Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 257-277
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L10
© Alba Nogueira López
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 10

ADMINISTRACIÓNS E SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS

Alba Nogueira López
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. O SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO: 1.1. Nacemento, traspaso de efectivos e medios materiais; 1.2. Diversidade de tipoloxías organizativas.—2. AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTADE DE AUTOORGANIZACIÓN E LÍMITES DERIVADOS DA LEXISLACIÓN ESTATAL: 2.1. Autonomía política e autoorganización; 2.2. A incidencia dos principios de estabilidade orzamentaria e unidade de mercado na organización autonómica.—3. A LEXISLACIÓN DE RÉXIME XURÍDICO AUTONÓMICA: 3.1. As previsións dos estatutos de autonomía; 3.2. Leis autonómicas de réxime xurídico das administracións e dos seus sectores públicos.—4. AS ADMINISTRACIÓNS AUTONÓMICAS: 4.1. Estrutura orgánica central e periférica; 4.2. A actividade exterior das comunidades autónomas; 4.3. Algúns procesos de innovación e mellora organizativa nas administracións autonómicas.—5. OS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOXÍA DE ENTES INSTRUMENTAIS.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1 Bibliografía citada: 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. O SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO

1.1. Nacemento, traspaso de efectivos e medios materiais

1. A Constitución española de 1978 (CE) marcou o inicio dun proceso de **descentralización política** ao abrir as portas ao **Estado autonómico.** O título VIII da Constitución recollía a posibilidade de que a articulación territorial puidese engadir un nivel institucional ata o momento inexistente: as comunidades autónomas. Un nivel territorial que, malia a Constitución non establecer como necesario (art. 137 CE: "O Estado organízase territorialmente en concellos, en provincias e nas comunidades autónomas que se constitúan. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses"), co paso do tempo impulsou un proceso xeneralizado de descentralización. Hoxe todo o territorio español está articulado en comunidades autónomas. A diferenza dos concellos e das provincias, as comunidades autónomas teñen unha **autonomía de "natureza política", non administrativa**, caracterizada polo autogoberno para a xestión dos seus asuntos e o poder lexislativo sobre o seu ámbito competencial.

2. O **Tribunal Constitucional** foi construíndo unha xurisprudencia que fixa os límites desta autonomía política. As comunidades autónomas no exercicio do seu autogoberno contan con cámaras parlamentarias que lexislan no marco das súas competencias, poden determinar os seus orzamentos, ordenar os seus gastos ou establecer certos tributos. "En efecto, a Constitución prefigura, como antes diciamos, unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente o Estado, titular da soberanía; as comunidades autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política; e as provincias e concellos, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito" (STC 32/1981, do 28 de xullo, FX 3). Teñen "competencia exclusiva para ordenar e regular a súa facenda", "como elemento indispensable para a consecución da súa autonomía política" (STC 31/2010, FX 130). Igualmente, "unha das facetas máis significativas da autonomía orzamentaria que as comunidades autónomas teñen constitucionalmente recoñecida como manifestación da súa autonomía política e financeira (arts. 2, 137 e 156.1 CE), é a capacidade para definir e ordenar os seus gastos nos correspondentes orzamentos (STC 127/2019, FX 4). Tamén as habilita para desenvolver unha "acción exterior" en defensa dos seus intereses ante a UE ou terceiros países, incluso abrindo oficinas de representación exterior sempre e cando estas non supoñan a formalización de tratados (*ius contrahendi*), a representación exterior do Estado (*ius legationis*), así como a creación de obrigas internacionais e a responsabilidade internacional do Estado (STC 165/1994, STC 85/2016).

3. As comunidades autónomas accederon ao seu autogoberno por vías diversas que tiveron un impacto no seu **ámbito competencial de partida**. Un primeiro grupo formado polos territorios que plebiscitaran o seu estatuto de autonomía durante a Segunda República (Euskadi, Cataluña, Galicia), ao que se uniu Andalucía, accederon pola denominada "vía rápida" (disposición transitoria 2ª, art. 151.1 CE) cun maior número de competencias. As comunidades autónomas de "vía lenta" (art. 143.2 CE) naceron cun menor teito competencial e con outros aspectos da súa autonomía política máis acoutados (limitación da capacidade presidencial de convocatoria electoral, realización obrigatoria das súas eleccións conxuntamente coincidindo coas eleccións municipais). Os pactos entre os partidos políticos UCD e PSOE que impulsaron a Lei 12/1983, do 14 de outubro, do proceso autonómico (LPrA) para frear o proce-

so autonómico, aínda que foron declarados substancialmente inconstitucionais pola STC 76/1983, tiveron un efecto claro en que estas comunidades autónomas tardasen en nivelar o seu teito competencial coas que accederan pola vía rápida.

4. Estes **pactos autonómicos de 1981** para MUÑOZ MACHADO (2007) "xeneralizan en todo o territorio español as comunidades autónomas e uniforman ou homoxeneizan o contido da autonomía (aínda que se manteña a diferenciación, que pode ser simplemente transitoria, se ao termo de cinco anos de aprobados os estatutos se reforman estes, entre as comunidades constituídas pola vía do artigo 151 e as que dispoñen de estatutos elaborados polo procedemento previsto nos artigos 143 e concordantes da Constitución)".

5. Posteriormente, sucesivas reformas destes estatutos de autonomía (1991, 1994, 1996-2001) supuxeron **ampliacións competenciais** en ámbitos centrais do autogoberno autonómicos como sanidade ou educación. As relacións entre o Estado e as comunidades autónomas non estiveron exentas de **conflitos competenciais**, que foron especialmente acusados neses momentos coincidentes co nacemento ou reformas estatutarias ou en períodos en que se producen procesos de recentralización (os datos apuntan picos de conflitividade nas lexislaturas 1982-1989, 2000-2004 e 2011-2016).

6. A medida que foron aprobando os seus respectivos estatutos de autonomía, as comunidades autónomas foron construíndo as súas propias administracións públicas. Do mesmo xeito que sucede no ámbito da Administración xeral do Estado (AXE, *supra* § 9.1), tamén no plano autonómico (*supra* § 1.18) en cada comunidade autónoma hai unha **Administración xeral** da que dependen **administracións especiais** (organismos públicos e axencias), ademais doutras entidades con formas xurídico-privadas (sociedades de capital e funcionais) que, aínda que non son formalmente administracións públicas teñen personalidade xurídica e integran o chamado sector público autonómico porque xestionan servizos públicos ou desenvolven tarefas de interese público.

7. As comunidades autónomas dispoñen de **potestade de autoorganización** polo que a configuración dos seus modelos organizativos autonómicos dálles amplas doses de liberdade para adoptar solucións organizativas diversas (por exemplo, unha Administración máis centralizada e compacta ou unha Administración máis descentralizada con oficinas por todo o territorio autonómico; un sector público instrumental máis reducido ou extenso; a creación de organismos conxuntos cos entes locais para a prestación de servizos etc.). Non obstante, debe lembrarse que o nacemento das administracións autonómicas veu marcado inicialmente por un proceso de **traspaso de medios persoais, materiais e económicos** que anteriormente formaban parte da AXE. Na medida en que a Constitución e os estatutos de autonomía atribuíanlles ás comunidades autónomas competencias que anteriormente xestionaba o Estado e agora corresponderíanlles ás comunidades autónomas houbo aquí uns acordos xurídicos para facer efectivos os mandatos constitucionais de descentralización —os reais decretos de traspasos—. Estes establecían que empregados públicos e medios materiais (orzamento, edificios…), previamente dependentes da AXE, eran necesarios para desempeñar as novas competencias autonómicas, pasando a estar ao servizo dos novos gobernos e administracións autonómicas.

