Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 239-262
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L09
© Francisco B. López–Jurado
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 9

ADMINISTRACIÓ I SECTOR PÚBLIC ESTATAL

Francisco B. López–Jurado
Universitat de Navarra (UNAV)

SUMARI: 1. EL SECTOR PÚBLIC ESTATAL.—2. LA REGULACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC ESTATAL.—3. L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT: 3.1. El prototip d'Administració pública general; 3.2. La direcció governamental.—4. L'ORGANITZACIÓ CENTRAL: 4.1. L'estructura orgànica; 4.2. Els titulars d'òrgans directius; 4.3. Les responsabilitats dels òrgans superiors i directius.—5. L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL.—6. L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT A L'EXTERIOR.—7. LES ENTITATS ESTATALS ESPECIALITZADES.—8. LES ENTITATS ESTATALS ESPECIALITZADES DEPENDENTS: 8.1. Els caràcters generals; 8.2. Els organismes públics comuns: *8.2.1. Els organismes autònoms; 8.2.2. Les entitats públiques empresarials; 8.2.3. Les agències estatals;* 8.3. Els organismes públics sectorials; 8.4. Els organismes públics de cooperació: els consorcis; 8.5. Les entitats públiques de dret privat: *8.5.1. Les societats mercantils estatals; 8.5.2. Les fundacions del sector públic estatal;* 8.6. Els fons sense personalitat jurídica.—9. LES ENTITATS ESTATALS ESPECIALITZADES SEPARADES: 9.1. Les autoritats independents de regulació o supervisió; 9.2. Les entitats de participació o de prestació dotades d'autonomia; 9.3. Les universitats públiques no transferides; 9.4. Les entitats de suport de funcions constitucionals; 9.5. Les corporacions sectorials de base privada.—10. BIBLIOGRAFIA: 10.1. Bibliografia citada; 10.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. EL SECTOR PÚBLIC ESTATAL

1. La lliçó "Administració i sector públic estatal" requereix tractar de l'**Administració General de l'Estat** (AGE) i d'una varietat de tipus d'entitats administratives estatals. L'AGE es configura com una administració pública **general**, entre altres característiques (*infra* § 9.10), perquè té assignada una generalitat de funcions de tipus molt divers. En aquest sentit, l'AGE no és només territorial (perquè actua tant a Espanya com fora d'Espanya), sinó que, a més, és general (exerceix múltiples competències i funcions). Aquesta generalitat de funcions distingeix l'AGE de les altres entitats administratives estatals que en depenen o que s'hi vinculen.

2. L'AGE forma part del sector públic, d'acord amb l'article 2.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), i és, evidentment, estatal. Dins del sector públic estatal, la posició que ocupa és nuclear, de la mateixa manera que, en la física, ho és el nucli de l'àtom. Al voltant seu es troba **la resta del sector públic estatal**, constituït per entitats especialitzades. A aquesta resta, s'hi refereix la LRJSP amb la denominació de **sector públic institucional estatal** (art. 2.2, en relació amb l'art. 84 i el títol II de la LRJSP). Dins d'aquesta resta del sector públic estatal, s'hi han d'incloure també altres entitats dependents o merament vinculades a l'AGE, que la LRJSP no inclou entre les integrants del sector públic institucional estatal. Al conjunt format pel sector públic institucional estatal de la LRJSP i les altres entitats dependents o vinculades a l'AGE, el denominem **entitats estatals especialitzades** (*infra* § 9.43). Dins d'aquest ampli conjunt de tipus d'entitats especialitzades es distingeixen, alhora, dues grans categories: la d'entitats **dependents** de l'AGE i la d'entitats **separades** de l'AGE; aquestes últimes, merament vinculades a l'AGE.

3. L'expressió **sector públic** ha fet fortuna per designar la nova realitat de l'organització administrativa (GARCÍA–ANDRADE, 2019: 180), de la qual cosa n'és testimoni la denominació d'importants lleis que regulen la part general del dret administratiu. El dret administratiu s'aplica als diferents tipus d'organitzacions del sector públic amb una "pluralitat d'intensitats" (GARCÍA–ANDRADE, 2019: 183). Sobre l'expressió i l'abast que té, vegeu *supra* §§ 1.15-17 i § 8.26.

2. LA REGULACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC ESTATAL

4. La **Constitució de 1978** conté algunes indicacions rellevants sobre la regulació del sector públic estatal que ja s'han tractat en altres lliçons (*supra* § 4.1-3 i § 8.5-13). Aquí convé destacar algunes d'aquestes previsions i l'abast que tenen. L'article 103.1 CE disposa que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals d'acord amb una sèrie de principis, amb sotmetiment ple a la llei i al dret. Aquesta norma té com a destinataris tots els sectors públics; això és: estatal, autonòmic i local, en tota la seva extensió.

5. L'atribució de competències exclusives a l'Estat que preveu l'article 149.1 CE es refereix tant a competències legislatives —normalment exercides per les Corts Generals— com a competències executives —que corresponen al Govern i a l'Administració. Quan l'article 97 CE disposa que el Govern dirigeix l'Administració civil, es refereix directament a l'AGE i a les entitats estatals especialitzades dependents de l'AGE, i, de manera molt més matisada, a les entitats estatals separades merament vinculades a l'AGE (*infra* § 9.78).

6. El **dret de la Unió Europea** incideix significativament en els sectors públics dels estats membres, també a Espanya i, lògicament, en el sector públic estatal (*infra* § 12.52-60). Aquesta incidència es concreta —en el que ara interessa— almenys en: *a*) la configuració d'entitats estatals especialitzades, *b*) la creació d'òrgans administratius específics, i *c*) l'establiment de requisits organitzatius per a l'aplicació de les disposicions que conté la normativa europea.

