suponer una más eficaz realización de una actividad o prestación de un servicio. Otros rasgos que caracterizan a los organismos públicos de cooperación son: a) su actuación está sometida a Derecho administrativo y, excepcionalmente, al Derecho privado en función de lo previsto en la normativa o en los propios estatutos, b) su consideración como Administraciones públicas creadas mediante convenio de las Administraciones públicas generales intervinientes, c) su organización, régimen de personal, económico–financiero, presupuestario, de contabilidad y patrimonial se rige por el Derecho administrativo. En esta categoría, dentro del sector público estatal, se incluyen los consorcios.

64. Los **consorcios** estatales regulados en los artículos 118 a 127 LRJSP son creados por la AGE y otras Administraciones de distinto nivel. Se persigue el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito de sus respectivas competencias (*supra* § 8.30) y es posible que participen en el consorcio entidades privadas (art. 118.1 LRJSP).

65. Ejemplos de consorcios son: la Casa de América, creada por convenio de la AGE a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid; el Instituto de Astrofísica de Canarias, el Consorcio Centro de Investigación Biomédica en Red (CIBER); el Consorcio de la Ciudad de Cuenca. Es notoria, sin embargo, la utilización mucho más intensa de esta figura en el nivel local (CASTILLO, 2017: 1963, 1988).

8.5. Las entidades públicas de Derecho privado

66. Las entidades de Derecho privado bajo control directo o indirecto de la AGE son entidades estatales especializadas dependientes (*supra* § 8.32). Frente a los organismos públicos, se caracterizan por: a) contar con personalidad jurídico–privada y b) la aplicación de normas de Derecho privado a su organización y actuación. A esas normas de Derecho privado propias de la constitución y actuación de esas entidades se suma un conjunto cada vez más tupido de reglas de Derecho administrativo. En realidad, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 113 LRJSP para las sociedades mercantiles estatales y por los artículos 130 y 131 LRJSP para las fundaciones del sector público estatal, la aplicación del ordenamiento jurídico privado aparece constreñido por las disposiciones de la LRJSP, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y de la normativa (pública) presupuestaria, contable, de personal, de control económico–financiero y de contratación. El Derecho administrativo aplicable a estas personas jurídico–privadas es, por tanto, más extenso e intenso de lo que pudiera parecer a primera vista. En la categoría de entidades administrativas de Derecho privado se encuentran las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público.

8.5.1. Las sociedades mercantiles estatales

67. La regulación administrativa de las **sociedades mercantiles estatales** se contiene en los artículos 111 a 117 LRJSP (*supra* § 8.33) y en las disposiciones sobre patrimonio empresarial del Estado contenidas en el Título VII de la LPAP. La LRJSP establece para las sociedades estatales: a) una definición (art. 111) en la que se concretan las condiciones que determinan cuándo se considera controlada por la AGE: participación en su capital social superior al 50 por 100 o control efectivo directo o indirecto de la AGE aplicando los criterios de la normativa mercantil, b) unos principios gestores aplicables a su gestión y a la dependencia de la AGE (art. 112), c) reglas sobre su régimen jurídico (art. 113), sobre su creación, adquisición de este carácter de forma sobrevenida y liquidación (art. 114) cuya autorización corresponde al consejo de ministros (conforme al art. 169 f) LPAP), d) el régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración designados por la AGE (art. 115), e) la tutela por la Administración matriz que implica la posibilidad de impartir instrucciones a dichas sociedades (art. 116) y, f) reglas sobre régimen presupuestario, de contabilidad, de control económico–financiero y de personal (art. 117).

68. El artículo 113 LRJSP prohíbe que las sociedades mercantiles estatales dispongan de facultades que impliquen el **ejercicio de autoridad pública** "sin perjuicio de que, excepcionalmente, la Ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades públicas". La actualización de esa posibilidad atrae para el ejercicio de las potestades "administrativas" por sociedad mercantil la sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en las normas de

la LRJSP conforme al inciso final del artículo 2.2.b) LRJSP y al artículo 2.2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). El ejercicio excepcional de esas potestades queda, pues, sometido a Derecho administrativo.

