Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 89-256
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 E SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Francisco B. López–Jurado
Universidad de Navarra

SUMARIO: 1. O SECTOR PÚBLICO ESTATAL.—2. A REGULACIÓN DO SECTOR PÚBLICO ESTATAL.—3. A ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO: 3.1 O prototipo de Administración pública xeral; 3.2 A dirección gobernamental.—4. A ORGANIZACIÓN CENTRAL: 4.1 A estrutura orgánica; 4.2. Os titulares de órganos directivos; 4.3 As responsabilidades dos órganos superiores e directivos.—5. A ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—6. A ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO NO EXTERIOR.—7. AS ORGANIZACIÓNS ESTATAIS ESPECIALIZADAS.—8. AS ORGANIZACIÓNS ESTATAIS ESPECIALIZADAS DEPENDENTES: 8.1. Os caracteres xerais; 8.2. Os organismos públicos comúns: *8.2.1. Os organismos autónomos; 8.2.2. As entidades públicas empresariais; 8.2.3. As axencias estatais*: 8.3. Os organismos públicos sectoriais; 8.4. Os organismos públicos de cooperación: os consorcios; 8.5. As entidades públicas de dereito privado: *8.5.1. As sociedades mercantís estatais; 8.5.2. As fundacións do sector público estatal;* 8.6. Os fondos sen personalidade xurídica.—9. As ENTIDADES ESTATAIS ESPECIALIZADAS SEPARADAS: 9.1. As autoridades administrativas independentes de regulación ou supervisión; 9.2. As entidades de participación ou prestación dotadas de autonomía*;* 9.3. As universidades públicas non transferidas; 9.4. As entidades de soporte de funcións constitucionais; 9.5. As corporacións sectoriais de base privada.—10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. O SECTOR PÚBLICO ESTATAL

1. A lección "Administración e sector público estatal" require tratar da **Administración Xeral do Estado** (AXE en diante) e dunha variedade de tipos de entidades administrativas estatais. A AXE configúrase como unha Administración pública xeral, entre outras características (*infra* § 9.10), por ter asignada unha xeneralidade de funcións de moi diverso tipo. Neste sentido, a AXE non é só territorial (pois actúa tanto en España como fóra de España) senón que ademais é xeral (exerce múltiples competencias e funcións). Esa xeneralidade de funcións distingue a AXE das outras entidades administrativas estatais dela dependentes ou a ela vinculadas.

2. A AXE forma parte do sector público conforme o artigo 2.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de Réxime xurídico do sector público (LRXSP) e é, evidentemente, estatal. Dentro do sector público estatal a súa posición é nuclear do mesmo xeito que, en termos da física, o é o núcleo do átomo. Ao seu ao redor atópase **o resto do sector público estatal** constituído por entidades especializadas. A ese resto refírese a LRXSP coa denominación **sector público institucional estatal** (art. 2.2 en relación co art. 84 e o título II da LRXSP). Dentro dese resto de sector público estatal deben, tamén, incluírse outras entidades dependentes ou meramente vinculadas á AXE non incluídas pola LRXSP entre as integrantes do sector público institucional estatal. Ao conxunto formado polo sector público institucional estatal da LRXSP e as demais entidades dependentes ou vinculadas á AXE denominámolo **organizacións estatais especializadas** (*infra* § 9.43). Dentro dese amplo conxunto de tipos de entidades especializadas distínguense, pola súa vez, dúas grandes categorías: a de organizacións **dependentes** da AXE e a de entidades **separadas** da AXE; estas últimas meramente vinculadas á AXE.

3. A expresión **"sector público"** fixo fortuna para designar a nova realidade da organización administrativa (GARCÍA–ANDRADE, 2019: 180) como testemuña a denominación de importantes leis que regulan a parte xeral do Dereito administrativo. O Dereito administrativo aplícase aos distintos tipos de organizacións do sector público cunha "pluralidade de intensidades" (GARCÍA–ANDRADE, 2019: 183). Sobre a expresión e o seu alcance véxase *supra* § 1.15-17 e § 8.26.

2. A REGULACIÓN DO SECTOR PÚBLICO ESTATAL

4. A **Constitución de 1978** contén algunhas indicacións relevantes sobre a regulación do sector público estatal que xa foron tratadas noutras leccións (*supra* § 4.1-3 e § 8.5-13). Cabe aquí destacar algunhas desas previsións e o seu alcance. O artigo 103. 1 CE dispón que a Administración pública serve con obxectividade aos intereses xerais consonte unha serie de principios, con sometemento pleno á lei e ao dereito. Esta norma ten como destinatarios a todos os sectores públicos, isto é, estatal, autonómico e local, en toda a extensión dos devanditos sectores públicos.

5. A atribución de competencias exclusivas ao Estado que realiza o artigo 149.1 CE refírese tanto a competencias lexislativas, normalmente exercidas polas Cortes Xerais, como executivas que corresponden ao Goberno e á Administración entendida

como sector público estatal no seu conxunto. Ao dispoñer o art. 97 CE que o Goberno dirixe a Administración civil e militar refírese directamente á AXE e ás entidades estatais especializadas dependentes da AXE; e de modo moito máis matizado ás entidades estatais separadas meramente vinculadas á AXE (*infra* § 9.78).

6. O **Dereito da Unión Europea** incide significativamente nos sectores públicos dos Estados membro, tamén en España e, loxicamente, no sector público estatal (*infra* § 12.52-60). Esa incidencia concrétase, no que agora interesa, polo menos: a) na configuración de entidades estatais especializadas, b) na creación de órganos administrativos específicos e c) no establecemento de requisitos organizativos para a aplicación disposicións contidas na normativa europea.

7. O Banco de España é un exemplo da configuración polo Dereito da Unión Europea de entidades estatais especializadas (a). O Banco de España intégrase no Sistema Europeo de Bancos Centrais (SEBC) en virtude do artigo 282 e ss. TFUE; o protocolo n. 4 anexo a este Tratado aproba os seus estatutos. Iso fai que a súa posición cambie substancialmente respecto da que ocupaba antes de que, coa Unión Monetaria, se adoptase o euro como moeda única e fai a esa institución imposible de axustar plenamente a algunha das categorías que se expoñerán máis adiante. O Servizo Executivo da Comisión de Prevención do Branqueo de Capitais e Infraccións Monetarias exemplifica a creación de órganos administrativos por efecto da normativa da Unión Europea (b). Regulado polos artigos 44 e ss. da Lei 10/2010, do 28 de abril, de prevención do branqueo de capitais e financiamento do terrorismo, este Servizo (SEPBLAC) é a unidade de intelixencia financeira (UIF) prevista actualmente polo artigo 32 da Directiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeo e do Consello, do 25 de maio. Exemplo do terceiro (c) sería a regulación dos requisitos que deben reunir entidades administrativas dependentes para ser consideradas medios propios personificados (M.P.). Esta consecuencia da incidencia do Dereito da Unión Europea plásmase na normativa de contratación do sector público e no artigo 86 LRXSP.

8. A Lei 50/1997, do 27 de novembro, do Goberno (**LG**) regula importantes canles para a dirección do sector público estatal polo Goberno. É, con todo, a **LRXSP** onde se regula a organización da AXE e da maior parte de entidades estatais especializadas. Xunto ás normas da Unión Europea e ás estatais xerais sobre organización, sitúanse as **leis sectoriais** que conteñen disposicións específicas para algunhas entidades estatais especializadas, tanto dependentes como separadas. Lonxe do que poida parecer, esas normas son un bo número e afectan a sectores moi importantes da acción do Estado.