7. El Banc d'Espanya és un exemple de la configuració pel dret de la Unió Europea d'entitats estatals especialitzades (*a*). El Banc d'Espanya s'integra en el Sistema Europeu de Bancs Centrals (SEBC) en virtut de l'article 282 i següents del TFUE; el Protocol n. 4, annex a aquest Tractat, n'aprova els Estatuts. Això fa que la seva posició canviï substancialment respecte de la que ocupava abans que, amb la unió monetària, s'adoptés l'euro com a moneda única, i fa que sigui impossible d'acoblar plenament aquesta institució en alguna de les categories que s'exposen més endavant. El servei executiu de la Comissió de Prevenció del Blanqueig de Capitals i Infraccions Monetàries exemplifica la creació d'òrgans administratius per efecte de la normativa de la Unió Europea (*b*). Regulat pels articles 44 i següents de la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals i finançament del terrorisme, aquest Servei (SEPBLAC) és la unitat d'intel·ligència financera (UIF) que preveu actualment l'article 32 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de maig. Seria un exemple del tercer punt (*c*) la regulació dels requisits que han de reunir les entitats administratives dependents per ser considerades mitjans propis personificats (MP). Aquesta conseqüència de la incidència del dret de la Unió Europea es plasma en la normativa de contractació del sector públic i en l'article 86 LRJSP.

8. La Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (**LG**), regula importants vies per a la direcció del sector públic estatal per part del Govern. No obstant això, és la **LRJSP** que regula l'organització de l'AGE i de la major part de les entitats estatals especialitzades. Al costat de les normes de la Unió Europea i les estatals generals sobre organització, se situen les **lleis sectorials** que contenen disposicions específiques per a algunes entitats estatals especialitzades, tant dependents com separades. Lluny del que pugui semblar, d'aquestes normes n'hi ha un bon nombre i afecten sectors molt importants de l'acció de l'Estat.

9. N'és un exemple l'article 103 de la Llei 31/1990, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1991, pel qual es crea l'Agència Estatal d'Administració Tributària. Aquesta agència té encomanada l'aplicació efectiva del sistema tributari estatal i duaner. N'és un altre exemple el Centre Nacional d'Intel·ligència, regulat per la Llei orgànica 2/2002, de 6 de maig, reguladora del control judicial previ del Centre Nacional d'Intel·ligència, i per la Llei 11/2002, de 6 de maig, reguladora del Centre Nacional d'Intel·ligència.

3. L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT

3.1. El prototip d'Administració pública general

10. La regulació organitzativa principal de l'AGE es troba en el títol primer de la LRJSP (articles 54-80), dedicat a l'"Administració General de l'Estat". Aquesta norma disposa que l'AGE s'integra en el sector públic amb la condició d'Administració pública per previsió expressa de l'article 2.1 i 2.3 LRJSP. La noció d'Administració pública ha estat tractada extensament en les lliçons anteriors (*supra* §§ 1.1-12 i § 3.37-39). Aquí convé afegir-hi que l'AGE constitueix el prototip d'**Administració** pública general, perquè compleix cinc característiques: *a*) gaudir de reconeixement constitucional o estatutari; *b*) ser inherent a una entitat política dotada de legitimitat democràtica pròpia; *c*) complir funcions generals, no limitades a un àmbit específic; *d*) tenir assignades les potestats administratives més intenses: reglamentària, sancionadora, expropiatòria, d'inspecció, planificació, etc.; i *e*) estendre l'actuació pròpia, conforme a les competències que es tenen, a totes les persones que es troben en el seu territori.

3.2. La direcció governamental

11. Com les altres administracions generals, l'AGE és inherent a una entitat política el govern de la qual dirigeix. Ho expressa amb claredat l'article 97 CE, en disposar que el Govern dirigeix l'Administració. La **distinció entre Govern i Administració** no resulta nítida, com ja s'ha exposat en el seu moment (*supra* § 1.25-27). El Govern exerceix funcions polítiques determinades constitucionalment i legalment. Una d'aquestes funcions consisteix a actuar com a cap i direcció de l'AGE. A això, s'hi afegeix que els membres del Govern, per ser-ho, també són membres de l'AGE; es tracta d'instàncies polítiques i, al mateix temps, d'òrgans superiors de l'AGE.

12. El president del Govern està facultat per plantejar una qüestió de confiança davant el Congrés dels Diputats (art. 112 CE) o dissoldre les Corts Generals (art. 115 CE). Aquestes actuacions no suposen **direcció de l'AGE**. En canvi, en els acords del Consell de Ministres necessaris per al reconeixement oficial de títols universitaris de grau, màster i doctorat, en virtut del que preveu l'art. 27.1 del Reial decret 822/2021, de 28 de setembre, pel qual s'estableix l'organització dels ensenyaments universitaris i el procediment d'assegurament de la seva qualitat, es tracta d'**actuació "administrativa" o "d'execució de lleis"** del Govern. La distinció entre funcions "polítiques" i les "d'execució de lleis" és necessàriament imperfecta, com ja s'ha exposat (*supra* §1.27).

13. L'expressió de l'article 3.3 LRJSP capta per a les administracions públiques generals aquesta mateixa idea, en disposar que l'actuació de l'Administració pública respectiva es duu a terme "(…) sota **la direcció del Govern** de la nació, dels òrgans de govern de les comunitats autònomes i dels corresponents de les entitats locals". Els governs dirigeixen l'Administració pública alhora que fan altres tasques d'índole política.

14. La regulació legal de l'organització estatal preveu un ampli poder d'autoorganització en mans del Govern (*supra* § 8.14 i *infra* § 14.23-27). Així, correspon a qui ocupa la Presidència del Govern **crear, modificar i suprimir departaments** ministerials i secretaries d'Estat, així com nomenar o separar els qui n'estan al capdavant (arts. 2.2 *j*) i *k*) LG, i 57.3 LRJSP).