69. Dicho ejercicio es abiertamente criticado por la doctrina como letal para las garantías de los administrados (MONTOYA, 2021: III.1) e incluso se ha negado abiertamente su posible existencia real (MÍGUEZ, 2021: 37). En última instancia, la aplicación de las leyes administrativas a estas sociedades depende de que se entienda por ejercicio de **"potestades públicas"**. Si se sigue un concepto amplio (así, GAMERO, 2021; 104 y VELASCO, 2022, 52), efectivamente se pueden encontrar situaciones en las que una sociedad mercantil ejerce "potestades públicas".

70. La LPAP distingue entre sociedades mercantiles estatales meramente **controladas** directa o indirectamente por la AGE (art. 166.1.c LPAP) y aquellas otras cuyo capital social sea en su totalidad de **titularidad directa o indirecta** de dicha Administración (art. 166.2 y arts. 176 a 182 LPAP). En ambos casos, la posición de la Administración matriz incluye el control interno de la sociedad.

71. Esa distinción se expresa con propiedad empleando las categorías de sociedades con accionariado público excluyente y sociedades con accionariado público concurrente con accionariado en manos privadas, entre las que, a su vez, puede diferenciarse, según la participación pública sea de control o minoritaria (VILLAR, 1950/2022: 505-506). Solo cuando hay una **posición de control** cabe considerar que estamos ante una sociedad mercantil pública.

72. La distinción entre unas y otras sociedades mercantiles estatales es relevante a efectos de lo previsto en la normativa de contratos del sector público, en concreto, de la posibilidad de realizar encargos a medios propios personificados (M.P.).

73. Ejemplos de sociedad mercantil estatal son: Agencia EFE S.A. S.M.E., Renfe Mercancías S.M.E. S.A., Minas de Almadén y Arrayanes S.A. S.M.E., Navantia S.A., Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA), AENA S.M.E. S.A., Empresa de Transformación Agraria S.A. S.M.E. M.P. (TRAGSA).

8.5.2. Las fundaciones del sector público estatal.

74. Las fundaciones del sector público estatal se regulan por los artículos 128 a 136 LRJSP (*supra* § 8.33 y 37). Dichas fundaciones deben constituirse como tales y estar bajo control directo o indirecto de la AGE, conforme al artículo 128.1 LRJSP. Sus actividades deben realizarse sin ánimo de lucro para el cumplimiento de fines de interés general propios de la fundación, independendientement de que el servicio se preste de forma gratuita o bajo contraprestación (art. 128.2 § 1, b). A lo que se añaden dos previsiones importantes en el artículo 128.2 § 2 LRJSP: a) que "únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa (…)", y b) que no podrán ejercer potestades públicas; en este caso, sin matices ni excepciones.

75. Ejemplos de fundaciones son: Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III M.P., F.S.P. Instituto de Cultura Gitana, Fundación Lázaro Galdiano F.S.P., Fundación Pluralismo y Convivencia F.S.P.

8.6. Los fondos sin personalidad jurídica

76. Los fondos estatales sin personalidad jurídica se incluyen en el sector público institucional estatal por los artículos 84.1.f) y 137 a 139 LRJSP. Carecen, sin embargo, de subjetividad externa propia y de estructura organizativa, por lo que constituyen una anomalía entre las entidades administrativas. Se trata, más bien, de cauces para la disposición de recursos financieros destinados a finalidades específicas. Así lo confirman las remisiones contenidas en esos preceptos a la normativa presupuestaria y patrimonial.

77. Ejemplos de fondos son: Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas F.C.P.J., Fondo de Recapitalización de Empresas Afectadas por el COVID F.C.P.J., Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa F.C.P.J., Fondo de Financiación de las Comunidades Autónomas. Fondo de Compensación para las Víctimas del Amianto F.C.P.J.

9. LAS ENTIDADES ESTATALES SEPARADAS

9.1. Las autoridades independientes de regulación o supervisión

78. Las autoridades independientes realizan actuaciones de regulación o supervisión sobre sectores económicos o actividades determinadas. Para ello cuentan con una **especial autonomía** o independencia organizativa y funcional respecto de las Administraciones públicas generales, también de la AGE, y respecto de cualquier interés empresarial o comercial. Desempeñan funciones especializadas en ámbitos de control, de supervisión de enteros sectores o de consulta previstas en la ley que regula su surgimiento y actuación. Conforme a la ley de creación, generalmente, se consideran Administraciones públicas.