9. Un exemplo é o artigo 103 da Lei 31/1990, do 27 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para 1991, polo que se crea a Axencia Estatal de Administración Tributaria. Esta axencia ten encomendada a aplicación efectiva do sistema tributario estatal e aduaneiro. Outro exemplo é o Centro Nacional de Intelixencia regulado pola Lei orgánica 2/2002, do 6 de maio, reguladora do control xudicial previo do Centro Nacional de Intelixencia e pola Lei 11/2002, do 6 de maio, reguladora do Centro Nacional de Intelixencia.

3. A ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO

3.1. O prototipo de Administración pública xeral

10. A regulación organizativa principal da AXE contense no título primeiro da LRXSP (arts. 54 a 80) dedicado á "Administración xeral do Estado". Esta norma dispón que a AXE se integra no sector público coa condición de Administración pú-

blica por previsión expresa do artigo 2.1 e 2.3 LRXSP. A noción de Administración pública foi tratada extensamente nas leccións anteriores (*supra* § 1.1-12 e § 3.37-39). Cabe aquí engadir que a AXE constitúe o prototipo de **Administración** pública xeral, por cumprir cinco características: a) gozar de recoñecemento constitucional ou estatutario, b) ser inherente a unha entidade política dotada de lexitimidade democrática propia, c) cumprir funcións xerais, non limitadas a un ámbito específico, d) ter asignadas as potestades administrativas máis intensas: regulamentaria, sancionadora, expropiatoria, de inspección, planificación etc.; e e) estender a súa actuación, conforme as competencias que ostentan, a todas as persoas que se atopen no seu territorio.

3.2. A dirección gobernamental

11. Como as demais administracións xerais, a AXE é inherente a unha entidade política que a dirixe a través do seu Goberno. Exprésao con claridade o artigo 97 CE ao dispoñer que o Goberno dirixe a Administración. A **distinción entre Goberno e Administración** non resulta nítida, como xa se expuxo no seu momento (*supra* § 1.25-27). O Goberno desempeña funcións políticas constitucional e legalmente determinadas. Unha desas funcións consiste en actuar como cabeza e dirección da AXE. A iso engádese que os membros do Goberno, por selo, son tamén membros da AXE; trátase de instancias políticas e, ao mesmo tempo, órganos superiores da AXE.

12. O presidente do Goberno está facultado para expor unha cuestión de confianza ante o Congreso dos Deputados (art. 112 CE) ou disolver as Cortes Xerais (art. 115 CE). Esas actuacións non supoñen **dirección da AXE**. En cambio, os acordos do consello de ministros necesarios para o recoñecemento oficial de títulos universitarios de grao, mestrado e doutoramento, conforme ao que prevé o art. 27.1 do Real decreto 822/2021, do 28 de setembro, polo que se establece a organización dos ensinos universitarios e o procedemento de aseguranza da súa calidade, son **actuación "administrativa" ou de "execución de leis"** do Goberno. A distinción entre funcións "políticas" e as de "execución de leis" é necesariamente imperfecta como se expuxo (*supra* §1.27).

13. A expresión do artigo 3.3 LRXSP capta para as administracións públicas xerais esa mesma idea ao dispoñer que a actuación da Administración pública respectiva desenvólvese (…) "baixo **a dirección do Goberno** da Nación, dos órganos de goberno das comunidades autónomas e dos correspondentes das entidades locais". Os gobernos dirixen a Administración pública á vez que realizan outras tarefas políticas.

14. A regulación legal da organización estatal prevé un amplo poder de autoorganización en mans do Goberno (*supra* § 8.14 e *infra* § 14.23-27). Así, corresponde a quen posúa a Presidencia do Goberno a **creación, modificación e supresión de departamentos** ministeriais e secretarías de Estado, do mesmo xeito que nomear ou separar quen estea na súa fronte (arts. 2.2. j) e k) LG e 57.3 LRXSP).

15. Actualmente, esa planta ministerial figura no Real decreto 829/2023, do 20 de novembro, de Presidencia do Goberno, polo que se reestruturan os departamentos ministeriais. Aí aparecen 22 ministerios e as súas secretarías de Estado xunto a unha superficial descrición do ámbito de actuación correspondente.

16. É o consello de ministros quen decide a creación, modificación e supresión de órganos directivos dentro de cada departamento, ata o nivel de subdirección

xeral. Faino mediante real decreto, a iniciativa do titular do ministerio afectado e a proposta do de Facenda, conforme o artigo 59.1 LRXSP. O Real decreto 1009/2023, do 5 de decembro, aprobou a **estrutura orgánica básica dos departamentos ministeriais**, na que constan os órganos superiores (xa determinados no Real decreto 829/2023) e os órganos directivos de cada ministerio.

17. No seguinte chanzo, ao consello de ministros correspóndelle o **desenvolvemento** a estrutura orgánica básica de cada ministerio mediante un real decreto específico no que se detallan as funcións, atribucións e competencias de cada órgano superior e directivo.

18. Exemplos son: o Real decreto 205/2024, do 27 de febreiro, polo que se desenvolve a estrutura orgánica básica do Ministerio de Defensa; o Real decreto 207/2024, do 27 de febreiro, polo que se desenvolve a estrutura orgánica básica do Ministerio do Interior; ou o Real decreto 273/2024, do 19 de marzo, polo que se desenvolve a estrutura orgánica básica do Ministerio de Política Territorial e Memoria Democrática.

19. O artigo 59.2 LRXSP atribúe a quen é titulares de departamentos ministeriais (os ministros), mediante orde ministerial, a creación, modificación ou supresión de órganos inferiores ao de subdirección xeral.

20. Por exemplo, a Orde INT/859/2023, do 21 de xullo, desenvolve a estrutura orgánica e funcións dos servizos centrais e territoriais da Dirección Xeral da Policía; ou a Orde ETD/1670/2020, do 8 de xullo, pola que se crea o Consello Asesor de Intelixencia Artificial dependente do Ministerio de Transición Dixital.

21. Así configurada, a planta da Administración Xeral do Estado comprende conforme o artigo 55.2 LRXSP: a organización central que integran os ministerios e os servizos comúns, a organización territorial e a Administración Xeral do Estado no exterior.

4. A ORGANIZACIÓN CENTRAL

4.1. A estrutura orgánica

22. A organización central estrutúrase fundamentalmente en Presidencia do Goberno e en **ministerios** aos que lles corresponden un ou varios sectores funcionalmente homoxéneos de actividade administrativa (art. 57.1 LRXSP). Os seus titulares (os ministros) forman parte do Goberno (art. 98.1 CE, art. 1.2 LG), posúen importantes competencias e funcións (ata 21, conforme o art. 61 LRXSP) para o desenvolvemento da acción do Goberno no seu ámbito específico de actuación como: exercer a potestade regulamentaria, fixar os obxectivos do ministerio, determinar ou propoñer a súa estrutura interna, manter relacións coas comunidades autónomas e convocar as conferencias sectoriais nos ámbitos propios do ministerio; así como cantas competencias lles atribúan as leis e as normas de organización e funcionamento do Goberno (arts. 4 LG 61 LRXSP).

23. Os ministerios constitúen órganos administrativos unipersoais no sentido xa visto (*supra* § 8.52). Son órganos administrativos **complexos** por estar integrados por

unha pluralidade doutros órganos e unidades administrativas. Loxicamente, a complexidade depende do sector de actividade que lle corresponda: o Ministerio de Economía, Comercio e Empresa é moito máis complexo que o Ministerio de Mocidade e Infancia.

24. A LRXSP establece unha clasificación de órganos centrais integrados nos ministerios. Así distingue entre órganos superiores: ministro e secretarios de Estado; e órganos directivos: subsecretarios e secretarios xerais, secretarios xerais técnicos, directores e subdirectores xerais (art. 55. 3 LRXSP). Nesta enumeración, a LRXSP nomea o órgano (que é un conxunto de medios e funcións, conforme art. 5.3 LRXSP) polo seu máximo cargo ou titular, aínda que é evidente que o órgano (ministerio, secretaría de Estado etc.) é máis que o cargo que o dirixe. É importante resaltar que os ministerios están **xerarquicamente ordenados**. Quen ocupa as secretarías de Estado dependen da persoa titular do ministerio. Os órganos directivos dependen dalgún dos órganos superiores do ministerio (arts. 7.2 LG e 60 LRXSP).