15. Actualment, la planta ministerial és la que estableix el Reial decret 829/2023, de 20 de novembre, de la Presidència del Govern, pel qual es reestructuren els departaments ministerials. Hi apareixen vint-i-dos ministeris i les seves secretaries d'Estat, juntament amb una breu descripció de l'àmbit d'actuació corresponent.

16. El Consell de Ministres aprova la creació, modificació i supressió d'òrgans directius dins de cada departament, fins al nivell de la subdirecció general. Ho fa mitjançant un reial decret, a iniciativa del titular del ministeri afectat i a proposta del d'Hisenda, conforme a l'article 59.1 LRJSP. El Reial decret 1009/2023, de 5 de desembre, va aprovar l'**estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials**, en la qual consten els òrgans superiors (ja determinats en el Reial decret 829/2023) i els òrgans directius de cada ministeri.

17. En el graó següent, correspon al Consell de Ministres **desplegar** l'estructura orgànica bàsica de cada ministeri mitjançant un reial decret específic en el qual es detallen les funcions, atribucions i competències de cada òrgan superior i directiu.

18. En són exemples: el Reial decret 205/2024, de 27 de febrer, pel qual es desplega l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Defensa; el Reial decret 207/2024, de 27 de febrer, pel qual es desplega l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de l'Interior; i el Reial decret 273/2024, de 19 de març, pel qual es desplega l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Política Territorial i Memòria Democràtica.

19. L'article 59.2 LRJSP atribueix als qui són titulars de departaments ministerials (els ministres), mitjançant una ordre ministerial, la creació, modificació o supressió d'òrgans inferiors al de subdirecció general.

20. Per exemple: l'Ordre INT/859/2023, de 21 de juliol, desplega l'estructura orgànica i les funcions dels serveis centrals i territorials de la Direcció General de la Policia; o l'Ordre ETD/1670/2020, de 8 de juliol, per la qual es crea el Consell Assessor en Intel·ligència Artificial dependent del Ministeri de Transformació Digital.

21. Configurada així, la planta de l'Administració General de l'Estat, d'acord amb l'article 55.2 LRJSP, comprèn l'organització central que integren els ministeris i els serveis comuns, l'organització territorial i l'Administració General de l'Estat a l'exterior.

4. L'ORGANITZACIÓ CENTRAL

4.1. L'estructura orgànica

22. L'organització central s'estructura fonamentalment en la Presidència del Govern i en **ministeris**, als quals corresponen un o diversos sectors d'activitat administrativa funcionalment homogenis (art. 57.1 LRJSP). Els qui en són titulars (els

ministres) formen part del Govern (art. 98.1 CE, art. 1.2 LG) i ostenten importants competències i funcions (fins a vint-i-una, d'acord amb l'art. 61 LRJSP) per desenvolupar l'acció del Govern en el seu àmbit específic d'actuació, com: exercir la potestat reglamentària, fixar els objectius del ministeri, determinar-ne o proposar-ne l'estructura interna, mantenir relacions amb les comunitats autònomes, i convocar les conferències sectorials en els àmbits propis del ministeri—, així com totes les competències que els atribueixin les lleis i les normes d'organització i funcionament del Govern (art. 4 LG i 61 LRJSP).

23. Els ministeris constitueixen òrgans administratius unipersonals en el sentit ja vist (*supra* § 8.52). Són òrgans administratius **complexos**, perquè estan integrats per una pluralitat d'altres òrgans i unitats administratives. Lògicament, la complexitat depèn del sector d'activitat que els correspon: el Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa és molt més complex que el Ministeri de Joventut i Infància.

24. La LRJSP estableix una classificació dels òrgans centrals integrats en els ministeris. Així, distingeix entre òrgans superiors: ministres i secretaris d'Estat; i òrgans directius: subsecretaris i secretaris generals, secretaris generals tècnics, directors i subdirectors generals (art. 55.3 LRJSP). En aquesta enumeració, la LRJSP anomena l'òrgan (que és un conjunt de mitjans i funcions, d'acord amb l'art. 5.3 LRJSP) pel càrrec o titular màxim, encara que és evident que l'òrgan (ministeri, secretaria d'Estat, etc.) és més que el càrrec que el dirigeix. És important ressaltar que els ministeris estan ~~**ordenats jeràrquicament**~~. Els qui ocupen les secretaries d'Estat depenen de la persona titular del ministeri. Els òrgans directius depenen d'algun dels òrgans superiors del ministeri (art. 7.2 LG i 60 LRJSP).

25. Juntament amb els ministeris i els qui en són titulars, l'altre tipus d'òrgan administratiu superior en l'AGE són les **secretaries d'Estat**, el titular de les quals es nomena i se separa mitjançant un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del president del Govern o del membre del Govern al ministeri del qual pertany la secretaria d'Estat (art. 15.1 LG). Tenen una responsabilitat que s'estén a executar l'acció del Govern en un sector específic de l'activitat d'un ministeri (art. 7 LG i art. 62.1 LRJSP). Responen davant qui sigui titular del ministeri en què s'integren, i dirigeixen els òrgans directius sota la seva dependència (art. 62.2 LRJSP).