8. Polo tanto, o nacemento das administracións autonómicas non pode dicirse que se producise no seu inicio cun persoal totalmente novo recrutado por procesos selectivos propios e organizando internamente os seus servizos cunha estrutura deseñada para o efecto, senón que é debedor deses traspasos que, sobre todo, incorporaron empregados públicos cunhas **formas de organización, hábitos administrativos e rutinas xa asentados**. ARGULLOL (1985, 100) sinalou precisamente que "as decisións adoptadas para configurar a Administración das comunidades autónomas se produciron nun marco no que aínda non chegou a ser realidade unha renovación en profundidade da Administración estatal, polo que, dalgunha forma, certas disonancias que afectan ás administracións autonómicas poden atopar explicación na continuidade do anterior modelo estatal".

9. En total producíronse máis de 2.000 traspasos ás comunidades autónomas de diverso alcance. Aínda que na última década o ritmo retardouse e moitos anos non houbo ningún ou apenas unha manchea deles, nos anos de arranque do Estado autonómico (1982-1985) e naqueles que encadearon reformas dos estatutos de autonomía para ampliar o seu marco competencial (1994-1998) realizáronse decenas de traspasos cada ano de funcións e servizos que anteriormente xestionaba a AXE. Os traspasos non cesaron coa constitución das administracións autonómicas, senón que, aínda que de forma menos intensa, **seguen producíndose na actualidade** cando o Goberno central e os gobernos autonómicos acordan a cesión total ou parcial dalgunha competencia. Así, por exemplo, en 2021 traspasábanse a Euskadi "as funcións de dirección, supervisión, organización, xestión económica e administrativa e inspección dos centros penais situados no seu ámbito territorial" acompañadas dunha extensa relación de inmobles (os cárceres), a subrogación do goberno autonómico nos contratos necesarios para o funcionamento penal (subministracións, mantemento etc.) e o persoal que presta aí os seus servizos. Ese mesmo ano 2021 a Comunidade de Madrid vía ampliados os medios sanitarios traspasados cunha modificación á alza correlativa do orzamento dispoñible para estes fins.

1.2. Diversidade de tipoloxías organizativas

10. O nacemento das administracións autonómicas ligado ao proceso de traspaso de servizos e persoal tivo unha influencia en que a estrutura organizativa nacente fose bastante **semellante á da AXE** (isomorfismo institucional: JIMÉNEZ ASENSIO, 2023: 99), polo que aínda hoxe en día existen moitos trazos comúns en canto a como se organizan administrativamente a maioría das comunidades autónomas. Non obstante, existen certos aspectos territoriais, políticos, lingüísticos que introducen elementos de diversidade organizativa.

11. Desde o punto de vista da forma na que a Administración autonómica **se desenvolve no territorio autonómico ou coexiste con outras administracións territoriais** pódese distinguir unha certa diversidade de modelos. En primeiro lugar, a disposición adicional primeira da Constitución española facía un recoñecemento expreso dos "dereitos históricos dos **territorios forais**", que implica que tanto Euskadi como Navarra teñen un sistema de financiamento singular mediante concerto —recadando os impostos estatais e achegando unha "cota" para soster os gastos centrais no seu territorio— e manteñen as súas estruturas administrativas históricas (singularmente as deputacións forais vascas). A necesidade de dispoñer de estruturas dimensionadas para recadar e fiscalizar todos os impostos en materia tributaria e a existencia en Euskadi das deputacións forais e do goberno autonómico implica unha serie de adaptacións organizativas relevantes (arts. 37-39 Estatuto de autonomía Euskadi [Lei orgánica 3/1979, do 18 de decembro, de Estatuto de autonomía para o

País Vasco [EAPV]). En segundo lugar, as Illas Baleares e Canarias pola súa **insularidade** tamén contan con modulacións organizativas características: os consellos insulares baleares e os cabidos insulares canarios son entidades territoriais híbridas (autonómicas e locais) para cada illa que contan con órganos de goberno autónomos e capacidade de iniciativa lexislativa ante os parlamentos autonómicos. No caso das comunidades autónomas **uniprovinciais** (Asturias, Cantabria, A Rioxa, Madrid, Murcia e Navarra, coa excepción das Illas Baleares), prodúcese unha asunción das competencias propias das deputacións provinciais para evitar que exactamente sobre o mesmo territorio se solapen dúas administracións, a autonómica e a provincial, debido ao cal as administracións autonómicas uniprovinciais experimentan unha ampliación da súa esfera competencial e paralelamente dos medios para exercela. O artigo 40 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (LBRL) establece que "as comunidades autónomas uniprovinciais e a foral de Navarra asumen as competencias, medios e recursos que lles corresponden no réxime ordinario ás deputacións provinciais. Exceptúase a Comunidade Autónoma das Illas Baleares nos termos do seu estatuto propio".

12. O Tribunal Constitucional na súa STC 32/1981 estableceu unha interpretación diferenciada para a desaparición das **deputacións provinciais nas comunidades autónomas uniprovinciais** que, segundo o Tribunal Constitucional (TC), viría supoñer unha "potenciación" da súa autonomía institucional, fronte ao intento da Generalitat de Catalunya de suprimir tamén as deputacións provinciais no seu territorio que violaría a "garantía constitucional das autonomías locais". "É necesario distinguir, porén, consonte a Constitución e desde a perspectiva territorial, entre as comunidades cuxo ámbito comprenda varias provincias e aqueloutras de carácter uniprovincial que poidan constituírse cando se dean os supostos previstos nos artigos 143 e 144 da Constitución. No primeiro caso, consonte as ideas antes expostas, parte das competencias que ata ese momento foron das provincias pasarán a ser funcións da comunidade á que haberá tamén que atribuír, en consecuencia, a parte correspondente dos recursos provinciais e, loxicamente, dos servizos desa natureza, e reducir, en consecuencia, por así dicir, o ámbito de competencias da entidade provincial. Esta resultará, pola contra, potenciada naqueloutros casos nos que, ben por ter a provincia caracteres propios de rexión histórica (art. 143), ben en virtude dunha autorización especial das Cortes (art. 144), unha soa provincia se erixa en comunidade autónoma e asuma así un superior nivel de autonomía. Nestes casos o seu goberno e administración estarán confiados á comunidade, tal e como permite o artigo 141.2 da Constitución" (FX 3).

13. Finalmente, algunhas comunidades autónomas optaron por introducir **niveis territoriais novos** (comarcas, *veguerías* etc. [*infra* § 11.64]) adaptados ás súas singularidades históricas, xeográficas ou simplemente para **desconcentrar servizos autonómicos** con maior proximidade á cidadanía. Nalgúns casos, as previsións nos estatutos de autonomía non foron obxecto de desenvolvemento, pero algunhas comunidades autónomas si que deron o paso substituíndo ou complementando a Administración periférica de base provincial con entes de natureza administrativa dun ámbito territorial menor.

14. Sempre e cando estes niveis diferentes aos provinciais formen parte da Administración autonómica e non pretendan a supresión da provincia como división territorial do Estado, o Tribunal Constitucional non aprecia problemas de constitucionalidade para a súa creación. Así, a STC 31/2010 sinalou que "en tal sentido, a previsión estatutaria da existencia de *veguerías*, sexan cales sexan os seus límites xeográficos, non pode supoñer a supresión das provincias en Cataluña nin a das súas funcións constitucionais". Afírmase a constitucionalidade do artigo 83.1 EAC "ao introducir **a *veguería* como entidade estruturadora da organización territorial básica da Generalitat de Catalunya** e non facer

mención, en cambio, da provincia, pois non por iso se ve afectada, con carácter xeral, a división territorial do Estado en provincias, nin, en particular, a división de Cataluña nas catro provincias actualmente existentes".

15. A existencia de dúas linguas oficiais en varias comunidades autónomas (País Vasco, Galicia, Navarra, Comunidade Valenciana e Illas Baleares), tres en Cataluña, ten unhas claras repercusións administrativas ao fixar un **réxime lingüístico** que garante que a cidadanía nas súas relacións con todas as administracións presentes nese territorio poida escoller con plena validez a lingua na que se comunica e tramita os seus procedementos.