25. Xunto aos ministerios e aos seus titulares, o outro tipo de órgano administrativo superior na AXE son as **secretarías de Estado** cuxo titular se nomea e se separa por real decreto do consello de ministros a proposta do Presidente do Goberno ou do membro do Goberno a cuxo ministerio pertenza a secretaría de Estado (art. 15.1 LG). A súa responsabilidade esténdese á execución da acción do Goberno nun sector específico da actividade dun ministerio (art. 7 LG e art. 62.1 LRXSP). Responden ante quen sexa titular do ministerio en que se integran, e dirixen os órganos directivos baixo a súa dependencia (art. 62.2 LRXSP).

26. Os **órganos directivos** dos ministerios comprenden as subsecretarías, as secretarías xerais, as secretarías xerais técnicas, as direccións xerais e subdirección xerais. As **subsecretarías** dirixen os servizos comúns do ministerio, mediante a realización de tarefas como: apoiar os órganos superiores na planificación da actividade do ministerio, no control da súa eficacia e da eficacia dos seus organismos públicos; entre outras sinaladas no artigo 63 LRXSP. Das subsecretarías dependen as **secretarías xerais técnicas**, con competencias sobre os servizos comúns do ministerio relativas á produción normativa, á asistencia xurídica e ás publicacións (art. 65 LRXSP). As **secretarías xerais** poden ou non existir segundo as normas que regulan a estrutura do ministerio; estas asignaranlle funcións sobre un sector de actividade administrativa determinado, conforme o artigo 64 LRXSP. As **direccións xerais** xestionan unha ou varias áreas funcionalmente homoxéneas do ministerio coas funcións detalladas no artigo 66.1 LRXSP. As **subdirección xerais**, son os órganos responsables inmediatos, baixo a supervisión dunha dirección xeral ou outro órgano directivo do ministerio, dos proxectos, obxectivos e actividades que teñan asignados e da xestión ordinaria de asuntos da súa competencia.

4.2. Os titulares de órganos directivos

27. Ao consello de ministros a proposta da persoa titular do ministerio, correspóndelle o **nomeamento e separación** de quen sexa titulares das subsecretarías, secretarías xerais, secretarías xerais técnicas e direccións xerais (arts. 63.3, 64.3, 65.3 e 66.2 LR-

XSP). O nomeamento de quen ocupe as subdireccións xerais, en cambio, corresponde ao titular do ministerio, da secretaría de Estado ou da subsecretaría da que dependan (art. 67.2 LRXSP). Poden designarse para ocupar os órganos directivos mencionados os funcionarios de carreira do Estado, das comunidades autónomas ou das entidades locais pertencentes a corpos ou escalas do subgrupo A1 do artigo 76 do Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do empregado público (EBEP), é dicir, os corpos que esixen o título de grao e cuxas probas de acceso teñen maior dificultade en atención ás responsabilidades que os seus membros están chamados a desempeñar. A anterior regra admite unha excepción no caso de que o real decreto que establece a estrutura orgánica dos ministerios permita, en atención a características específicas das funcións dunha dirección xeral, designar como o seu titular a quen non forma parte deses corpos de funcionarios. Esa excepción, prevista no artigo 66.2 LRXSP, require motivar mediante memoria razoada a concorrencia das características especiais que a xustifican.

28. A STS do 14 de decembro de 2021 ECLI:ES:TS:2021:4672, resolve un recurso exposto contra varias excepcións ao previsto no art. 66.2 LRXSP contidas na disposición adicional 7.ª do Real decreto 139/2020, do 28 de xaneiro. No seu FD 8º considera esta excepción discrecional por formar parte da potestade de autoorganización, á vez que se require xustificación suficiente por expresa previsión legal. No caso de autos, o FD 12º considera que a xustificación achegada para facer esa excepción non é suficiente, por xenérica e inconcreta, respecto de dúas das direccións xerais: a do Instituto da Mocidade e a de Políticas Panca para o Cumprimento da Axenda 2030.

29. O **nomeamento** dos titulares deses órganos superiores e directivos debe respectar, en calquera caso, os requisitos de idoneidade establecidos na Lei 3/2015, do 30 de marzo, reguladora do exercicio de alto cargo da Administración xeral do Estado. O seu artigo 2 establece en que consiste a idoneidade para os devanditos cargos, (apartado 1): "…Son idóneos quen reúne honorabilidade e a debida formación e experiencia na materia, en función do cargo que vaian desempeñar…". O apartado 2 sinala as condenas, inhabilitacións, suspensións e sancións que exclúen a honorabilidade necesaria para ocupar altos cargos.

4.3. As responsabilidades dos órganos superiores e directivos

30. Ao referirse aos titulares dos ministerios o artigo 61 LRXSP afirma que "como titulares do departamento sobre o que exercen as súas competencias, dirixen os sectores de actividade administrativa integrados no seu ministerio, e asumen a responsabilidade inherente á devandita dirección. Para tal fin, correspóndenlles as seguintes funcións:…". Como noutros preceptos da LRXSP, os termos competencias, responsabilidades e funcións empréganse con escasa precisión, case como sinónimos. Por exemplo, se o artigo 61 LRXSP determina as **funcións** dos ministerios, o artigo 63.1 LRXSP establece as **competencias** dos subsecretarios.

31. A competencia enténdese como a medida de poder público que corresponde a unha Administración pública ou, dentro desta, a un órgano administrativo (*supra* § 8.53). O termo función, é máis amplo que o de competencia no sentido de que

refire tamén ao conxunto de labores, atribucións, responsabilidades, tarefas que corresponden a unha Administración pública ou dentro desta a un órgano ou unidade administrativa. Deste xeito, a función evoca a realidade constitucional de entidades administrativas servizais dos intereses xerais. A idea de función destaca que, xunto ao poder, as administracións e os seus órganos pasan a ser **responsables**, nunha esfera de actuación, da satisfacción duns fins de interese xeral. A idea de función subliña o **carácter instrumental** das administracións públicas, das entidades especializadas e dos órganos administrativos.

32. Interesa destacar, en calquera caso e malia a imprecisión terminolóxica, que os artigos. 61 a 68 LRXSP establecen as responsabilidades abstractas (sen referencia a un ámbito material específico) que corresponden a cada un dos tipos de órganos superiores e directivos da AXE. Os reais decretos aprobados polo presidente do Goberno e polo consello de ministros nos que se determinan os ministerios, a súa estrutura organizativa básica e nos que se desenvolve esa estrutura son os que detallan **os concretos ámbitos materiais de despregamento das funcións** ou atribucións que corresponden a cada un deses órganos.

33. Os reais decretos que desenvolven a estrutura organizativa de departamentos ministeriais establecen as funcións dos distintos órganos. Así, por exemplo, o citado Real decreto 207/2024, do 27 de febreiro, que desenvolve a estrutura organizativa do Ministerio do Interior, ou o Real decreto 204/2024, do 27 de febreiro, que recolle a estrutura orgánica básica do Ministerio da Presidencia, Xustiza e Relacións coas Cortes.