26. Els **òrgans directius** dels ministeris comprenen les subsecretaries, les secretaries generals, les secretaries generals tècniques, les direccions generals i les subdireccions generals. Les **subsecretaries** dirigeixen els serveis comuns del ministeri, mitjançant la realització de tasques com ara: fer costat als òrgans superiors a planificar l'activitat del ministeri, controlar-ne la seva eficàcia i l'eficàcia dels seus organismes públics, entre d'altres que s'assenyalen en l'article 63 LRJSP. De les subsecretàries, en depenen les **secretaries generals tècniques**, amb competències sobre els serveis comuns del ministeri relatius a la producció normativa, l'assistència jurídica i les publicacions (art. 65 LRJSP). Les **secretaries generals** poden existir o no segons les normes que regulen l'estructura del ministeri, les quals els assignen funcions sobre un sector d'activitat administrativa determinat, d'acord amb l'article 64 LRJSP. Les **direccions generals** gestionen una o diverses àrees homogènies funci-

onalment del ministeri, amb les funcions detallades en l'article 66.1 LRJSP. Les **subdireccions generals** són els òrgans responsables immediats —sota la supervisió d'una direcció general o un altre òrgan directiu del ministeri— dels projectes, els objectius i les activitats que tinguin assignats i de la gestió ordinària d'assumptes de la seva competència.

4.2. Els titulars d'òrgans directius

27. Correspon al Consell de Ministres, a proposta de la persona titular del ministeri, **nomenar i separar** els qui són titulars de les subsecretaries, secretaries generals, secretaries generals tècniques i direccions generals (art. 63.3, 64.3, 65.3 i 66.2 LRJSP). El nomenament dels qui ocupen les subdireccions generals, en canvi, correspon al titular del ministeri, de la secretaria d'Estat o de la subsecretaria de què depenguin (art. 67.2 LRJSP). Per ocupar els òrgans directius esmentats, poden ser nomenats els qui siguin funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals pertanyents a cossos o escales del subgrup A1 de l'article 76 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP); és a dir, els cossos que exigeixen el títol de grau i les proves d'accés del qual tenen més dificultat, en atenció a les responsabilitats que els membres estan cridats a exercir. La regla anterior admet una excepció en el cas que el reial decret que estableix l'estructura orgànica dels ministeris permeti, en atenció a característiques específiques de les funcions d'una direcció general, designar-ne com a titular qui no forma part d'aquests cossos de funcionaris. Aquesta excepció, que preveu l'article 66.2 LRJSP, requereix motivar, mitjançant una memòria raonada, que es donen les característiques especials que la justifiquen.

28. La STS de 14 de desembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4672) resol un recurs interposat contra diverses excepcions al que preveu l'article 66.2 de la LRJSP que conté la disposició addicional 7a del Reial decret 139/2020, de 28 de gener. En el FD 8è, considera aquesta excepció discrecional, perquè forma part de la potestat d'autoorganització, alhora que es requereix una justificació suficient d'acord amb la previsió legal expressa. En el cas d'actuacions, el FD 12è considera que la justificació aportada per fer aquesta excepció no és suficient, perquè és genèrica i inconcreta, respecte de dues de les direccions generals: la de l'Institut de la Joventut i la de Polítiques Palanca per al Compliment de l'Agenda 2030.

29. El **nomenament** dels titulars d'aquests òrgans superiors i directius ha de respectar, en qualsevol cas, els requisits d'idoneïtat establerts en la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat. L'article 2 estableix en què consisteix la idoneïtat per a aquests càrrecs (apartat 1): "(…) Són idonis els qui reuneixen honorabilitat i la deguda formació i experiència en la matèria, en funció del càrrec que hagin d'exercir (…)". L'apartat 2 assenyala les condemnes, inhabilitacions, suspensions i sancions que exclouen l'honorabilitat necessària per ocupar alts càrrecs.

4.3. Les responsabilitats dels òrgans superiors i directius

30. En referir-se als titulars dels ministeris, l'article 61 LRJSP afirma que "com a titulars del departament sobre el qual exerceixen la seva competència, dirigeixen els sectors d'activitat administrativa integrats en el seu ministeri, i assumeixen la responsabilitat inherent a aquesta direcció. Amb aquesta finalitat, els corresponen les funcions següents: (…)". Com en altres preceptes de la LRJSP, els termes "competències", "responsabilitats" i "funcions" s'empren amb escassa precisió, gairebé com a sinònims. Per exemple, si l'article 61 LRJSP determina les **funcions** dels ministeris, l'article 63.1 LRJSP estableix les **competències** dels subsecretaris.

31. La *competència* s'entén com la mesura de poder públic que correspon a una administració pública o, dins d'aquesta, a un òrgan administratiu (*supra* § 8.53). El terme *funció* és més ampli que el de *competència* en el sentit que es refereix també al conjunt de comeses, atribucions, responsabilitats i tasques que corresponen a una administració pública o, dins d'aquesta, a un òrgan o unitat administrativa. D'aquesta manera, la funció evoca la realitat constitucional d'entitats administratives servicials dels interessos generals. La idea de funció destaca que, al costat del poder, les administracions i els seus òrgans passen a ser **responsables**, en una esfera d'actuació, de satisfer unes finalitats d'interès general. La idea de funció subratlla el **caràcter instrumental** de les administracions públiques, de les entitats especialitzades i dels òrgans administratius.

32. En qualsevol cas, i malgrat la imprecisió terminològica, interessa destacar que els articles del 61 al 68 de la LRJSP estableixen les responsabilitats abstractes (sense referència a un àmbit material específic) que corresponen a cadascun dels tipus d'òrgans superiors i directius de l'AGE. Els reials decrets aprovats pel president del Govern i pel Consell de Ministres en els quals es determinen els ministeris i l'estructura organitzativa bàsica que tenen i en els quals es desplega aquesta estructura són els que detallen **els àmbits materials concrets de desenvolupament de les funcions** o atribucions que corresponen a cadascun d'aquests òrgans.

33. Els reials decrets que despleguen l'estructura organitzativa de departaments ministerials estableixen les funcions dels diferents òrgans. Així, per exemple, el ja esmentat Reial decret 207/2024, de 17 de febrer, que desplega l'estructura organitzativa del Ministeri de l'Interior, o el Reial decret 204/2024, de 27 de febrer, que recull l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de la Presidència, Justícia i Relacions amb les Corts.