79. El elemento que determina el surgimiento de autoridades independientes es la **neutralidad** en el ejercicio de funciones y potestades administrativas. Justifica esa neutralidad el que se trata de entidades cuya acción se proyecta también sobre las Administraciones públicas generales, por lo que la dependencia de estas las convertiría en juez y parte.

80. La neutralización política significa, en determinadas circunstancias, el bloqueo de la dirección del Gobierno (prevista con carácter general en el artículo 97 CE), salvo una **mínima supervisión** encaminada a evitar situaciones gravemente irregulares, en favor del servicio objetivo al interés general (art. 103.1 CE) como forma de limitación del poder político con el fin de evitar su utilización partidista (MAGIDE, 2000: 124, 125 y 246). Desde la perspectiva constitucional, es posible esa neutralización si se entiende la Administración que el Gobierno dirige *ex* artículo 97 CE en el sentido mencionado (supra § 9.5); como, con matices, sugiere (MAGIDE, 2000: 237 a 240).

81. Las **leyes de creación** de estas autoridades, en ocasiones por la incidencia del Derecho de la Unión Europea, determinan el detalle de sus funciones y su regulación. Los artículos 109 y 110 LRJSP establecen unos mínimos que no hacen sino remitir a la ley de creación, a los estatutos de la autoridad correspondiente, declarando de aplicación supletoria lo previsto en la LRJSP sobre los organismos autónomos. La ley de creación suele coincidir con la legislación del sector regulado, como es el caso del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIReF). Otros ejemplos de autoridades independientes de regulación o supervisión serían: la Agencia Española de Protección de Datos, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, o la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

9.2. Las entidades de participación o de prestación dotadas de autonomía

82. Las entidades de participación o de prestación dotadas de autonomía incluyen personas jurídicas vinculadas a la AGE, pero dotadas de garantías de separación debidas a su carácter participativo y de consulta, o a la relación entre la prestación encomendada y el ejercicio de derechos fundamentales.

83. Entre las entidades de participación dotadas de personalidad jurídica y de garantías de separación respecto de la AGE se encuentra el **Consejo Económico y Social** previsto constitucionalmente en el artículo 131.2 CE. Sus características son: a) realiza funciones consultivas y de asesoramiento en materias socioeconómicas, b) en régimen de autonomía organizativa y funcional, c) cuenta con personalidad jurídica pública, d) cuenta con una importante participación de entidades sociales: sindicatos, confederaciones de empresarios y representantes de sectores agrarios, marítimos, de economía social; así como de personas de reconocido prestigio. La Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, determina el régimen de esta entidad, su composición y los elementos básicos de su de funcionamiento.

84. Dentro de la categoría de entidades de participación o de prestación dotadas de autonomía se sitúan los **medios de comunicación dependientes del Estado** o de cualquier ente público, para los que el artículo 20.3 CE dispone que la ley regulará su organización y el control parlamentario "garantizando el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España". A partir de ahí, la regulación legal de este tipo organizativo responde a los caracteres esenciales de: a) control parlamentario, b) separación respecto del gobierno correspondiente y c) autonomía de gestión conforme con lo específico de la función peculiar encomendada. En el ámbito estatal la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal (LRTVE)

regula la Corporación RTVE como sociedad mercantil estatal cuyo capital es exclusivamente estatal, dotada de especial autonomía e independencia funcional (art. 5 LRTVE), respecto de la que las Cortes Generales ejercen control de modos diversos entre los que se cuentan la aprobación, cada nueve años, de mandatos–marco (art. 4 LRTVE) y la designación de los miembros del Consejo de Administración a razón de once miembros el Congreso y cuatro el Senado (art. 11 LRTVE). Los objetivos específicos a desarrollar por la corporación se concretan cada cuatro años en contratos–programa entre el Gobierno y la Corporación RTVE, de cuyo cumplimiento deben ser informadas anualmente las Cortes Generales (art. 32 LRTVE).