5. A ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

34. A organización territorial da AXE descansa sobre unha serie de órganos unipersoais xerarquicamente estruturados. En cada comunidade autónoma existe unha **delegación do Goberno**. En cada provincia das comunidades autónomas, mesmo nalgunhas comunidades autónomas uniprovinciais, existe unha **subdelegación do Goberno** baixo a inmediata dependencia da delegación do Goberno (art. 69 LRXSP). Estes órganos considéranse directivos con rango de subsecretaría (a delegación do Goberno) e de subdirección xeral (a subdelegación do Goberno) (art. 55.4 LRXSP). Completa a organización territorial da Administración xeral do Estado a figura dos **directores insulares da Administración xeral do Estado**, de posible creación en illas, con funcións equivalentes, para a illa, ás dos subdelegados do Goberno (art. 70 LRXSP).

35. O Real decreto 617/1997, do 25 de abril, de subdelegados do Goberno e directores insulares da Administración xeral do Estado, establece no seu artigo 6 a existencia de **directores insulares** nas illas de Menorca, Eivissa-Formentera, Lanzarote, Forteventura, A Palma, O Hierro e A Gomera.

36. A LRXSP regula con gran pormenor as **delegacións do Goberno** nas comunidades autónomas: as súas funcións, o nomeamento e separación dos seus titulares, o detalle das súas competencias (arts. 72 e 73 LRXSP), a súa estrutura interna (art. 76 LRXSP) e os órganos colexiados de asistencia (art. 79 LRXSP). Cabe destacar que as persoas titulares das delegacións do Goberno representan ao Goberno da Nación no territorio da respectiva comunidade autónoma, dirixen e supervisan

a actividade da AXE e coordínana coa Administración da comunidade e coas entidades locais alí radicadas (art. 72 LRXSP). As **competencias** das delegacións do Goberno estrutúranse ao redor de cinco eixos (art. 73.1 LRXSP): a) a dirección e coordinación da AXE e dos organismos públicos, b) a información da acción do Goberno e información aos cidadáns, c) a coordinación e colaboración con outras administracións públicas, d) o control de legalidade e e) propoñer e informar os ministerios competentes sobre as medidas e optimización das políticas públicas con impacto no territorio da comunidade autónoma en que desempeña as súas funcións. A esas competencias súmanse o exercicio de potestades sancionadoras, expropiatorias que lle sexan asignadas ou delegadas, a protección do libre exercicio dos dereitos e liberdades, así como a garantía da seguridade cidadá a través das subdelegacións do Goberno e dos corpos e forzas de seguridade do Estado (art. 73. 2 e 3 LRXSP).

37. Se o **nomeamento** dos delegados do Goberno faise por real decreto do consello de ministros a proposta do presidente do Goberno (art. 72.4 LRXSP), o nomeamento de subdelegados do Goberno en cada provincia e o de directores insulares correspóndelles aos delegados do Goberno (arts. 75 e 70 LRXSP), loxicamente nos casos de comunidades autónomas pluriprovinciais ou uniprovinciais onde se crearon subdelegacións do Goberno (art. 69.4 LRXSP) e nas illas para as que se crearon direccións insulares, conforme ao xa exposto.

38. En especial, á **subdelegación do Goberno** correspóndelle entre outras, a dirección e coordinación da protección civil no ámbito da provincia, ademais da xa mencionada de protexer o libre exercicio dos dereitos e liberdades, e garantir a seguridade cidadá (art. 75 LRXSP).

39. Organicamente, toda a Administración territorial do Estado insírese, conforme o art. 69.3 LRXSP, no ministerio responsable da política territorial no que se integran as delegacións do Goberno, actualmente o Ministerio de Política Territorial e Memoria Democrática. A partir de aí, os servizos territoriais organízanse para o mellor cumprimento dos seus fins, tanto en servizos integrados como en non integrados nas delegacións do Goberno (art. 71.1 LRXSP). Os non integrados dependerán do órgano central competente sobre o sector de actividade no que operen, ao cal lle corresponde fixar os obxectivos de actuación, así como controlar a execución deses obxectivos e o funcionamento dos devanditos órganos (71.3 LRXSP). Os servizos territoriais integrados dependen da delegación do Goberno, ou se é o caso, da subdelegación e actúan consonte as instrucións técnicas e criterios operativos establecidos polo ministerio competente por razón da materia (art. 71.4 LRXSP). Nas delegacións do Goberno existen áreas funcionais para a xestión dos servizos integrados que dependen dos ministerios respectivos. As competencias dos delegados e subdelegados do Goberno respecto dos servizos integrados e as que lles corresponden aos ministerios dos que dependen funcionalmente establécense por real decreto. Por exemplo, as competencias de cada subdelegación sobre permisos de traballo de estranxeiros exércense baixo as instrucións do Ministerio de Traballo e Economía Social. E as competencias sobre recoñecementos de títulos académicos, baixo a dirección do Ministerio de Educación, Formación Profesional e Deportes.

6. A ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO NO EXTERIOR

40. A Administración xeral do Estado no exterior constitúese por **embaixadas e representacións permanentes** ante organizacións internacionais a cuxo fronte se atopan os embaixadores ou representantes permanentes coa condición de órganos directivos da AXE (art. 55.5 LRXSP). A súa regulación está prevista na Lei 2/2014, do 25 de marzo, da acción e do servizo exterior do Estado (LASE) á que remite o artigo 80 LRXSP.

41. Nas embaixadas e representacións permanentes intégranse os órganos, unidades administrativas, institucións e medios humanos e materiais da AXE que integran o Servizo Exterior do Estado. A **embaixada ou representación permanente** estrutúrase en xefatura, chancelaría e unha pluralidade de órganos técnicos especializados, entre os que poden contarse: consellerías, agregadurías, oficinas económicas e comerciais, oficinas técnicas de cooperación, oficinas sectoriais, centros culturais e centros de formación da cooperación española, e o Instituto Cervantes. A clave desa articulación reside, como se deduce dos artigos 41.1 e 45 LASE, na **dependencia xerárquica** dos órganos técnicos especializados da xefatura de embaixada ou representación permanente, e a **dependencia orgánica e funcional** dos respectivos departamentos ministeriais concernidos por razón do sector de acción exterior en que desenvolven a súa actividade. Os artigos 42.5 e 44.6 da LASE establecen que é o consello de ministros quen acorda a creación ou supresión de misións diplomáticas permanentes; nomea e cesa á persoa que exerce a súa xefatura.

42. A representación diplomática, aínda que integrada na AXE baixo dirección do Goberno, afféctalle ao Estado no seu conxunto (BAENA DEL ALCÁZAR, 1992: 174). Como se puxo de relevo hai moitos anos, ao Estado están sometidos quen forma parte del, independentemente de que residan no territorio nacional ou no estranxeiro (NIETO, 1971: 41). A realidade da acción exterior e a existencia do Servizo Exterior do Estado fan preferible, onda outros motivos, o emprego do cualificativo "xeral" ao de "territorial" para nomear as administracións públicas que exercen unha multiplicidade de funcións en distintos ámbitos (*supra* § 9.10).

7. AS ENTIDADES ESTATAIS ESPECIALIZADAS

43. As entidades estatais especializadas integran, xunto coa AXE, o sector público estatal (*supra* § 9.1-2). Esas entidades inclúen as que integran o **sector público institucional estatal** (art. 2.2 en relación co art. 84 LRXSP) así como outras entidades nas que concorren conxuntamente **tres características fundamentais**: a) a especialización, b) a estatalidade e c) o feito de contar con substantividade propia por ser organizacións, entidades, suxeitos; distintos dos órganos administrativos.

44. a) Enténdese que son entidades especializadas as que, por previsión normativa, teñen asignadas **funcións específicas**. A especialidade pode establecerse directamente nunha norma aplicable a unha concreta entidade ou na decisión de creación da entidade especializada tomada pola AXE. A especialidade de funcións distingue con claridade ás entidades estatais especializadas respecto da AXE.

45. b) Son estatais as entidades **dependentes ou vinculadas á AXE**. Esa posición determínase por **previsión normativa**, constitucional ou legal, de vinculación ao Estado. Outro factor que determina a existencia estatalidade é a dependencia efectiva á AXE, plasmada en que esta dispón dun **control efectivo**, directo ou indirecto, sobre a devandita entidade.