5. L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

34. L'organització territorial de l'AGE descansa sobre una sèrie d'òrgans unipersonals estructurats jeràrquicament. En cada comunitat autònoma hi ha una **delegació del Govern**. En cada província de les comunitats autònomes, fins i tot en algunes

comunitats autònomes uniprovincials, hi ha una **subdelegació del Govern,** sota la immediata dependència de la delegació del Govern (art. 69 LRJSP). Aquests òrgans es consideren directius amb rang de subsecretaria —la delegació del Govern— i de subdirecció general —la subdelegació del Govern— (art. 55.4 LRJSP). Completa l'organització territorial de l'Administració General de l'Estat la figura dels **directors insulars de l'Administració General de l'Estat**, de possible creació en illes, amb funcions equivalents, per a l'illa, a les dels subdelegats del Govern (art. 70 LRJSP).

35. El Reial decret 617/1997, de 25 d'abril, de subdelegats del Govern i directors insulars de l'Administració General de l'Estat, en l'article 6 estableix l'existència de **directors insulars** a les illes de Menorca, Eivissa–Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro i La Gomera.

36. La LRJSP regula amb gran detall les **delegacions del Govern** en les comunitats autònomes: les funcions, el nomenament i la separació dels seus titulars, el detall de les competències (art. 72 i 73 LRJSP), l'estructura interna (art. 76 LRJSP) i els òrgans col·legiats d'assistència (art. 79 LRJSP). Convé destacar que les persones titulars de les delegacions del Govern representen el Govern de la nació en el territori de la comunitat autònoma respectiva, dirigeixen i supervisen l'activitat de l'AGE, i la coordinen amb l'Administració de la comunitat autònoma i amb les entitats locals que hi estan radicades (art. 72 LRJSP). Les **competències** de les delegacions del Govern s'estructuren entorn de cinc eixos (art. 73.1 LRJSP): *a*) dirigir i coordinar l'AGE i els organismes públics; *b*) informar de l'acció del Govern i informar els ciutadans; *c*) coordinar i col·laborar amb altres administracions públiques, *d*) controlar la legalitat, i, *e*) proposar i informar els ministeris competents sobre les mesures i l'optimització de les polítiques públiques amb impacte en el territori de la comunitat autònoma en què exerceix les funcions. A aquestes competències, s'hi sumen l'exercici de potestats sancionadores, expropiatòries que li siguin assignades o delegades; la protecció del lliure exercici dels drets i llibertats, així com la garantia de la seguretat ciutadana a través de les subdelegacions del Govern i dels cossos i forces de seguretat de l'Estat (art. 73.2 i 3 LRJSP).

37. Si el **nomenament** dels delegats del Govern es fa mitjançant un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del president del Govern (art. 72.4 LRJSP), el nomenament de subdelegats del Govern en cada província i el de directors insulars correspon als delegats del Govern (art. 75 i 70 LRJSP), lògicament en els casos de comunitats autònomes pluriprovincials o uniprovincials on s'hagin creat subdelegacions del Govern (art. 69.4 LRJSP) i a les illes per a les quals s'hagin creat direccions insulars, d'acord amb el que ja s'ha exposat.

38. Especialment, correspon a la **subdelegació del Govern**, entre d'altres, dirigir i coordinar la protecció civil en l'àmbit de la província, a més de la funció ja esmentada de protegir el lliure exercici dels drets i llibertats, garantint la seguretat ciutadana (art. 75 LRJSP).

39. Orgànicament, tota l'Administració territorial de l'Estat, conforme a l'article 69.3 de la LRJSP, s'insereix en el ministeri responsable de la política territorial en el qual s'integren les delegacions del Govern; actualment, el Ministeri de Política Territorial i Memòria Democràtica. A partir d'això, per complir millor els seus fins, els

serveis territorials s'organitzen en **serveis tant integrats com no integrats** en les delegacions del Govern (art. 71.1 LRJSP). Els no integrats depenen de l'òrgan central competent sobre el sector d'activitat en el qual operen, al qual correspon fixar els objectius d'actuació així com controlar l'execució dels objectius esmentats i el funcionament d'aquests òrgans (71.3 LRJSP). Els serveis territorials integrats depenen de la delegació del Govern, o si és el cas, de la subdelegació i actuen d'acord amb les instruccions tècniques i els criteris operatius establerts pel ministeri competent per raó de la matèria (art. 71.4 LRJSP). En les delegacions del Govern existeixen àrees funcionals per a la gestió dels serveis integrats que depenen dels ministeris respectius. Les competències dels delegats i subdelegats del Govern respecte dels serveis integrats i les que corresponen als ministeris dels quals depenen funcionalment s'estableixen mitjançant un reial decret. Per exemple, les competències de cada subdelegació sobre permisos de treball d'estrangers s'exerceixen sota les instruccions del Ministeri de Treball i Economia Social, i les competències sobre reconeixements de títols acadèmics, sota la direcció del Ministeri Educació, Formació Professional i Esports.

6. L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT A L'EXTERIOR

40. L'Administració General de l'Estat a l'exterior està constituïda per **ambaixades i representacions permanents** davant organitzacions internacionals, al capdavant de les quals es troben els ambaixadors o representants permanents amb la condició d'òrgans directius de l'AGE (art. 55.5 LRJSP). La regulació és la que preveu la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (LASE), a la qual remet l'article 80 de la LRJSP.