16. A STC 82/1986 sentaba os efectos xurídico-públicos que ten a **oficialidade lingüística**: "é oficial unha lingua, independentemente da súa realidade e peso como fenómeno social, cando é recoñecida polos poderes públicos como medio normal de comunicación en e entre eles e na súa relación cos suxeitos privados, con plena validez e efectos xurídicos (sen prexuízo de que en ámbitos específicos, como o procesual, e para os efectos concretos, como evitar a indefensión, as leis e os tratados internacionais permitan tamén a utilización de linguas non oficiais polos que descoñezan as oficiais)". Ademais, "a consecuente **cooficialidade** éo con respecto a todos os poderes públicos radicados no territorio autonómico, sen exclusión dos órganos dependentes da Administración central e doutras institucións estatais en sentido estrito, sendo, polo tanto, o criterio delimitador da oficialidade do castelán e da cooficialidade doutras linguas españolas o territorio, independentemente do carácter estatal (en sentido estrito), autonómico ou local dos distintos poderes públicos" (FX 2).

17. Por este motivo a lexislación autonómica establece previsións específicas para garantir que no acceso ao **emprego público** se acredita o coñecemento das dúas linguas oficiais para que a cidadanía poida facer efectivo o seu dereito de elección lingüística. A STC 46/1991 avalaba a esixibilidade do coñecemento no acceso para todos os empregados públicos, entendendo que formaba parte do "mérito e a capacidade", ademais de que garante o dereito de elección lingüística da cidadanía e contribúe á eficacia da propia Administración.

18. As modulacións organizativas que esixe esta cooficialidade lingüística tamén adoitan incluír **garantías procedementais** de uso das dúas linguas ou regras sobre a dispoñibilidade de documentos administrativos, publicacións oficiais ou sinalización nas linguas oficiais.

19. Este réxime lingüístico ten manifestacións de menor intensidade (sen proclamar a oficialidade) noutras comunidades autónomas: ben porque expresamente o prevén os seus estatutos, establecendo mandatos de protección e facilitación do seu uso público (o galego en Castela e León, "as linguas e modalidades propias de Aragón", o asturiano/bable en Asturias), ben porque a Carta europea de linguas rexionais ou minoritarias —un tratado internacional ratificado por España— introduce na súa parte II disposicións activas de protección na vida pública e na educación con repercusións administrativas tamén para outras linguas non oficiais en España ou en toda España (galego en Estremadura, catalán en Murcia, *amazigh* en Melilla, árabe/dárixa en Ceuta, portugués en Castela e León e Estremadura).

2. AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTADE DE AUTOORGANIZACIÓN E LÍMITES DERIVADOS DA LEXISLACIÓN ESTATAL

2.1. Autonomía política e autoorganización

20. As comunidades autónomas poden organizar a súa Administración da forma que consideren máis conveniente para xestionar as súas competencias e atender a cidadanía. A STC 77/2017, do 21 de xuño (FX 4), lémbranos con precisión os trazos definitorios desa potestade de autoorganización da comunidade autónoma: "supón a potestade para crear, modificar e suprimir os órganos, unidades administrativas ou entidades que configuran a respectiva Administración autonómica ou dependen dela (STC 55/1999, FX 3, e as que alí se citan) que a nosa doutrina identificou coa competencia autonómica en materia de réxime de organización do seu autogoberno, isto é, de decidir como organizar o desempeño das súas propias competencias. Resulta do anterior **que a comunidade autónoma pode «conformar libremente a estrutura orgánica** do seu aparato administrativo» (STC 165/1986, FX 6), creando os departamentos ou unidades que estime convenientes coa finalidade do adecuado exercicio das competencias que lle foron atribuídas, sempre e cando con iso non interfira nas que son propias do Estado".

21. A capacidade autonómica de configurar libremente a súa Administración está condicionada porque o artigo 149.1.18. da CE atribúelle ao Estado a competencia exclusiva sobre "as bases de réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios que, en todo caso, lles garantirán aos administrados un tratamento común ante elas". Estas **bases que pode fixar o Estado** constituirían o mínimo común denominador para todas as administracións públicas (principios que rexen a actividade administrativa, réxime básico dos órganos administrativos, regras esenciais do emprego público). En síntese, estas disposicións están hoxe recollidas na Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP) e no 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). Estas dúas leis cabeceiras do réxime xurídico da Administración e dos seus medios persoais —o persoal empregado público— recollen esas bases comúns que deben respectar as comunidades autónomas cando exercen a súa potestade de autoorganización. No caso da LRXSP faise cunha técnica normativa algo máis confusa, posto que só unha parte do seu articulado se aplica ao conxunto das administracións públicas. A disposición derradeira décimo cuarta da LRXSP especifica que preceptos da lei se ditan en virtude desa competencia básica estatal, ao redor dun terzo, e cales soamente regulan e son aplicables á Administración e sector público estatal, pero non ao autonómico.

2.2. A incidencia dos principios de estabilidade orzamentaria e unidade de mercado na organización autonómica

22. As administracións autonómicas configuraron a súa estrutura organizativa e servizos en función das súas necesidades (por exemplo, para ofreceren servizos a unha poboación máis ou menos dispersa ou envellecida) e da orientación política dos gobernos que tiveron á fronte (ampliando ou reducindo o aparato administrativo e prestacional). Pero a crise económica que se inicia en 2007, coincidente no tempo co impulso desde o goberno central de diversas iniciativas de **signo recentralizador** (por exemplo, informe CORA; Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local [LRSAL]; Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado [LGUM]), puxeron en primeiro plano os principios de estabilidade orzamentaria e unidade de mercado que afectan a potestade de autoorganización autonómica polas súas implicacións organizativas.

23. A modificación inusualmente rápida da Constitución española, no medio da aguda crise económica que se inicia en 2007, incluíu no artigo 135 da CE a afirmación do **principio de estabilidade orzamentaria** ("1. Todas as administracións públicas adecuarán as súas actuacións ao principio de estabilidade orzamentaria") e unha regulación mínima sobre o seu réxime xurídico que foi posteriormente desenvolvido pola Lei xeral de estabilidade orzamentaria, texto refundido aprobado por Real decreto lexislativo 2/2007, do 28 de decembro (logo derrogada e substituída pola Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira [LOEPSF]). O principio de estabilidade orzamentaria, destinado a poñerlles límites ao déficit estrutural e ao volume de débeda, tivo repercusións organizativas importantes nas administracións autonómicas. Por unha banda, introduciu uns severos mecanismos unilaterais de supervisión e sanción estatais que afectan a propia noción de autonomía política. Por outra, establece disposicións organizativas que articulan procedementos e plataformas telemáticas (oficina virtual para a coordinación financeira coas comunidades autónomas) para permitir un acceso da Administración xeral do Estado constante e transversal a todos os datos relevantes da actividade económica autonómica e aos servizos administrativos correspondentes. Finalmente, porque impón en caso de desviación medidas concretas que lle poden afectar á autonomía organizativa (por exemplo, informes para a reordenación dos sectores públicos autonómicos, plans económicos financeiros con obrigas de supresión de gastos en retribucións do persoal).

24. E. ALBERTÍ (2013) enmarca esa reforma nun proceso recentralizador de "revisión xeral do estado autonómico" con menoscabo da súa autonomía política e financeira. A STC 215/2014 considera constitucionais os fortes controis orzamentarios unilaterais do Estado sobre as comunidades autónomas previstos na LOEPSF, que desenvolve o artigo 135 da CE, que inclúen medidas coercitivas.

25. O **principio de unidade de mercado** tamén experimentou un auxe importante na pasada década, en gran medida replicando internamente os efectos que pretendía a Directiva 2006/123/CE relativa aos servizos no mercado interior europeo. A LGUM pretendía impulsar un amplo proceso de reformas para facilitar a

liberdade de circulación de bens e persoas e o libre establecemento de persoas. Na diana das reformas estaban esencialmente os procedementos e normas autonómicas aos que se sometían as actividades económicas, polo que era unha lei con profundas consecuencias sobre o marco competencial autonómico e sobre a xestión ordinaria de asuntos. Ademais, inclúe unha serie de disposicións de carácter organizativo (capítulo VI) aplicables ás administracións autonómicas e locais que establecen rexistros, bases de datos comúns e sistemas de intercambio de información para operativizar os principios que sustentan a lei. A STC 79/2017 declarou inconstitucionais varios dos seus preceptos e singularmente o principio de eficacia en todo o territorio nacional dos actos, disposicións e medios de intervención das autoridades competentes.