46. c) A **personalidade xurídica** propia e diferenciada constitúe un elemento determinante da existencia dunha entidade administrativa con subxectividade propia. Ese é o suposto máis habitual. Cabe, con todo, pensar en entidades como a Administración electoral que, sen contar con personalidade xurídica propia, gozan da **subxectividade necesaria** para ser consideradas suxeitos e non meros órganos administrativos.

47. Noutro lugar identificáronse outros factores distintos da personalidade xurídica que determinan a existencia dunha **subxectividade externa** propia efectiva no mundo do dereito: a) gozar de recoñecemento normativo explícito por norma constitucional, estatutaria ou con rango de lei, que lles asigna funcións especializadas e un ámbito propio de decisión, b) inexistencia de mecanismos de control das decisións propias por outras entidades administrativas; e c) contar cunha estrutura administrativa propia, aínda que sexa mínima (LÓPEZ–JURADO, 2020: 132-136).

48. Dentro dos tipos de entidades estatais especializadas distínguense, pola súa vez, como xa se anticipou (*supra* § 9.2), dúas grandes categorías: a de organizacións dependentes da AXE e a de organizacións separadas da AXE; estas últimas vinculadas, pero non dependentes da AXE.

8. AS ENTIDADES ESTATAIS ESPECIALIZADAS DEPENDENTES

8.1. Os caracteres xerais

49. As entidades estatais especializadas dependentes son aquelas sobre as que o Goberno que dirixe a AXE está en condicións de despregar unha dirección efectiva xa sexa directa ou indirecta. Conforme ao xa explicado para todas as administracións públicas (*supra* § 8.26), estas entidades intégranse nunha de dúas categorías: **organismos públicos** ou **entidades de dereito privado**. Os primeiros integran outras subcategorías: os **organismos públicos comúns**, os organismos públicos sectoriais e os organismos públicos de cooperación. Os organismos públicos comúns, pola súa vez, engloban como subtipos aos organismos autónomos, ás entidades públicas empresariais e as axencias estatais. Os **organismos públicos sectoriais** acollen unha pluralidade de organismos públicos estatais non regulados directamente pola LRXSP. Os **organismos públicos de cooperación**, no nivel estatal, concrétanse nos consorcios. As entidades de dereito privado intégranse, pola súa vez, por **sociedades mercantís estatais** e **fundacións do sector público**. A esas categorías hai que engadir a atípica dos fondos estatais sen personalidade xurídica (8.6). As universidades públicas non transferidas trátanse como entidades separadas (9.3).

8.2. Os organismos públicos comúns

50. A **distinción** entre os organismos públicos comúns e os sectoriais descansa no grado de sometemento duns e outros á normativa xeral sobre organización, plasmada, fundamentalmente, na LRXSP. Aos organismos públicos **comúns** aplícaselles o groso da regulación contida nas normas xerais polas que rexen a organización do sector público estatal, a LRXSP. Esta opera como un grande arquivo de regulación aplicable a unha multitude de entidades agrupadas ao redor dos tres tipos básicos de organismos públicos comúns dos que se trata a continuación (*infra* § 9.55-59). Nos organismos públicos **sectoriais**, en cambio, a regulación sectorial específica prevalece sobre a xeral que é de aplicación meramente supletoria. Os organismos públicos comúns diferéncianse dos organismos públicos de cooperación en que a creación destes últimos require o acordo de dúas ou máis administracións públicas xerais.

51. Todos os tipos de **organismos públicos comúns** teñen a consideración de administracións públicas por disposición do artigo 2.3 LRXSP. Aos estatais aplícanselles unhas mesmas regras contidas nos artigos 88 a 97 LRXSP relativas a actividades propias, personalidade xurídica, estrutura organizativa, creación, plan de actuación, estatutos, fusión de organismos públicos, xestión compartida de servizos comúns e disolución.

52. A **creación** de organismos públicos ao servizo da Administración xeral do Estado efectúase por norma con **rango de lei** a cuxo anteproxecto debe acompañar unha proposta de estatutos e de plan inicial de actuación (art. 91 LRXSP); a súa **disolución** require acordo do consello de ministros (art. 96 LRXSP). O consello de ministros aproba os estatutos dos organismos públicos (art. 93.2 LRXSP). A aprobación dos plans anuais de actuación correspóndelle ao ministerio ao que estea vinculado o organismo concreto (art. 92.2 LRXSP).

53. A lei que prevé a creación dun organismo público determinado pode establecer exencións para ese organismo respecto das regras da LRXSP. Os mesmos requisitos que debe reunir o anteproxecto de lei (proposta de estatutos, plan inicial de actuación, conforme o artigo 91.3 LRXSP para os organismos creados polo Estado) non son vinculantes para normas posteriores con rango de lei. Como se dixo (MONTORO, 2017: 33): "a forza material da lei suple toda torpeza preparatoria". Se se ten en conta que a fusión de organismos públicos pode facerse por norma regulamentaria "aínda que supoña modificación da lei de creación" (art. 94.2 LRXSP) e a súa **transformación realízase mediante acordo do consello de ministros** "aínda que supoña modificación da lei de creación" (art. 87.3 LRXSP), habemos de concluír que a esixencia de lei para a creación de organismos públicos constitúe unha absurdeza dentro da lóxica da propia lei que só se pode entender como unha sorte "autolimitación do lexislador" (BOTO, 2016: 221); pouco efectiva, poderíase engadir, respecto de lexislacións futuras que queiran facer excepción deses preceptos.

54. A **esixencia de lei** de creación aumenta o risco de multiplicar as especialidades de regulación e os réximes singulares desfigurando os caracteres fixados nas normas xerais de réxime xurídico do sector público. Ese risco parece favorecido pola literalidade do artigo 91.2.b) LRXSP cando prevé que a lei de creación establecerá, "se é o caso": os recursos económicos, as peculiaridades do seu réxime de persoal, de contratación, patrimonial, fiscal e calquera outras que, pola súa natureza, esixan

norma con rango de lei. Resulta un paradoxo que unha mesma lei regule esas cuestións para cada tipo organizativo e dispoña que a lei de creación, "se é o caso", debe facer o propio con esas mesmas cuestións; algunhas das cales desbordan o alcance da lexislación estatal, por vir fixadas na normativa da Unión Europea.

8.2.1. Os organismos autónomos

55. Os **organismos autónomos** estatais regulados nos artigos 98 a 102 LRXSP (*supra* § 8.29) engaden aos trazos comúns a todos os organismos públicos o feito de que: a) desempeñan funcións tipicamente administrativas e b) a súa actuación réxese polo Dereito administrativo como xeral e común destes organismos. Os organismos autónomos son creados para o desempeño de actividades propias da AXE, tanto de fomento, prestacionais, de xestión de servizos públicos, como de produción de bens de interese público susceptibles de contraprestación, na dicción do artigo 98.1 LRXSP.

56. Exemplos son: a Axencia Española de Seguridade Alimentaria e Nutrición, a Biblioteca Nacional de España O. A., o Centro de Investigacións Sociolóxicas O.A. (CIS), o Organismo Autónomo Instituto da Mocidade, o Organismo Autónomo Parques Nacionais.