9.3. Las universidades públicas no transferidas

85. Las universidades públicas están dotadas de autonomía reconocida por la Constitución en los términos que la ley establezca, conforme al artículo 27.10 CE, y se encuentran vinculadas al despliegue de derechos fundamentales, como los de producción científica y técnica o la libertad de cátedra, reconocidos en el artículo 20.1 b) y c) CE. La LRJSP ubica las universidades públicas en el sector público institucional (art. 2.1.c), y dispone que se regirán por su **normativa específica** y supletoriamente por las previsiones de la LRJSP. Las universidades públicas no transferidas forman parte del sector público institucional estatal (art. 84.1 g LRJSP). Estas se regirán por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y por la LRJSP en lo que no esté previsto en su normativa específica (art. 84.3 LRJSP). Esa normativa específica se encuentra en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. La inmensa mayoría de las universidades públicas (en la actualidad, todas, excepto la Universidad Pública Menéndez Pelayo y la UNED) forman parte del sector público autonómico y no del estatal.

9.4. Las entidades de soporte de funciones constitucionales

86. Las entidades de soporte de funciones constitucionales son entidades carentes de personalidad jurídica, pero dotadas de subjetividad externa propia en el sentido antes referido (*supra* §§ 9. 46 y 47) que desarrollan funciones auxiliares específicas reguladas por el Derecho administrativo. No constituyen Administración pública al no contar con personalidad jurídica propia ni estar previstas como tales en la LRJSP.

87. La **Administración electoral** carente de personalidad jurídica constituye un ejemplo claro de entidad administrativa especializada de soporte de funciones constitucionales en la que la neutralidad política juega un papel esencial. A pesar de su apariencia endeble y de contar con un entronque constitucional difuso (art. 68 CE), resulta una pieza angular del funcionamiento de todo el sistema de Estado social y democrático de Derecho. Regulada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), Título I, Capítulo III, la Administración electoral está formada por la Junta Electoral Central, las juntas electorales de cada

Comunidad Autónoma, las juntas electorales provinciales, las juntas electorales de zona y las mesas electorales (art. 8.2 LOREG).

88. La función específica confiada a esta Administración electoral es la de ordenar el proceso electoral de acuerdo con los principios de transparencia, objetividad e igualdad (art. 8.1 LOREG); función que se despliega con la atribución a las respectivas juntas de en un amplio haz de competencias directamente vinculadas con el desarrollo del proceso electoral y de otras, previstas explícitamente en el artículo 19 LOREG, que pudieran calificarse como auxiliares o instrumentales respecto de las función específica que desarrolla dicha Administración electoral.

89. Esta "Administración" aparece en la LOREG dotada de fuertes garantías orgánicas y funcionales de independencia y neutralidad destacadas en su día por la STC 24/1990, FJ 2. Las garantías de carácter orgánico se refieren a la designación de los miembros de las Juntas (arts. 9-11) y a su inamovilidad (art. 16). Las garantías funcionales incluyen el régimen de recursos administrativos, en el que se excluyen las alzadas impropias ante Administraciones públicas generales, u otras entidades (art. 21). La independencia de la Administración electoral es paradigmática y muestra que la Administración independiente es posible en nuestro sistema institucional (SOLOZÁBAL, 1993: 73).

9.5. Las corporaciones sectoriales de base privada

90. Las corporaciones sectoriales de base privada se constituyen por previsión legal con base en una **asociación de personas físicas o jurídicas** que comparten intereses económicos o profesionales comunes (*supra* § 8.23). Su legislación específica les atribuye personalidad jurídico–pública y algunas **funciones públicas** que ejercen conforme al Derecho administrativo. No son Administraciones públicas y se rigen únicamente por el Derecho administrativo únicamente en lo relativo al ejercicio de las funciones públicas atribuidas. La actividad que realizan es, en gran parte, privada y sometida al Derecho privado.

91. Las corporaciones sectoriales de base privada no se contemplan en la LRJSP, pero el artículo 2.4 LPAC, al delimitar el ámbito de aplicación de dicha ley, dispone que "las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley". Algunas de esas corporaciones tienen un entronque constitucional. Tal es el caso de los **colegios profesionales**, respecto de los cuales el artículo 36 CE dispone que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. La Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP), regula, en su artículo 9, los consejos generales de los colegios profesionales y los colegios de ámbito nacional. Ambos casos son tipos de corporaciones sectoriales estatales de base privada.