26. Mediante este principio, por exemplo, a autorización para xestionar residuos perigosos obtida nunha comunidade autónoma podía servir para operar en todo o territorio español con independencia de que outras comunidades autónomas contasen cunha lexislación propia que puidese ser máis dura ou esixir outros requisitos (por exemplo, o depósito dunha fianza fronte a riscos).

27. A STC 79/2017 declara inconstitucional este principio porque vulnera o principio xeral de **territorialidade das competencias autonómicas**: "Faise necesario subliñar, en primeiro lugar, que «os obstáculos e trabas» á actividade económica que xurdirían do que o preámbulo da norma denomina «fragmentación do mercado nacional», non serían senón unha consecuencia da pluralidade regulatoria que deriva do lexítimo exercicio por parte das comunidades autónomas das competencias estatutariamente atribuídas. En efecto, trátase dunha «fragmentación» derivada do normal funcionamento do Estado autonómico" (FX 11).

3. A LEXISLACIÓN DE RÉXIME XURÍDICO AUTONÓMICA

3.1. As previsións dos estatutos de autonomía

28. Os estatutos de autonomía conteñen na súa gran maioría previsións sobre as súas respectivas administracións e sobre os gobernos coa súa dobre natureza política e administrativa (por exemplo, segundo o art. 29 EAPV: "O Goberno vasco é o órgano colexiado que ten as funcións executivas e administrativas do País Vasco"). Ademais de fixar disposicións sobre a presidencia e o goberno, en xeral inclúense tamén regras básicas sobre a **estrutura administrativa autonómica**. Moitos estatutos de autonomía conteñen tamén previsións específicas sobre a súa facenda. Algunhas comunidades autónomas inclúen disposicións específicas sobre unha **organización territorial propia** (comarcas, *veguerías*, territorios históricos) para achegar a súa actividade á cidadanía con oficinas periféricas que non toman como base a división provincial. Os estatutos tamén introducen habitualmente principios e mecanismos de colaboración cos entes locais. Os estatutos de autonomía máis recentemente modificados (Cataluña, Andalucía, Comunidade Valenciana, Aragón, Canarias, Navarra, Estremadura, Illas Baleares, Castela e León) adoitan regular esquematicamente tamén a **acción exterior autonómica**: acordos internacionais ou transfronteirizos, relación con residentes ausentes, oficinas de representación de intereses.

29. O **principio de autoorganización**, que faculta as comunidades autónomas para configurar a súa propia Administración autonómica, atopa recoñecemento esta-

tutario. Por exemplo, o artigo 39 do Estatuto de Galicia dispón que lle "corresponde á comunidade autónoma a creación e estruturación da súa propia Administración pública, dentro dos principios xerais e normas básicas do Estado". No mesmo sentido, pódense citar o artigo 79 do Estatuto de autonomía da Illas Baleares (Lei orgánica 1/2007, do 28 de febreiro, de reforma do Estatuto de autonomía das Illas Baleares, EAIB) e o artigo 37 do Estatuto de autonomía de Madrid (Lei orgánica 3/1983, do 25 de febreiro, de Estatuto de autonomía da Comunidade de Madrid, EACM).

30. Os **estatutos de autonomía reformados** na vaga que inicia o estatuto catalán de 2006 tenderon a introducir unha **regulación máis densa** de todas as cuestións institucionais e organizativas, así como catálogos de dereitos da cidadanía. A consolidación dos seus modelos institucionais ao longo dos anos de construción do Estado autonómico propiciou a **elevación de rango normativo** de cuestións organizativas que foran reguladas previamente en leis autonómicas de desenvolvemento estatutario (por exemplo, principios de actuación administrativa, defensores do pobo autonómicos, órganos de garantía xurídica, acción exterior autonómica). Varios estatutos recorreron a expresións como que a Administración autonómica ten "a condición de **Administración ordinaria**" (art. 71 do Estatuto de autonomía de Cataluña [Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo, de reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña, EACat], art. 61 do Estatuto de autonomía de Aragón [Lei orgánica 5/2007, do 20 de abril, de reforma do Estatuto de autonomía de Aragón, EAAr], art. 28 bis do Estatuto foral de Navarra (Lei orgánica 13/1982, do 10 de agosto, de reintegración e melloramento do réxime foral de Navarra [LORAFNA]) para significar que ten unha presenza transversal e homoxénea no territorio autonómico desenvolvendo un amplo grupo de competencias executivas (sanidade, educación, ordenación do territorio, agricultura etc.) para xestionar os intereses públicos e eventualmente asumir aqueloutras que o Estado poida transferir con posterioridade, sen que iso presente tachas de constitucionalidade, xa que nin supón a exclusión da Administración periférica do Estado (*supra* § 9.34) nin da competencias executivas que lle corresponden a este (STC 31/2010, FX 30).

31. Os estatutos que se modificaron ou aprobaron nesa segunda vaga que se inicia neste século tamén tenden a **incluír referencias aos principios de organización e funcionamento da Administración** que claramente sinalan un momento novo. Xunto a principios clásicos, que podemos atopar tamén na CE —obxectividade (art. 62 EAAr), coordinación (art. 71 EACat), xerarquía, imparcialidade (art. 133 do Estatuto andaluz [Lei orgánica 2/2007, do 19 de marzo, de reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía, EAAnd]), eficacia (art. 61 do Estatuto canario [Lei orgánica 1/2018, do 5 de novembro, de reforma do Estatuto de autonomía de Canarias, EACan])—, pódense atopar outros máis novos que foron xurdindo por influencia do Dereito da Unión Europea e por lexislación de novo cuño que inspirou estes textos estatutarios máis modernos (transparencia: art. 71 EACat; boa administración: art. 28 bis LORAFNA; protección da confianza lexítima: art.133 EAAnd; art.62 EAAr; lealdade institucional: art.133 EAAnd; subsidiariedade: art.61 EACan).

32. Polo que respecta ás institucións de autogoberno con **funcións consultiva ou de control** máis directamente ligadas á actividade administrativa, é frecuente que

se inclúan tamén previsións nos estatutos de autonomía. Os defensores do pobo, que en moitos casos recuperan denominacións tradicionais (Síndic de Greuges, Valedor do Pobo, Procurador do Común), aparecen regulados en moitos estatutos de autonomía como un comisionado dos parlamentos ou asembleas autonómicas, para garantir a súa independencia ante a Administración, que se ocupa "da protección e defensa dos dereitos constitucionais da cidadanía e dos dereitos e principios recoñecidos no presente estatuto fronte á Administración da comunidade, a dos seus entes locais e a dos diferentes organismos que destas dependan" (art. 18 do Estatuto de autonomía castelán-leonés) (Lei orgánica 14/2007, do 30 de novembro, de reforma do Estatuto de autonomía de Castela e León, EACeL).

33. Tamén é habitual atopar previsións estatutarias sobre outros **órganos ou institucións con funcións de asesoramento xurídico** (a maior parte dos estatutos conteñen referencias á creación de consellos consultivos para exercer o alto asesoramento á Administración), de control de contas (por exemplo, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Estremadura) ou en materia económica coa creación de consellos sociais e económicos (Comunidade Valenciana, Aragón, Estremadura, Castela e León). A ausencia de previsións estatutarias sobre a existencia destes entes consultivos, en todo caso, non impide que, con posterioridade á aprobación dos estatutos de autonomía, os parlamentos autonómicos puidesen aprobar leis autonómicas creándoos. Pola contra, algúns estatutos incluíron renuncias expresas a exercer esta potestade de autoorganización e confiáronlle esas funcións a órganos do Estado. Así, por exemplo, o artigo 41 do Estatuto de autonomía de Cantabria (Lei orgánica 8/1981, do 30 de decembro, de Estatuto de autonomía para Cantabria, EACant): "O control económico e orzamentario da Comunidade autónoma exerceraa o Tribunal de Contas do Estado".