8.2.2. As entidades públicas empresariais

57. As **entidades públicas empresariais** reguladas nos artigos 103 a 108 LRXSP son organismos públicos comúns (*supra* § 8.29). Dependentes dunha Administración pública xeral, dotadas de personalidade xurídico-pública propia e gozan de autonomía de xestión. A eses trazos engádense: a) a súa actuación está sometida a dereito privado salvo naqueles casos excepcionais en que exerciten potestades administrativas por previsión legal expresa, b) a súa organización, réxime de persoal, económico-financeiro, orzamentario, de contabilidade e patrimonial réxese polo Dereito administrativo, c) xunto co exercicio de potestades administrativas desenvolven actividades prestacionais, de xestión de servizos ou de produción de bens de interese público, susceptibles de contraprestación e d) fináncianse maioritariamente con ingresos de mercado, fóra daquelas entidades que teñan a condición ou reúnan os requisitos para ser declaradas medio propio personificado (M.P.) de conformidade cos artigos 86 e 103 LRXSP. Formalmente son administracións públicas (art. 2.3 LRXSP) aínda que o Dereito administrativo non é de aplicación, con carácter xeral, á súa actuación, como se acaba de expoñer.

58. Exemplos de entidades públicas empresariais estatais son: o Instituto de Crédito Oficial (ICO), ADIF–Alta Velocidade, SEPES Entidade Pública Empresarial de Solo, Sociedade Estatal de Participacións Industriais (SEPI) ou a popular EPE Renfe Operadora.

8.2.3. As axencias estatais

59. As **axencias estatais** son organismos públicos comúns con todos os trazos desa categoría: están dotadas de personalidade xurídica pública, gozan de patrimonio propio e autonomía na súa xestión; están facultadas para exercer potestades administrativas (*supra* § 8.29). A súa regulación atópase nos artigos 108 *bis* a sexies LRXSP, procedentes da disposición final 34 números 8 a 13 da Lei 11/2020, do 30 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para 2021. Fronte a outros tipos de organismos públicos comúns, as axencias estatais poden gozar dunha **maior autonomía** de xestión, de maior flexibilidade na formulación e cumprimento dos seus obxectivos, de mecanismos específicos de esixencia de responsabilidades conforme ao respectivo contrato plurianual de xestión (art. 108 *ter* 2 e 3 LRXSP), así como dunha maior flexibilidade en canto ao recrutamento de persoal (art. 108 *quáter* LRXSP).

60. Exemplos son: Axencia Estatal Boletín Oficial do Estado, Axencia Española de Medicamentos e Produtos Sanitarios, Axencia Española de Seguridade Aérea, Axencia Estatal Consello Superior de Investigacións Científicas, e a popular Axencia Estatal de Meteoroloxía.

8.3. Os organismos públicos sectoriais

61. Os organismos públicos sectoriais caracterízanse fronte aos comúns pola prioridade da súa **regulación sectorial** sobre a regulación xeral da organización administrativa no Estado, en definitiva, a LRXSP. Constitúen exemplos de organismos públicos sectoriais as entidades xestoras e os servizos comúns da Seguridade Social, a Axencia Estatal de Administración Tributaria, o Centro Nacional de Intelixencia, as autoridades portuarias e portos do Estado. Todos eses tipos e entidades contan con lexislación sectorial específica. A LRXSP prevé mediante disposicións adicionais específicas (12ª, 17ª, 18ª) a súa aplicación supletoria. No caso das entidades integrantes da Administración da Seguridade Social, a disposición adicional 13ª LRXSP prevé a supletoriedade específica dos preceptos da LRXSP aplicables aos organismos autónomos.

62. Ademais dos exemplos citados, axústanse a esta categoría, algúns museos obxecto de lei específica como a Lei 46/2003, do 25 de novembro, reguladora do Museo Nacional do Prado, cuxo estatuto se aprobou por Real decreto 433/2004, do 12 de marzo. O réxime xurídico detallado é o establecido na lei de creación e no estatuto, onde se detallan cuestións relativas ao seu persoal, os seus bens, recursos económicos, acceso a espazos, cesión de coleccións, participación en sociedades ou fundacións. A Lei 34/2011, do 4 de outubro, reguladora do Museo Centro de Arte Raíña Sofía, segue case á letra a regulación da Lei 46/2003 para o Museo Nacional do Prado.

8.4. Os organismos públicos de cooperación: os consorcios

63. Os organismos públicos de cooperación entre administracións públicas xerais son entidades administrativas especializadas dependentes que desempeñan funcións de fomento, prestación ou xestión común de servizos públicos. Estas entidades

caracterízanse por manifestar, mediante a creación dunha persoa xurídica pública a **cooperación voluntaria** entre administracións públicas xerais conscientes de que esa fórmula pode supoñer unha máis eficaz realización dunha actividade ou prestación dun servizo. Outros trazos que caracterizan aos organismos públicos de cooperación son: a) a súa actuación está sometida a Dereito administrativo e, excepcionalmente, ao dereito privado en función do previsto na normativa ou nos propios estatutos, b) a súa consideración como administracións públicas creadas mediante convenio das administracións públicas xerais intervenientes, c) a súa organización, réxime de persoal, económico-financeiro, orzamentario, de contabilidade e patrimonial réxese polo Dereito administrativo. Nesta categoría, dentro do sector público estatal, inclúense os consorcios.

64. Os **consorcios** estatais regulados nos artigos 118 a 127 LRXSP son creados pola AXE e outras administracións de distinto nivel. Perséguese o desenvolvemento de actividades de interese común no ámbito das súas respectivas competencias (*supra* § 8.30) e é posible que participen no consorcio entidades privadas (art. 118.1 LRXSP).

65. Exemplos de consorcios son: a Casa de América, creada por convenio da AXE a través do Ministerio de Asuntos Exteriores, a Comunidade de Madrid e o Concello de Madrid; o Instituto de Astrofísica de Canarias, o Consorcio Centro de Investigación Biomédica en Rede (CIBER); o Consorcio da Cidade de Cuenca. É notorio, con todo, a utilización moito máis intensa desta figura no nivel local (CASTILLO, 2017: 1963, 1988).

8.5. As entidades públicas de dereito privado

66. As entidades de dereito privado baixo control directo ou indirecto da AXE son entidades estatais especializadas dependentes (*supra* § 8.32). Fronte aos organismos públicos caracterízanse por: a) contar con personalidade xurídico-privada e b) a aplicación de normas de dereito privado á súa organización e actuación. A esas normas de dereito privado propias da constitución e actuación desas entidades súmase un conxunto cada vez máis tupido de regras de dereito administrativo. En realidade, atendendo ao disposto polo artigo 113 LRXSP para as sociedades mercantís estatais e polos artigos 130 e 131 LRXSP para as fundacións do sector público estatal, a aplicación do ordenamento xurídico privado aparece constrinxido polas disposicións da LRXSP, da Lei 33/2003, do 3 de novembro, de patrimonio das administracións públicas (LPAP) e da normativa (pública) orzamentaria, contable, de persoal, de control económico-financeiro e de contratación. O Dereito administrativo aplicable a estas persoas xurídico privadas é, por tanto, máis extenso e intenso do que puidese parecer a primeira vista. Na categoría de entidades administrativas de dereito privado atópanse as sociedades mercantís estatais e as fundacións do sector público.

8.5.1. As sociedades mercantís estatais

67. A regulación administrativa das **sociedades mercantís estatais** contense nos artigos 111 a 117 LRXSP (*supra* § 8.33) e nas disposicións sobre patrimonio

empresarial do Estado contidas no título VII da LPAP. A LRXSP establece para as sociedades estatais: a) unha definición (art. 111) na que se concretan as condicións que determinan cando se considera controlada pola AXE: participación no seu capital social superior ao 50 por 100 ou control efectivo directo ou indirecto da AXE aplicando os criterios da normativa mercantil, b) uns principios xestores aplicables á súa xestión e á dependencia da AXE (art. 112), c) regras sobre o seu réxime xurídico (art. 113), sobre a súa creación, adquisición deste carácter de forma sobrevinda e liquidación (art. 114) cuxa autorización lle corresponde ao consello de ministros (conforme o art. 169 f) LPAP), d) o réxime de responsabilidade aplicable aos membros dos consellos de administración designados pola AXE (art. 115), e) a tutela pola Administración matriz que implica a posibilidade de impartirlles instrucións ás devanditas sociedades (art. 116); e f) regras sobre réxime orzamentario, de contabilidade, de control económico-financeiro e de persoal (art. 117).