92. La previsión legal y el anclaje constitucional hacen que de la doble función que cumplen los colegios profesionales —velar por los intereses de sus miembros de un lado y, de cumplir funciones

públicas, de otro—, deba considerarse prevalente la de **velar por los intereses generales** respecto de las funciones públicas encomendadas (NOGUERA, 2017: 122).

93. También cuentan con cobertura constitucional las **cámaras oficiales** como organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de intereses económicos que les sean propios y cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos según dispone el artículo 52 CE, sin mencionar la denominación "cámaras oficiales" el artículo 52 CE. La Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Servicios y Navegación, regula en el artículo 5, con carácter, básico las funciones públicas de estas cámaras de ámbito normalmente autonómico. Su capítulo V, artículos 20 a 33, trata de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, una corporación sectorial estatal de base privada.

10. BIBLIOGRAFÍA

10.1. Bibliografía citada

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Instituciones Administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

Alejandra BOTO ÁLVAREZ, "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público", en Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Director), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 197-283.

Federico A. CASTILLO BLANCO, "La incidencia de la nueva ley de régimen jurídico del sector público en los instrumentos de cooperación del Estado Autonómico: especial referencia a los consorcios públicos", en Luciano PAREJO ALFONSO y José VIDA SORIA (Coordinadores), *Los Retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI, Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra–Salcedo Fernández del Castillo*, Tomo II, Tirant lo Blanc, Valencia, 2017, pp. 1961-1989.

Eduardo GAMERO CASADO, "Delimitación conceptual de la potestad administrativa", en Eduardo GAMERO CASADO, *La potestad administrativa*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2021, pp. 50-152.

Jorge GARCÍA–ANDRADE GÓMEZ, "El «sector público» como referente actual del derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* núm. 209 (2019), pp. 175-208.

Francisco B. LÓPEZ–JURADO, "Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1 (2020), pp. 101-146.

Mariano MAGIDE HERRERO, *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*, INAP, Madrid, 2000.

Luis MÍGUEZ MACHO, *La modernización del procedimiento administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

María Jesús MONTORO CHINER, "La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015 ¿Principios, Reglas, Directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 182 (2017), pp. 27-57.

Encarnación MONTOYA MARTÍN, "Las sociedades estatales en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público", e*n Francisco LÓPEZ MENUDO (Director), Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2021, pp. 199-234 (recurso electrónico).

Alejandro NIETO, "Entes territoriales y no territoriales", *Revista de Administración Pública,* núm. 64 (1971), pp. 29-51.

Alejandro NIETO, "La Administración sirve con objetividad a los intereses generales", en Sebastián MARTÍN–RETORTILLO (Coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, Vol. III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2185-2251.

Belén NOGUERA DE LA MUELA, "Los Colegios Profesionales a la luz de las Leyes 39 y 40/2015: algunos aspectos de su régimen jurídico", en Joaquín TORNOS MAS (Coordinador), *Estudios sobre las Leyes 29/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 107-129.

Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, "Una visión institucional del proceso electoral", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39 (1993), pp. 63-80.

Francisco VELASCO CABALLERO "Aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo Común a sujetos privados", en Mário AROSO DE ALMEIDA y Luis MÍGUEZ MACHO (Coordinadores), Regimes Gerais do Procedimento e da Atividade Administrativa*: XIV Colóquio Luso–Espanhol de Professores de Direito Administrativo, Coimbra,* 2022, págs. 45-71.

José Luis VILLAR PALASÍ, "La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (1950), pp. 53-130, también en Alberto RUIZ OJEDA (Editor), *José Luis Villar Palasí (1922-2012) Obras Selectas*, Iustel, Madrid, 1950/2022, pp. 451-520.

10.2. Bibliografía complementaria recomendada

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo I*, 5ª edición, Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2020.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Las Administraciones españolas*, Tecnos, Madrid 2018.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho administrativo", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 23 (2019), pp. 107-143.