34. A crise económica desencadeada en 2007, unida a correntes ideolóxicas de redución e centralización dos aparatos administrativos, levou a que o Goberno central lle encargase á Comisión para a Reforma da Administración (CORA) un informe. O Informe CORA, publicado en xuño de 2013, non se limitaba a realizar propostas para simplificar e reestruturar a estrutura administrativa da AXE, senón que abordaba tamén as duplicidades existentes entre o Estado e as comunidades autónomas con apostas de signo recentralizador. Entre as súas propostas para suprimir entidades "duplicadas, ineficientes ou non sostibles" indicábase que as comunidades autónomas podían "gañar en eficiencia exercendo as súas facultades de autoorganización, que lles permiten tomar decisións de redución ou eliminación de dependencias e órganos administrativos" como "a supresión de entidades ou a redución do tamaño dalgunhas, mesmo de especial relevancia institucional, como as asembleas lexislativas ou os defensores do pobo". Tamén se propoñía "que por parte de órganos estatais, se asuman funcións realizadas por órganos autonómicos. Este é o caso das competencias atribuídas aos tribunais de contas, axencias de protección de datos, xuntas consultivas de contratación administrativa, tribunais administrativos de recursos contractuais, axencias de avaliación do ámbito universitario, axencias autonómicas da enerxía, axencias de meteoroloxía, órganos de inspección de aeroportos, institutos de opinión, institutos ou servizos cartográficos, órganos de defensa da competencia, entre outros". O debate, formulado en **termos exclusivamente económicos e de redución dos entes públicos,** eludía a afectación de dereitos da cidadanía á que podía conducir este adelgazamento administrativo concentrando funcións de tutela de dereitos en órganos moitas veces xa colapsados por unha alta carga de asuntos. Sen esquecer as dificultades xurídicas que representa a invasión de espazos de autoorganización autonómica, apoiados, ademais, en moitos casos en previsións nos estatutos de autonomía. Aínda que houbo algunha comunidade autónoma que se fixo eco destas propostas, en xeral non foron secundadas ou nalgún caso fixeron un camiño de ida e volta

certificando os problemas apuntados (por exemplo, a Lei castelán-manchega 1/2014, do 24 de abril, de supresión da Sindicatura de Contas, residenciando o control no Tribunal de Contas estatal foi seguida pola Lei castelán-manchega 7/2021, do 3 de decembro, da Cámara de Contas de Castela-A Mancha que volvía crear esta institución para fiscalizar "desde o coñecemento que proporciona a proximidade").

3.2. Leis autonómicas de réxime xurídico das Administracións e dos seus sectores públicos

35. As sucintas previsións dos estatutos de autonomía sobre a organización administrativa autonómica completáronse na maioría das comunidades autónomas con textos legais que detallan as previsións aplicables á súa Administración e sector público. Esta regulación atópase ás veces parcialmente en **leis reguladoras dos gobernos autonómicos** (por exemplo, Lei galega 1/1983 reguladora da Xunta e da súa Presidencia; Lei 3/1984, do 25 de abril, sobre réxime xurídico do goberno e da Administración da Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) con previsións sobre a súa dimensión política (nomeamento dos conselleiros, relacións co parlamento) e algunhas mencións de signo administrativo (atribucións dos órganos directivos, delegación de funcións). Non obstante, é máis frecuente que a regulación detallada das administracións autonómicas se atope en **leis de réxime xurídico da Administración** (por exemplo, Lei catalá 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas de Cataluña; Lei cántabra 5/2018, do 22 de novembro, de réxime xurídico do goberno, da Administración e do sector público institucional) que entran a regular con máis extensión outras cuestións organizativas: principios organizativos, regras referentes aos órganos da Administración, singularmente aos órganos colexiados, regulación das alteracións de competencia dos órganos ou, máis recentemente, previsións sobre a Administración electrónica ou os dereitos da cidadanía. Estas leis ás veces inclúen a tipoloxía de entes instrumentais dependentes da Administración autonómica —o sector público autonómico— e as súas normas de creación, funcionamento e control. En ocasións, en cambio, hai **leis específicas para regular o sector público autonómico** (por exemplo, Lei balear 7/2010, do sector público instrumental).

36. Pódese apreciar como estas leis autonómicas de réxime xurídico da Administración e o seu sector público foron experimentando **reformas en paralelo a cambios na lexislación básica do Estado** (Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común; Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado; Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas [LPAC] e LRXSP) e a momentos de cambios políticos ou económicos con impacto organizativo, como ocorreu con procesos de reestruturación ou adelgazamento dos entes pertencentes aos sectores públicos autonómicos a partir da crise económica do 2007 (por exemplo, Lei aragonesa 2/2008, do 14 de maio, de reestruturación do sector público empresarial; Lei galega 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia; leis asturianas 1/ 2013, do 24 de maio, e 8/2014, do 17 de xullo, de reestruturación do

sector público autonómico; Lei rioxana 2/2012, do 20 de xullo, de racionalización do sector público).

37. A lexislación autonómica de réxime xurídico da Administración e reguladora dos entes instrumentais que conforman o seu sector público **debe respectar as bases** que fixa a LRXSP, ditada ao abeiro do artigo 149.1.18 CE (que lle atribúe ao Estado competencia exclusiva sobre as bases de réxime xurídico das administracións públicas), do artigo 149.1.13 da CE (relativo ás bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica), e do artigo 149.1.14 da CE (relativo á facenda pública xeral). Non todo o articulado desta lei ten carácter básico e é aplicable ás comunidades autónomas, senón tan só os artigos mencionados na súa disposición derradeira décimo cuarta.

4. AS ADMINISTRACIÓNS AUTONÓMICAS

38. A estrutura organizativa das 17 comunidades autónomas ten **trazos coincidentes entre si —**porque hai lexislación básica estatal que unifica e pola herdanza histórica de como xorde—, pero tamén presenta **caracteres diferenciados** —polo principio de autoorganización e as singularidades políticas ou territoriais sinaladas anteriormente—. Por ese motivo, calquera esforzo de sistematización debe sinalar eses trazos de semellanza e apuntar algunhas das respostas singulares ou experiencias innovadoras, que moitas veces abren unha senda que posteriormente é seguida por outras comunidades autónomas. Así ocorreu, por exemplo, cando se crearon as primeiras axencias e consellerías de medio ambiente elevando o rango orgánico dunha materia antes con nivel de dirección xeral nos organigramas (por exemplo, a Lei murciana 10/1986, do 19 de decembro, da Axencia Rexional de Medio Ambiente e a Natureza), cando se empezaron a abrir oficinas de representación de intereses no exterior (Cataluña e o País Vasco estableceron senllas oficinas, o Patronat Català Pro Europa e Interbask en 1986 e despois case todas as comunidades autónomas abriron as súas delegacións) ou cando se singularizaron entes para promover a igualdade da muller (por exemplo, Emakunde-Instituto Vasco da Muller, creado en 1988).

39. En todo caso, hai que sinalar que as administracións autonómicas nese proceso de crecemento, por asunción de competencias dos seus estatutos de autonomía ou por transferencias posteriores e consolidación do seu papel, realizan unha actividade administrativa transversal (autorizacións, expropiacións, sancións, subvencións etc.) e, sobre todo, asumen un papel destacado na prestación de servizos esenciais.

40. O peso das administracións autonómicas pode percibirse examinando os **datos de emprego público**. O Boletín estadístico del persoal al servicio de las administraciones públicas que publica semestralmente o Ministerio de Política Territorial permite apreciar a evolución. Na actualidade, aproximadamente un 18 por 100 do persoal público forma parte do sector público do Estado, algo máis dun 62 por 100 serve ás 17 comunidades autónomas e ás dúas cidades autónomas e un 20 por 100 depende dos entes locais. A avultada cifra de empregados públicos autonómicos explícase fundamentalmente polo elevado peso que teñen a educación (universitaria e non universitaria) e a sanidade, da mesma forma que na AXE as forzas e corpos de seguridade, defensa ou xustiza teñen un peso relevante no volume total. Dos 1.845.000 empregados autonómicos, unha parte moi relevante, aproximadamente 1.300.000 son

persoal sanitario ou docente. En cambio, o persoal dos servizos administrativos (por exemplo, letrados/as, administrativos/as, técnicos/as, conserxes etc.), que realizan as funcións de decisión, asesoramento, tramitación de expedientes ou fiscalización e inspección, representa unha cifra practicamente igual na AXE e no conxunto das comunidades autónomas (algo máis de 200.000, respectivamente).