41. En les ambaixades i representacions permanents s'integren els òrgans, les unitats administratives, les institucions i mitjans humans i materials de l'AGE que formen el Servei Exterior de l'Estat. L'**ambaixada o representació permanent** s'estructura en prefectura, cancelleria i una pluralitat d'òrgans tècnics especialitzats, entre els quals es troben els següents: conselleries, agregadories, oficines econòmiques i comercials, oficines tècniques de cooperació, oficines sectorials, centres culturals i centres de formació de la Cooperació Espanyola, i Institut Cervantes. Com es dedueix dels articles 41.1 i 45 de la LASE, la clau d'aquesta articulació resideix en la **dependència jeràrquica** dels òrgans tècnics especialitzats de la prefectura d'ambaixada o representació permanent, i la **dependència orgànica i funcional** dels respectius departaments ministerials concernits per raó del sector d'acció exterior en la qual desenvolupen l'activitat. Els articles 42.5 i 44.6 de la LASE estableixen que el Consell de Ministres és el que acorda crear o suprimir missions diplomàtiques permanents; nomena i fa cessar la persona que n'és el cap.

42. La representació diplomàtica, encara que integrada en l'AGE sota la direcció del Govern, afecta l'Estat en conjunt (BAENA DEL ALCÁZAR, 1992: 174). Com es va posar en relleu fa molts anys, estan sotmesos a l'Estat els qui en formen part, independentment que resideixin en el territori nacional o a l'estranger (NIETO, 1971: 41). La realitat de l'acció exterior i l'existència del Servei Exterior de l'Estat fan preferible, al costat d'altres motius, l'ús del qualificatiu "general" abans que el de "territorial" per nomenar a les administracions públiques que exerceixen una multiplicitat de funcions en diferents àmbits (*supra* § 9.10).

7. LES ENTITATS ESTATALS ESPECIALITZADES

43. Les entitats estatals especialitzades integren, juntament amb l'AGE, el sector públic estatal (*supra* § 9.1-2). Aquestes entitats inclouen les que integren el **sector públic institucional estatal** (art. 2.2, en relació amb l'art. 84 LRJSP), així com altres entitats en les quals concorren conjuntament **tres característiques fonamentals**: *a*) l'especialització, *b*) l'estatalitat, i *c*) el fet de tenir substantivitat pròpia per ser organitzacions, entitats, subjectes diferents dels òrgans administratius.

44. *a*) S'entén que són entitats especialitzades les que, per previsió normativa, tenen assignades **funcions específiques**. L'especialitat es pot establir directament en una norma aplicable a una entitat concreta o en la decisió de creació de l'entitat especialitzada que pren l'AGE. L'especialitat de funcions distingeix amb claredat les entitats estatals especialitzades respecte de l'AGE.

45. *b*) Són estatals les entitats **dependents de l'AGE o vinculades a l'AGE**. Aquesta posició es determina mitjançant una **previsió normativa**, constitucional o legal, de vinculació a l'Estat. Un altre factor que determina l'existència de l'estatalitat és la dependència efectiva a l'AGE, plasmada en el fet que disposa d'un **control efectiu**, directe o indirecte, sobre aquesta entitat.

46. *c*) La **personalitat jurídica** pròpia i diferenciada constitueix un element determinant de l'existència d'una entitat administrativa amb subjectivitat pròpia. Aquest és el supòsit més habitual. No obstant això, es pot pensar en entitats com l'Administració electoral, que, sense tenir personalitat jurídica pròpia, gaudeixen de la **subjectivitat necessària** per ser considerades subjectes i no mers òrgans administratius.

47. En un altre lloc s'han identificat altres factors diferents de la personalitat jurídica que determinen l'existència d'una **subjectivitat externa** pròpia efectiva en el món del dret: *a*) gaudir de reconeixement normatiu explícit mitjançant una norma constitucional, estatutària o amb rang de llei, que els assigna funcions especialitzades i un àmbit propi de decisió; *b*) no existir mecanismes de control de les decisions pròpies per part d'altres entitats administratives, i *c*) disposar d'una estructura administrativa pròpia, encara que sigui mínima (LÓPEZ–JURADO, 2020: 132-136).

48. Dins dels tipus d'entitats estatals especialitzades es distingeixen, alhora —com ja es va anticipar (*supra* § 9.2)—, dues grans categories: la d'entitats dependents de l'AGE i la d'entitats separades de l'AGE; aquestes últimes, vinculades, però no dependents de l'AGE.

8. LES ENTITATS ESTATALS ESPECIALITZADES DEPENDENTS

8.1. Els caràcters generals

49. Les entitats estatals especialitzades dependents són aquelles sobre les quals el Govern que dirigeix l'AGE està en condicions de desplegar una direcció efectiva, ja sigui directa ja sigui indirecta. D'acord amb el que ja s'ha explicat per a totes les administracions públiques (*supra* § 8.26), aquestes entitats s'integren en una de les dues categories: **organismes públics** o **entitats de dret privat**. Els primers integren altres subcategories: els **organismes públics comuns**, els organismes públics sectorials i els organismes públics de cooperació. Els organismes públics comuns, alhora, engloben com a subtipus els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials i les agències estatals. Els **organismes públics sectorials** acullen una pluralitat d'organismes públics estatals no regulats directament per la LRJSP. Els **organismes públics de cooperació**, en el nivell estatal, es concreten en els consorcis. Les entitats de dret privat estan integrades, a la vegada, per **societats mercantils estatals** i **fundacions del sector públic**. A aquestes categories, cal afegir-hi l'atípica dels fons estatals sense personalitat jurídica (8.6). Les universitats públiques no transferides es tracten com a entitats separades (9.3).