68. O art. 113 LRXSP prohibe que as sociedades mercantís estatais dispoñan de facultades que impliquen o **exercicio de autoridade pública** "sen prexuízo de que excepcionalmente a lei poida atribuírlle o exercicio de potestades públicas". A actualización desa posibilidade atrae para o exercicio das potestades "administrativas" por sociedade mercantil a suxeición, en todo caso, ao disposto nas normas da LRXSP conforme o inciso final do artigo 2.2.b) LRXSP e ao artigo 2.2.b) da Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC). O exercicio excepcional desas potestades queda, pois, sometido a Dereito administrativo.

69. Este exercicio é abertamente criticado pola doutrina como letal para as garantías dos administrados (MONTOYA, 2021: III.1) e mesmo se negou abertamente a súa posible existencia real (MÍGUEZ, 2021: 37). En última instancia, a aplicación das leis administrativas a estas sociedades depende de que se entenda por exercicio de **"potestades públicas"**. Se se segue un concepto amplo (así, GAMERO, 2021; 104 e VELASCO, 2022, 52) efectivamente pódense atopar situacións nas que unha sociedade mercantil exerce "potestades públicas".

70. A LPAP distingue entre sociedades mercantís estatais meramente **controladas** directa ou indirectamente pola AXE (art. 166.1.c) LPAP) e aqueloutras cuxo capital social sexa na súa totalidade de **titularidade directa ou indirecta** da devandita Administración (art. 166.2 e arts. 176 a 182 LPAP). En ambos os casos, a posición da Administración matriz inclúe o control interno da sociedade.

71. Esa distinción exprésase con propiedade empregando as categorías de sociedades con accionariado público excluínte e sociedades con accionariado público concorrente con accionariado en mans privadas, entre as que, pola súa vez, pode diferenciarse, segundo a participación pública sexa de control ou minoritaria (VILLAR, 1950/2022: 505 - 506). Só cando hai unha **posición de control** cabe considerar que estamos ante unha sociedade mercantil pública.

72. A distinción entre unhas e outras sociedades mercantís estatais é relevante para efectos do previsto na normativa de contratos do sector público, en concreto da posibilidade de realizar encargos a medios propios personificados (M.P.).

73. Exemplos de sociedade mercantil estatal son: Axencia EFE S.A. S.M.E., Renfe Mercadorías S.M.E. S.A., Minas de Almadén e Arrayanes S.A. S.M.E., Navantia, S.A., Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (ENRESA), AENA/AENA S.M.E. S.A., Empresa de Transformación Agraria S.A. S.M.E. M.P. (TRAGSA).

8.5.2. As fundacións do sector público estatal.

74. As fundacións do sector público estatal regúlanse polos artigos 128 a 136 LRXSP (*supra* § 8.33 e 37). Estas fundacións deben constituírse como tales e estar baixo control directo ou indirecto da AXE, conforme o artigo 128.1 LRXSP. As súas actividades deben realizarse sen ánimo de lucro para o cumprimento de fins de interese xeral propios da fundación, independentemente de que o servizo se preste de forma gratuíta ou baixo contraprestación, (artigo 128.2 § 1, b). Ao que se engaden dúas previsións importantes no artigo 128.2 § 2 LRXSP: a) que "unicamente poderán realizar actividades relacionadas co ámbito competencial das entidades do sector público fundadoras, debendo coadxuvar á consecución dos seus fins, sen que iso supoña a asunción das súas competencias propias, salvo previsión legal expresa (…)"; e b) que non poderán exercer potestades públicas; neste caso, sen matices nin excepcións.

75. Exemplos de fundacións son: Centro Nacional de Investigacións Oncolóxicas Carlos III M.P., F.S.P. Instituto de Cultura Xitana, Fundación Lázaro Galdiano F.S.P., Fundación Pluralismo e Convivencia F.S.P.

8.6. Os fondos sen personalidade xurídica

76. Os fondos estatais sen personalidade xurídica inclúense no sector público institucional estatal polos artigos 84.1.f) e 137 a 139 LRXSP. Carecen, con todo, de subxectividade externa propia e de estrutura organizativa polo que constitúen unha anomalía entre as entidades administrativas. Trátase, máis ben, de canles para a disposición de recursos financeiros destinados a finalidades específicas. Así o confirman as remisións contidas neses preceptos á normativa orzamentaria e patrimonial.

77. Exemplos de Fondos son: Fondo de Apoio á Solvencia de Empresas Estratéxicas F.C.P.X., Fondo de Recapitalización de Empresas Afectadas polo COVID F.C.P.X., Fondo para Operacións de Investimento no Exterior da Pequena e Mediana Empresa F.C.P.X., Fondo de Financiamento das Comunidades Autónomas, Fondo de Compensación para as Vítimas do Amianto F.C.P.J.

9. AS ENTIDADES ESTATAIS SEPARADAS

9.1. As autoridades independentes de regulación ou supervisión

78. As autoridades independentes realizan actuacións de regulación ou supervisión sobre sectores económicos ou actividades determinadas. Para iso contan cunha **especial autonomía** ou independencia organizativa e funcional respecto das administracións públicas xerais, tamén a AXE, e respecto de calquera interese empresarial ou comercial. Desempeñan funcións especializadas en ámbitos de control, de supervisión de enteiros sectores ou de consulta previstas na lei que regula o seu xurdimento e actuación. Conforme a lei de creación, xeralmente, considéranse administracións públicas.

79. O elemento que determina o xurdimento de autoridades independentes é a **neutralidade** no exercicio de funcións e potestades administrativas. Xustifica esa neutralidade que se trata de entidades cuxa acción se proxecta tamén sobre as administracións públicas xerais polo que a dependencia destas converteríaas en xuíz e parte.

80. A neutralización política significa en determinadas circunstancias o bloqueo da dirección do Goberno (prevista con carácter xeral no art. 97 CE) salvo unha **mínima supervisión** encamiñada a evitar situacións gravemente irregulares, en favor do servizo obxectivo ao interese xeral (art. 103.1 CE) como forma de limitación do poder político co fin de evitar a súa utilización partidista (MAGIDE, 2000: 124, 125 e 246). Desde a perspectiva constitucional, é posible esa neutralización se se entende a Administración que o Goberno dirixe *ex* art. 97 CE no sentido mencionado (supra § 9. 5); como, con matices, suxire (MAGIDE, 2000: 237 a 240).

81. As **leis de creación** destas autoridades, en ocasións pola incidencia do Dereito da Unión Europea, determinan o detalle das súas funcións e regulación. Os artigos 109 e 110 LRXSP establecen uns mínimos que non fan senón remitir á lei de creación, aos estatutos da autoridade correspondente; declarando de aplicación supletoria o previsto na LRXSP sobre os organismos autónomos. A lei de creación adoita coincidir coa lexislación do sector regulado como é o caso do Consello de Transparencia e Bo Goberno creado pola Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (LTBG), ou a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF) creada pola Lei orgánica 6/2013, do 14 de novembro, de creación da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (LOAIReF). Outros exemplos de autoridades independentes de regulación ou supervisión serían: a Axencia Española de Protección de Datos, a Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia, ou a Comisión Nacional do Mercado de Valores.

9.2. As entidades de participación ou prestación dotadas de autonomía

82. As entidades de participación ou prestación dotadas de autonomía inclúen persoas xurídicas vinculadas á AXE, pero dotadas de garantías de separación debidas ao seu carácter participativo e de consulta, ou á relación entre a prestación encomendada e o exercicio de dereitos fundamentais.