4.1. Estrutura orgánica central e periférica

41. A maioría das comunidades autónomas contan na súa lexislación cunha mención expresa ao **principio de xerarquía (**por exemplo, art. 3 b) da Lei 9/2007, do 22 de outubro, da Administración da Junta de Andalucía). Os órganos administrativos exercen as súas competencias baixo a dirección e a supervisión do órgano do que dependen xerarquicamente. Este pode ditar ordes e emitir instrucións e circulares para fixar os criterios para a aplicación das normas xurídicas no exercicio das súas funcións e para o funcionamento dos servizos.

42. Baixo o mando das persoas titulares das consellerías, que forman parte dos consellos de goberno autonómicos xunto á persoa que ocupa a presidencia autonómica, adoitan situarse na estrutura centralizada órganos de carácter directivo coa denominación de secretarías xerais (ou secretarías xerais técnicas) e direccións xerais. Son cargos de designación política, pero con funcións administrativas. As **secretarías xerais** ocúpanse da coordinación interna da actividade de cada consellería e das funcións ligadas a esta actividade interna (asesoramento xurídico, persoal, orzamento). Pola súa banda, as **direccións xerais** teñen encomendadas parcelas materiais da actividade que lle corresponde competencialmente á consellería correspondente (por exemplo, dentro dunha consellería de agricultura e pesca adoita haber direccións xerais diferenciadas para cada un destes ámbitos). Algunhas comunidades autónomas, como Galicia ou A Rioxa, inclúen na súa regulación a existencia de segundos niveis para as consellerías (viceconsellerías) ou para as secretarías xerais (vicesecretarías). Outras comunidades autónomas (por exemplo, Cantabria) institucionalizaron na súa lexislación unha comisión de secretarios/as xerais como órgano colexiado de preparación técnica dos consellos de goberno.

43. Un segundo nivel administrativo**,** xerarquicamente dependente dos anteriores, é o dos **vicesecretarios/as xerais e subdirectores/as xerais**. Son postos xeralmente de libre designación, pero aos que só se pode acceder tendo previamente a condición de funcionario do grupo A1. O organigrama completaríase xerarquicamente con servizos, seccións e negociados encabezados por unha persoa titular pertencente ao emprego público.

44. As normas de réxime xurídico autonómico adoitan conter unha regulación detallada do funcionamento dos seus **órganos colexiados**, posto que esta é unha materia na que a lexislación estatal ten un alcance básico limitado (art. 15.1 LRXSP). Regúlanse as regras de quórum, composición, toma de acordos ou constancia das súas decisións. Hai normas que establecen denominacións concretas para estes órganos pluripersoais en función do tipo de composición ou funcións que desempeñan (por exemplo, comisións, comités, consellos ou observatorios no art. 79 da

Lei cántabra 5/2018, do 22 de novembro, de réxime xurídico do goberno, da Administración e do sector público institucional). Tamén se inclúe habitualmente na lexislación de réxime xurídico autonómica a regulación dos **órganos colexiados de cooperación** con outras administracións (comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado, comisión mixta de transferencias, na Lei aragonesa 5/2021, do 29 de xuño, de organización e réxime xurídico do sector público).

45. A STC 50/1999, FX 7, fixou que a **regulación estatal básica dos órganos colexiados** debe deixar espazo á regulación autonómica: "Os preceptos aquí axuizados regulan aspectos que lles afectan á organización e ao funcionamento interno dos órganos colexiados e basta a súa simple lectura para constatar que o fan dun modo tan detallado e exhaustivo que non deixa espazo significativo suficiente para que as comunidades autónomas poidan despregar as potestades de desenvolvemento lexislativo que os respectivos estatutos de autonomía lles outorgan. Debe concluírse, pois, que a atribución do carácter básico á regulación tan acabada e minuciosa contida nos preceptos recorridos vulnera a orde constitucional de competencias".

46. Xunto aos órganos da Administración centralizada que as distintas administracións autonómicas radican na localidade na que ten sede o goberno autonómico, existe unha **estrutura organizativa periférica,** xeralmente de base provincial, para achegar as oficinas administrativas e servizos á cidadanía. Estes órganos descentralizados teñen unha persoa titular que forma parte dos órganos de carácter directivo da Administración (delegado/a provincial ou territorial, como, por exemplo, o delegado territorial do Goberno de Aragón en Teruel) e unhas unidades administrativas cunha estrutura xerárquica igual á central (servizos, seccións, negociados). Hai que ter presente, non obstante, as alteracións desa organización periférica que sinalamos anteriormente nas comunidades autónomas uniprovinciais, insulares ou as que crearon unha estrutura periférica comarcal que complementa ou substitúe a provincial. Tamén existen determinados servizos que organizativamente tiveron tradicionalmente unha **base territorial distinta á provincial** (por exemplo, áreas sanitarias, distritos forestais).

4.2. A actividade exterior das comunidades autónomas

47. A actividade autonómica e a súa organización está rexida por un principio de territorialidade, pero nun mundo globalizado existen intereses autonómicos que poden requirir unha acción exterior (residentes ausentes, captación de investimentos económicos, participación en negociacións que as afectan). Por ese motivo, as comunidades autónomas estableceron ao longo do tempo oficinas administrativas baixo distintas modalidades xurídicas tanto para representar os seus intereses ante a Administración xeral do Estado e ante a Comisión Europea como en países estratéxicos polas súas conexións históricas (fluxos de emigración relevantes) ou polo seu interese económico. Trátase, polo tanto, de **oficinas administrativas fóra dos límites administrativos da comunidade autónoma**. Nalgúns casos estas oficinas teñen forma fundacional ou consorcial (Fundación Galicia-Europa, Oficina das Illas Baleares ante a Unión Europea) para permitir a participación de representantes económicos e sociais ou doutras administracións na súa misión. Noutros casos intégranse no organigrama administrativo autonómico (Oficina da Comunidade de Madrid en Bruxelas).

48. Estas oficinas poden desenvolver unha actividade do que se denomina **paradiplomacia** —contactos para defender os seus intereses, reforzar lazos culturais ou prestarlles servizos aos seus residentes ausentes ou empresas no exterior—, pero non teñen capacidade para contraer acordos xuridicamente vinculantes para España nin que orixinen responsabilidades para o Estado. A Lei 2/2014, do 25 de marzo, da acción e do servizo exterior do Estado introduciu a obrigatoriedade de que a apertura destas oficinas conte cun trámite de informe previo do Ministerio de Asuntos Exteriores e, no caso de que se dediquen á promoción comercial, do Ministerio de Economía.

49. A STC 31/2010 resume a doutrina constitucional sobre a posibilidade de que existan **actividades autonómicas con efectos extraterritoriais** e o alcance da acción exterior autonómica: "O precepto é compatible coa Constitución se se deixa claro que non afecta ao *ius contrahendi* que lle corresponde ao Estado. É de advertir, fronte á formulación que se efectúa na demanda, que o precepto non contén en si mesmo nada que permita apreciar que se traspasen os límites antes referidos ás actividades con proxección exterior das comunidades autónomas. En efecto, a facultade que se lle recoñece á Generalitat para subscribir acordos de colaboración con proxección exterior circunscríbese sempre, segundo reza o propio precepto, ao ámbito de competencias da comunidade autónoma e para a promoción dos seus intereses. Da redacción do precepto de ningún xeito cabe deducir que esta facultade implique o exercicio dun *ius contrahendi*, nin que orixine obrigas fronte a poderes públicos estranxeiros, nin que incida na política exterior do Estado, nin, en fin, que xere responsabilidade desta fronte a estados estranxeiros ou organizacións inter ou supranacionais. Estes ámbitos están reservados ao Estado ex artigo 149.1.3 da CE e a comunidade autónoma debe respectalos en todo caso no exercicio da facultade que lle recoñece o artigo 195 do EAC. Neste sentido, non pode deixar de recoñecerse que o artigo 193.1 do EAC, precepto de cabeceira do capítulo III deste título V, que non foi impugnado, prescribe que a acción no exterior da Generalitat se exerce "respectando a competencia do Estado en materia de relacións exteriores" (FX 126).