8.2. Els organismes públics comuns

50. La **distinció** entre els organismes públics comuns i els sectorials descansa en el grau de sotmetiment dels uns i els altres a la normativa general sobre organització, plasmada, fonamentalment, en la LRJSP. Als organismes públics **comuns**, se'ls aplica el gruix de la regulació que contenen les normes generals que regeixen l'organització del sector públic estatal, la LRJSP. Aquesta Llei opera com un gran arxiu de regulació aplicable a una multitud d'entitats agrupades al voltant dels tres tipus bàsics d'organismes públics comuns dels quals es tracta a continuació (*infra* § 9.55-59). En els organismes públics **sectorials**, en canvi, la regulació sectorial específica preval sobre la general, que és aplicable merament de manera supletòria. Els organismes públics comuns es diferencien dels organismes públics de cooperació en el fet que la creació d'aquests últims requereix l'acord de dues o més administracions públiques generals.

51. Tots els tipus d'**organismes públics comuns** tenen la consideració d'administracions públiques per disposició de l'article 2.3 LRJSP. Als estatals, se'ls apliquen les mateixes regles, contingudes en els articles del 88 al 97 LRJSP, relatives a activitats pròpies, personalitat jurídica, estructura organitzativa, creació, pla d'actuació, estatuts, fusió d'organismes públics, gestió compartida de serveis comuns i dissolució.

52. La **creació** d'organismes públics al servei de l'Administració General de l'Estat es fa mitjançant una norma amb **rang de llei,** l'avantprojecte del qual s'ha d'acompanyar d'una proposta d'estatuts i d'un pla inicial d'actuació (art. 91 LRJSP), mentre que la **dissolució** requereix l'acord del Consell de Ministres (art. 96 LRJSP). El Consell de Ministres aprova els estatuts dels organismes públics (art. 93.2 LRJSP). L'aprovació dels plans anuals d'actuació correspon al ministeri al qual està vinculat l'organisme concret (art. 92.2 LRJSP).

53. La llei que preveu la creació d'un organisme públic determinat pot establir exempcions per a aquest organisme respecte de les regles de la LRJSP. Els mateixos requisits que ha de reunir l'avantprojecte de llei (proposta d'estatuts i pla inicial d'actuació, d'acord amb l'article 91.3 LRJSP, per als organismes creats per l'Estat) no són vinculants per a normes posteriors amb rang de llei. Com s'ha dit (MONTORO, 2017: 33): "la fuerza material de la Ley suple toda torpeza preparatoria". Si es té en compte que la fusió d'organismes públics es pot fer mitjançant una norma reglamentària "encara que suposi modificar la llei de creació" (art. 94.2 LRJSP) i la seva **transformació es fa mitjançant un acord del Consell de Ministres** "encara que suposi la modificació de la llei de creació" (art. 87.3 LRJSP), hem de concloure que l'exigència de llei per crear organismes públics constitueix un contrasentit dins de la lògica de la mateixa llei, que només es pot entendre com una mena d'"autolimitació del legislador" (BOTO, 2016: 221); poc efectiva, s'hi podria afegir, respecte de legislacions futures que vulguin fer excepció d'aquests preceptes.

54. L'**exigència d'una llei** de creació augmenta el risc de multiplicar les especialitats de regulació i els règims singulars, que desfiguren els caràcters fixats en les normes generals de règim jurídic del sector públic. Aquest risc sembla afavorit per la literalitat de l'article 91.2 *b*) LRJSP quan preveu que la llei de creació ha d'establir, "si s'escau", els recursos econòmics, així com les peculiaritats del seu règim de personal, de contractació, patrimonial, fiscal i qualssevol altres que, per la seva naturalesa, exigeixin norma amb rang de llei. Resulta una paradoxa que una mateixa llei reguli aquestes qüestions per a cada tipus organitzatiu que preveu i disposi que la llei de creació, "si s'escau", ha de fer el mateix amb aquestes mateixes qüestions, algunes de les quals desborden l'abast de la legislació estatal, ja que són fixades en la normativa de la Unió Europea.

8.2.1. Els organismes autònoms

55. Els **organismes autònoms** estatals que regulen els articles del 98 al 102 LRJSP (*supra* § 8.29) afegeixen als trets comuns a tots els organismes públics el fet que: *a*) exerceixen funcions típicament administratives, i *b*) la seva actuació es regeix pel dret administratiu com a general i comú d'aquests organismes. Els organismes autònoms són creats per acomplir activitats pròpies de l'AGE, tant de foment, prestacionals i de gestió de serveis públics com de producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació, en la dicció de l'article 98.1 LRJSP.

56. En són exemples l'Agència Espanyola de Seguretat Alimentària i Nutrició; la Biblioteca Nacional d'Espanya, OA; el Centre d'Investigacions Sociològiques, OA (CIS); l'Organisme Autònom Institut de la Joventut; l'Organisme Autònom Parcs Nacionals.

8.2.2. Les entitats públiques empresarials

57. Les **entitats públiques empresarials** que regulen els articles del 103 al 108 LRJSP són organismes públics comuns (*supra* § 8.29). Dependents d'una administració pública general, dotades de personalitat juridicopública pròpia, gaudeixen d'autonomia de gestió. A aquests trets, s'hi afegeixen: *a*) la seva actuació està sotmesa al dret privat, excepte en els casos excepcionals en què exercitin potestats administratives per previsió legal expressa; *b*) la seva organització i el règim de personal, economicofinancer, pressupostari, de comptabilitat i patrimonial es regeixen pel dret administratiu; *c*) juntament amb l'exercici de potestats administratives duen a terme activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interès públic, susceptibles de contraprestació; i *d*) es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, a excepció de les entitats que tenen la condició o reuneixen els requisits per ser declarades mitjà propi personificat (MP), de conformitat amb els articles 86 i 103 LRJSP. Formalment, són administracions públiques (art. 2.3 LRJSP), encara que el dret administratiu no és aplicable, amb caràcter general, a la seva actuació, com s'acaba d'exposar.