83. Entre as entidades de participación dotadas de personalidade xurídica e de garantías de separación respecto da AXE atópase o **Consello Económico e Social** previsto constitucionalmente no artigo 131.2 CE. As súas características son: a) realiza funcións consultivas e de asesoramento en materias socioeconómicas, b) en réxime de autonomía organizativa e funcional, c) conta con personalidade xurídico pública, d) conta cunha importante participación de entidades sociais: sindicatos, confederacións de empresarios, e representantes de sectores agrarios, marítimos, de economía social; así como de persoas de recoñecido prestixio. A Lei 21/1991, do 17 de xuño, de creación do Consello Económico e Social, determina o réxime desta entidade, a súa composición e os elementos básicos do seu funcionamento.

84. Dentro da categoría de entidades de participación ou prestación dotadas de autonomía sitúanse os **medios de comunicación dependentes do Estado** ou de

calquera ente público para os que o artigo 20.3 CE dispón que a lei regulará a súa organización e o control parlamentario "garantindo o acceso aos devanditos medios dos grupos sociais e políticos significativos, respectando o pluralismo da sociedade e das diversas linguas de España". A partir de aí, a regulación legal deste tipo organizativo responde aos caracteres esenciais de: a) control parlamentario, b) separación respecto do goberno correspondente e c) autonomía de xestión conforme co específico da función peculiar encomendada. No ámbito estatal a Lei 17/2006, do 5 de xuño, da radio e televisión de titularidade estatal (LRTVE) regula a Corporación RTVE como sociedade mercantil estatal cuxo capital é exclusivamente estatal, dotada de especial autonomía e independencia funcional (art. 5 LRTVE), respecto da que as Cortes Xerais exercen control de modos diversos entre os que se contan a aprobación, cada nove anos, de mandatos-marco (art. 4 LRTVE) e a designación dos membros do Consello de Administración a razón de once membros o Congreso e catro o Senado (art. 11 LRTVE). Os obxectivos específicos a desenvolver pola corporación concrétanse cada catro anos en contratos-programa entre o Goberno e a Corporación RTVE, de cuxo cumprimento deben ser informadas anualmente as Cortes Xerais (art. 32 LRTVE).

9.3. As universidades públicas non transferidas

85. As universidades públicas están dotadas de autonomía recoñecida pola Constitución nos termos que a lei estableza conforme o artigo 27.10 CE e atópanse vinculadas o despregamento de dereitos fundamentais como os de produción científica e técnica ou a liberdade de cátedra recoñecidos no artigo 20.1 b) e c) CE. A LRXSP sitúa as universidades públicas no sector público institucional (art. 2.1.c), e dispón que se rexerán pola súa **normativa específica** e supletoriamente polas previsións da LRXSP. As universidades públicas non transferidas forman parte do sector público institucional estatal (art. 84.1 g) LRXSP). Estas rexeranse pola Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria e pola LRXSP no que non estea previsto na súa normativa específica. Esa normativa específica atópase na Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do sistema universitario. A inmensa maioría das universidades públicas (na actualidade, todas, excepto a Universidade Pública Menéndez Pelayo e a UNED) forman parte do sector público autonómico e non do estatal.

9.4. As entidades de soporte de funcións constitucionais

86. As entidades de soporte de funcións constitucionais son entidades carecedoras de personalidade xurídica, pero dotadas de subxectividade externa propia no sentido antes referido (*supra* § 9. 46 e 47) que desenvolven funcións auxiliares específicas reguladas polo Dereito administrativo. Non constitúen Administración pública ao non contar con personalidade xurídica propia nin estar previstas como tales na LRXSP.

87. A **Administración electoral** carecedora de personalidade xurídica constitúe un exemplo claro de entidade administrativa especializada de soporte de funcións constitucionais na que a neutralidade política xoga un papel esencial. A pesar da súa aparencia feble e de contar cun entroncamento constitucional difuso (art. 68 CE), resulta unha peza angular do funcionamento de todo o sistema de Estado social e democrático de dereito. Regulada na Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, de réxime electoral xeral (LOREX), título I, capítulo III, a Administración electoral está formada pola Xunta Electoral Central, as xuntas electorais de cada comunidade autónoma, as xuntas electorais provinciais, as xuntas electorais de zona e as mesas electorais (art. 8.2 LOREX).

88. A función específica confiada a esta Administración electoral é a de ordenar o proceso electoral consonte os principios de transparencia, obxectividade e igualdade (art. 8.1 LOREX); función que se desprega coa atribución ás respectivas xuntas dun amplo grupo de competencias directamente vinculadas co desenvolvemento do proceso electoral e doutras, previstas explicitamente no artigo 19 LOREX, que puidesen cualificarse como auxiliares ou instrumentais respecto das funcións específicas que desenvolve esta Administración electoral.

89. Esta "Administración" aparece na LOREX dotada de fortes garantías orgánicas e funcionais de independencia e neutralidade destacadas no seu día pola STC 24/1990, FX 2. As garantías de carácter orgánico refírense á designación dos membros das xuntas (arts. 9-11) e á súa inamobilidade (art. 16). As garantías funcionais inclúen o réxime de recursos administrativos, no que se exclúen as alzadas impropias ante administracións públicas xerais, ou outras entidades (art. 21). A independencia da Administración electoral é paradigmática e mostra que a Administración independente é posible no noso sistema institucional (SOLOZÁBAL, 1993: 73).

9.5. As corporacións sectoriais de base privada

90. As corporacións sectoriais de base privada constitúense por previsión legal sobre a base dunha **asociación de persoas físicas ou xurídicas** que comparten intereses económicos ou profesionais comúns (*supra* § 8.23). A súa lexislación específica atribúelles personalidade xurídico-pública e algunhas **funcións públicas** que exercen conforme o Dereito administrativo. Non son administracións públicas e réxense polo Dereito administrativo no relativo ao exercicio das funcións públicas atribuídas. A actividade que realizan é, en gran parte, privada e sometida ao dereito privado.

91. As corporacións sectoriais de base privada non se contemplan na LRXSP, pero o art. 2.4 LPAC ao delimitar o ámbito de aplicación da devandita lei dispón que "as corporacións de dereito público se rexerán pola súa normativa específica no exercicio das funcións públicas que lles fosen atribuídas por lei ou delegadas por unha Administración pública, e supletoriamente pola presente lei". Algunhas desas corporacións teñen entroncamento constitucional. Tal é o caso dos **colexios profesionais** respecto dos que o artigo 36 CE dispón que a súa estrutura interna e funcionamento deben ser democráticos. A Lei 2/1974, do 13 de febreiro, sobre colexios profesio-

nais (LCP), regula no seu artigo 9 os consellos xerais dos colexios profesionais e os colexios de ámbito nacional. Ambos os casos son tipos de corporacións sectoriais estatais de base privada.

92. A previsión legal e a ancoraxe constitucional fan que da dobre función que cumpren os colexios profesionais —velar polos intereses dos seus membros dun lado e cumprir funcións públicas do outro—, deba considerarse prevalente a de **velar polos intereses xerais** respecto das funcións públicas encomendadas (NOGUERA, 2017: 122).

93. Tamén contan con cobertura constitucional as **cámaras oficiais** como organizacións profesionais que contribúen á defensa de intereses económicos que lles sexan propios e cuxa estrutura interna e funcionamento deberán ser democráticos segundo dispón o artigo 52 CE, sen mencionar a denominación "cámaras oficiais". A Lei 4/2014, do 1 de abril, básica das cámaras oficiais de comercio, servizos e navegación, regula no artigo 5, con carácter básico as funcións públicas destas cámaras de ámbito normalmente autonómico. O seu capítulo V, artigos 20 a 33, trata da Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servizos e Navegación de España, unha 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 e 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,* n*úm*. 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 e 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.