4.3. Algúns procesos de innovación e mellora organizativa nas administraciones autonómicas

50. A lexislación autonómica de réxime xurídico da Administración e/ou algunha lexislación sectorial autonómica móstranos tamén fórmulas novas para resolver algúns dos problemas xurídicos ou de xestión que teñen as administracións públicas. Son **procesos de innovación normativa e organizativa** que mostran unha capacidade adaptativa a novos retos ou que resolven vellos problemas con novas perspectivas.

51. A implantación da **Administración electrónica** impulsou solucións normativas e organizativas singulares. Aragón, que xa introducira unha regulación moi ampla desta cuestión na súa Lei 5/2021, do 29 de xuño, de organización e réxime xurídico do sector público, explorou as potencialidades do *blockchain* na súa contratación pública coa finalidade de axilizar estes procesos. Xunto a esas solucións novas que melloran o traballo interno da Administración, tamén hai que destacar o esforzo que realizou algunha lexislación social autonómica por mellorar a atención ao público en ámbitos onde cada vez é máis frecuente a obriga de relacionarse de maneira telemática. A existencia de amplos colectivos con poucas competencias dixitais ou que carecen de medios (dispositivos electrónicos, boa conexión *wifi*) levou a organizar servizos específicos de mediación e apoio á cidadanía para a tramitación de determinados programas (por

exemplo, acceso á vivenda), cunha actividade máis focalizada e ampla que as funcións que a LPAC lles atribúe ás oficinas de asistencia en materia de rexistros.

52. As persoas que compoñen o **emprego público autonómico** son determinantes para poder impulsar procesos de mellora organizativa e para implantar novos modos de traballo e atención ao público. En gran medida, a capacidade de adaptación ao cambio vén determinada polas competencias e destrezas profesionais que teñan os empregados públicos. Estas competencias poden adquirirse mediante actividades de formación continua ao longo da vida profesional, pero tamén deben ser obxecto de acreditación como parte do "mérito e capacidade" que se acredita no momento de acceso. A Generalitat valenciana lanzou un proceso de cambio nos seus procesos selectivos para introducir nas súas probas selectivas esixencias que se apartan do modelo estritamente memorístico e fundamentalmente xurídico para valorar tamén a capacidade de resolución de problemas, traballo en grupo e outras competencias necesarias para unha boa administración [*infra* § 31.80]. Tamén cabería sinalar o amplo traballo de mellora normativa que realizou a Generalitat de Cataluña que conduciu, entre outras medidas, a "limpar" o ordenamento xurídico derrogando expresamente 1250 normas adoptadas entre 1977 e 1985 que estaban xa tacitamente derrogadas. Esta penosa tarefa de revisión facilita a actividade interna de xestión e a dos operadores xurídicos á hora de identificar o ordenamento xurídico aplicable á toma de decisións administrativas.

53. Un ámbito que presenta carencias no seu tratamento xurídico é o da **inspección e a actividade de suxeitos privados que realizan funcións públicas de control** (entidades colaboradoras) [*infra* § 22.38]. A Lei 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións **públicas de Cataluña** introduce no seu título VII a regulación das potestades de inspección e control. Por unha banda, establece unha regulación de rango legal xeral, non sectorial, da actividade de inspección e do valor probatorio das actuacións inspectoras, cuestión ausente, por exemplo, na lexislación estatal de réxime xurídico. Por outra, regula de forma pioneira o papel que lles corresponde ás entidades colaboradoras coa Administración nestas tarefas (por exemplo, empresas que verifican a seguridade industrial de ascensores, tendidos eléctricos ou que colaboran facendo medicións ambientais), os seus efectos xurídicos e as formas de garantir a súa independencia e profesionalidade no exercicio privado destas funcións públicas.

54. A pandemia da covid-19 obrigou a buscar **novas formas organizativas** para resolver algunhas situacións urxentes. Aragón ensaiou a posta en marcha de unidades transitorias de apoio á xestión. Trataríase de unidades administrativas temporais onde poden traballar conxuntamente empregados públicos procedentes de servizos de distintas consellerías coa finalidade executar unha tarefa ou programa concreto que requira de interdisciplinariedade e da conxunción de esforzos concentrados no tempo. Esta solución foi consolidada normativamente no artigo 12 da Lei aragonesa 1/2021, do 11 de febreiro, de simplificación administrativa para a "xestión coordinada de procedementos" ou "a xestión masiva e ocasional de procedementos" (por exemplo, a pandemia, a autorización dunha grande instalación industrial, a autorización masiva de instalacións renovables) e supón unha forma de traballo nova que se aparta das rixideces que marcan as relacións interdepartamentais. Con parecida orientación, Estremadura regula a "gobernabilidade pública por proxectos" na Lei 4/2022, do 27 de xullo, de racionalización e simplificación administrativa.

5. OS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOXÍA DE ENTES INSTRUMENTAIS

55. As comunidades autónomas teñen un sector público integrado por unha diversidade de entes instrumentais ou dependentes para prestar servizos (por exemplo, sanidade, control meteorolóxico) ou realizar actividades empresariais (por exemplo, tratamento de residuos, construción ou mantemento de infraestruturas) dentro do seu ámbito competencial. A creación de entes instrumentais de diversa natureza con personalidade xurídica propia dependentes das administracións autonómicas tamén se encadra na **potestade de autoorganización** da comunidade autónoma. De feito, as previsións contidas na LRXSP, de carácter básico para todo o sector público institucional, son moi escasas (principios, obriga de inscrición no inventario de entes do sector público) e deixan unha ampla marxe de configuración autonómica.

56. A STC 31/2010, FX 31, sobre o Estatuto catalán de 2006, confirmaba a competencia autonómica para "a regulación da organización da Administración da Generalitat, prevendo como contido en todo caso necesario das leis as modalidades de descentralización funcional e as distintas formas de personificación pública e privada que pode adoptar a Administración da Generalitat; as formas de organización e de xestión dos servizos públicos; e, en fin, a actuación da Administración da Generalitat baixo o réxime de dereito privado, así como a participación do sector privado na execución das políticas públicas e a prestación dos servizos públicos (…) xa que, en efecto, o precepto establece unha reserva de lei autonómica en materia de organización da Administración da Generalitat, co contido necesario que neste se determina, en cuxo exercicio é obvio que a Comunidade Autónoma debe respectar as bases que o Estado dite en materia de organización e funcionamento das administracións públicas ao amparo da competencia reservada no artigo 149.1.18 da CE, cuxa menor extensión ou alcance declarou unha reiterada doutrina constitucional cando se trata de aspectos internos das administracións públicas das comunidades autónomas (por todas, STC 50/1999, do 6 de abril, FX 3)".

57. As comunidades autónomas foron construíndo o seu sector público institucional a medida en que foron incorporando competencias ao seu acervo. Algúns entes instrumentais (por exemplo, os servizos de saúde) forman parte dese sector público autonómico en todas as comunidades autónomas desde o momento no que se asumen as competencias en sanidade. Outros entes, como poden ser as empresas de radiotelevisión, existen nas comunidades autónomas nas que, ao ter unha lingua oficial, contribuían á existencia dalgunha canle con contidos nestas linguas ou se crearon por decisións políticas para dispoñer de emisións focalizadas nos problemas propios. A **variedade de entes** —tanto pola súa tipoloxía, como polos seus labores— e o tamaño do sector público institucional entre as comunidades autónomas presenta diferenzas grandes. Isto obedece a opcións políticas sobre a necesidade ou non de contar con organismos con personalidade xurídica diferenciada para determinadas actividades ou servizos, pola maior facilidade de contratación, a axilidade na tramitación das decisións ou para singularizar certos labores. Por iso mesmo, os sectores públicos institucionais autonómicos experimentaron os fluxos e refluxos en función das circunstancias económicas e da opinión predominante en cada momento. Nacen cando existen novas necesidades de servizos que se queren singularizar ou precisan un uso de recursos ou persoal dunha certa entidade (por exemplo, servizos sociais de atención á dependencia), creceron cando se produciron os fenómenos de fuxida do

Dereito administrativo para eludir controis públicos (por exemplo, fundacións sanitarias), reestruturáronse e diminuíron cando a crise económica propiciou dinámicas de recortes (por exemplo, peche da televisión valenciana). De feito, varias comunidades autónomas contan con leis de reestruturación ou racionalización do seu sector público nos anos que seguen á crise económica de 2007 (por exemplo, Lei aragonesa 2/2008, do 14 de maio; Lei galega 14/2013, do 26 de decembro; leis asturianas 1/2013, do 24 de maio, e 8/2014, do 17 de xullo; Lei rioxana 2/2013, do 20 de xullo).

58. Unha consulta ao inventario do sector público institucional permite saber que entes conforman en cada comunidade autónoma o seu sector público instrumental e o número e tipo de entes existentes. En cifras globais, con datos de 2025, existen 1287 entes autonómicos. Un 37,47 por 100 son de natureza administrativa, un 44,7 por 100 son de natureza empresarial e o 17,75 por 100 son de natureza fundacional. As comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía, Madrid, Galicia, País Vasco e Comunidade Valenciana, por esa orde, son as que contan cun sector público máis numeroso.

59. A lexislación autonómica reguladora do sector público instrumental, malia non contar cun corpo de lexislación básica moi denso, ten grandes similitudes. Aínda que as denominacións e tipos de entes poden presentar pequenas variacións, o certo é que tenden a responder practicamente á **mesma tipoloxía** que existe para o sector público estatal. A maioría das comunidades autónomas conta con dous tipos de **organismos públicos** sometidos íntegra ou parcialmente ao dereito público (organismos autónomos e entidades públicas empresariais), moi similares aos organismos públicos estatais (*supra* § 9.49), e dous tipos de entes sometidos ao dereito privado (tamén moi similares aos do Estado: *supra* § 9.66): as empresas públicas para fins empresariais e as fundacións públicas para desenvolver actividades sen ánimo de lucro. Algunhas comunidades autónomas, como Galicia, incluíron tamén as **axencias** entre os organismos públicos para desenvolver programas específicos. Varias leis autonómicas inclúen expresamente mencións ás **universidades públicas** con sede na súa comunidade autónoma como parte do seu sector público autonómico (por exemplo, Cantabria, Aragón, Castela e León). Os **consorcios** (*supra* § 8 e § 9.64) tamén aparecen con frecuencia na lexislación referente ao sector público autonómico (por exemplo, Galicia, Castela e León, A Rioxa e Illas Baleares).

60. A lexislación autonómica regula a **personalidade xurídica diferenciada** destes entes, as fórmulas de control existentes da Administración matriz sobre o seu desempeño, a forma de nomeamento da súa dirección e os órganos reitores cos que contan. Xeralmente os entes instrumentais cun réxime xurídico público créanse por lei autonómica. A lexislación autonómica tamén regula o réxime do persoal que presta os seus servizos nestes entes que pode ser de natureza funcionarial ou laboral no caso dos organismos autónomos e laboral ou de alta dirección no resto.

61. Algunhas comunidades autónomas agruparon a súa actividade de signo empresarial baixo o **paraugas dunha corporación** (por exemplo, Corporación Empresarial Pública de Aragón, empresa pública Sociedade de Xestión Pública de Estremadura) para xestionar os títulos valores da súa titularidade ou, tamén, para realizar as encomendas de xestión como medio propio da Administración.

62. As **universidades públicas**, excepto a Universidade Nacional de Educación a Distancia (UNED) e a Universidade Menéndez Pelayo, dependen das comunida-

des autónomas, aínda que o seu réxime xurídico está conformado por normas estatais e autonómicas (a Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do sistema universitario (LOSU) e as leis autonómicas que regulan os seus respectivos sistemas universitarios ou algún dos seus elementos, como, por exemplo, os consellos sociais das universidades). Teñen autonomía para regular a súa actividade —a súa norma básica son os estatutos—, para elixir os seus órganos de goberno, seleccionar o seu persoal ou expedir títulos académicos. Esta autonomía "garante a liberdade de cátedra do profesorado, que se manifesta na liberdade na docencia, a investigación e o estudo" (art. 3.3 LOSU), polo tanto, garante dereitos fundamentais. As comunidades autónomas teñen que asegurar o financiamento das súas universidades públicas, participan na elección dalgúns dos seus órganos de goberno (por exemplo, os consellos sociais) e fixan límites á política de persoal ligados aos controis orzamentarios. A creación das universidades públicas e o recoñecemento das privadas realízase, xeralmente, mediante unha lei autonómica.

63. As **corporacións de dereito público vinculadas á Administración autonómica**, organizacións de base corporativa constituídas por grupos de persoas con intereses profesionais conxuntos e ás que o ordenamento xurídico lles atribúe o exercicio de funcións públicas, foron diluíndo a súa presenza, malia que aínda conservan algún papel. Así, foron desaparecendo as cámaras agrarias (Lei 6/2021, do 5 de novembro, de extinción de cámaras agrarias provinciais de Castela-A Mancha). En cambio, seguen conservando certa relevancia as confrarías de pescadores, que realizan funcións como o control da medida dos peixes e mariscos ou a vixilancia das zonas costeiras fronte ao furtivismo, polo que a lexislación autonómica regula a súa forma de creación e disolución, composición ou órganos (Lei 9/1993, do 8 de xullo, de confrarías de pescadores de Galicia). Tamén existe regulación autonómica relativa a colexios profesionais, aínda que a esixencia de colexiación obrigatoria se limitou a certas actividades.

64. É menos frecuente que no ámbito autonómico existan **administracións independentes** —caracterizadas por unha configuración legal que lles permite exercer as súas funcións de forma neutral e independente do poder político para garantir a protección de dereitos ou valores fundamentais—. Non obstante, atopamos tamén exemplos no espazo autonómico ligados á protección da transparencia (por exemplo, a Lei 12/2014, do 26 de decembro, de transparencia e de acceso á información pública de Canarias crea a figura do Comisionado de Transparencia e Acceso á Información Pública con esta natureza), a protección da pluralidade informativa (o Consello do Audiovisual de Cataluña [CAC] regulado pola Lei 2/2000, do 4 de maio) ou a protección de datos (Lei 32/2010, do 1 de outubro, da Autoridade Catalá de Protección de Datos). O nomeamento parlamentario dos órganos directivos deste tipo de entes busca a máxima garantía de independencia no exercicio das súas funcións.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

Enoch ALBERTÍ ROVIRA, "El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98 (2013), pp. 63-89.

Enric ARGULLOL I MURGADAS, "La administración de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15 (1985), pp. 93-120.

Santiago MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007.

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, "Diez (hipó)tesis sobre (el déficit de) las capacidades ejecutivas de las comunidades autónomas", en Jorge HERNÁNDEZ-MORENO, Cristina ARES CASTRO-CONDE (coords.), *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación*, INAP, 2023.

6.2. Bibliografía complementaria recomendada

Joan SOLANES MULLOR, "La desconstitucionalización y europeización del principio de unidad de mercado: el Estado de las autonomías bajo presión", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-2 (2017), pp. 89-118.

Julio TEJEDOR BIELSA, "La aplicación de la tecnología blockchain a la contratación pública. Un caso de uso aragonés en el procedimiento abierto abreviado", 2019, https://www.obcp.es/sites/default/files/2019-11/Taller4_Julio_Tejedor.pdf

Informe comunidades autónomas, IDP Observatorio de Derecho Público https://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/informe-comunidades-autonomas/