58. Són exemples d'entitats públiques empresarials estatals: l'Institut de Crèdit Oficial (ICO), ADIF – Alta Velocitat, SEPES Entitat Pública Empresarial de Sòl, Societat Estatal de Participacions Industrials (SEPI), o la popular EPE Renfe Operadora.

8.2.3. Les agències estatals

59. Les **agències estatals** són organismes públics comuns amb tots els trets d'aquesta categoria: estan dotades de personalitat jurídica pública; gaudeixen d'un patrimoni propi i autonomia en la seva gestió, i estan facultades per exercir potestats administratives (*supra* § 8.29). Es troben regulades en els articles del 108 *bis* al *sexies* LRJSP, procedents de la disposició final 34, números 8-13 de la Llei 11/2020, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 2021. Enfront d'altres tipus d'organismes públics comuns, les agències estatals poden gaudir d'una **major autonomia** de gestió, de més flexibilitat en la formulació i el compliment dels objectius, de mecanismes específics d'exigència de responsabilitats conforme al contracte pluriennal de gestió respectiu (art. 108 *ter* 2 i 3 LRJSP), així com d'una flexibilitat més gran en el reclutament de personal (art. 108 *quater* LRJSP).

60. En són exemples: Agència Estatal Butlletí Oficial de l'Estat, Agència Espanyola de Medicaments i Productes Sanitaris, Agència Espanyola de Seguretat Aèria, Agència Estatal Consell Superior de Recerques Científiques, i la popular Agència Estatal de Meteorologia.

8.3. Els organismes públics sectorials

61. Els organismes públics sectorials es caracteritzen enfront dels comuns per la prioritat de la seva **regulació sectorial** sobre la regulació general de l'organització administrativa en l'Estat; en definitiva, la LRJSP. Constitueixen exemples

d'organismes públics sectorials les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social, l'Agència Estatal d'Administració Tributària, el Centre Nacional d'Intel·ligència, i les autoritats portuàries i ports de l'Estat. Tots aquests tipus i entitats tenen legislació sectorial específica. La LRJSP preveu mitjançant disposicions addicionals específiques (12a, 17a i 18a) que hi sigui aplicada supletòriament. En el cas de les entitats integrants de l'Administració de la Seguretat Social, la disposició addicional 13a LRJSP preveu la supletorietat específica dels preceptes de la LRJSP aplicables als organismes autònoms.

62. A més dels exemples esmentats, s'ajusten a aquesta categoria alguns museus objecte d'una llei específica com la Llei 46/2003, de 25 de novembre, reguladora del Museu Nacional del Prado, l'estatut del qual es va aprovar mitjançant el Reial decret 433/2004, de 12 de març. El règim jurídic detallat és el que estableixen la Llei de creació i l'Estatut, en què es detallen qüestions relatives al seu personal, els seus béns, recursos econòmics, accés a espais, cessió de col·leccions, i participació en societats o fundacions. La Llei 34/2011, de 4 d'octubre, reguladora del Museu Centre d'Art Reina Sofia, segueix, gairebé literalment, la regulació de la Llei 46/2003, per al Museu Nacional del Prado.

8.4. Els organismes públics de cooperació: els consorcis

63. Els organismes públics de cooperació entre administracions públiques generals són entitats administratives especialitzades dependents que exerceixen funcions de foment, prestació o gestió comuna de serveis públics. Aquestes entitats es caracteritzen per manifestar, mitjançant la creació d'una persona jurídica pública, la **cooperació voluntària** d'administracions públiques generals, conscients que aquesta fórmula pot suposar dur a terme d'una manera més eficaç una activitat o prestació d'un servei. Altres trets que caracteritzen els organismes públics de cooperació són: *a*) l'actuació està sotmesa a dret administratiu i, excepcionalment, al dret privat, en funció del que es preveu en la normativa o en els estatuts propis; *b*) la consideració com a administracions públiques creades mitjançant conveni de les administracions públiques generals intervinents; *c*) l'organització i el règim de personal, economicofinancer, pressupostari, de comptabilitat i patrimonial es regeixen pel dret administratiu. En aquesta categoria, dins del sector públic estatal, s'hi inclouen els consorcis.

64. Els **consorcis** estatals regulats en els articles del 118 al 127 LRJSP els creen l'AGE i altres administracions de diferent nivell. Es persegueix desenvolupar activitats d'interès comú en l'àmbit de les seves competències respectives (*supra* § 8.30) i és possible que participin en el consorci entitats privades (art. 118.1 LRJSP).

65. Són exemples de consorcis la Casa d'Amèrica, creada per conveni de l'AGE a través del Ministeri d'Afers exteriors, la Comunitat de Madrid i l'Ajuntament de Madrid; l'Institut d'Astrofísica de Canàries; el Consorci Centre de Recerca Biomèdica en Xarxa (CIBER), i el Consorci de la Ciutat de Conca. No obstant això, és notòria la utilització molt més intensa d'aquesta figura en el nivell local (CASTILLO, 2017: 1963, 1988).

8.5. Les entitats públiques de dret privat

66. Les entitats de dret privat sota control directe o indirecte de l'AGE són entitats estatals especialitzades dependents (*supra* § 8.32). Enfront dels organismes públics es caracteritzen per: *a*) tenir personalitat juridicoprivada, i *b*) aplicar-se normes de dret privat a la seva organització i actuació. A aquestes normes de dret privat pròpies de la constitució i actuació d'aquestes entitats, s'hi suma un conjunt de regles de dret administratiu cada vegada més abundant. En realitat, tenint en compte el que disposen l'article 113 LRJSP per a les societats mercantils estatals i els articles 130 i 131 LRJSP per a les fundacions del sector públic estatal, l'aplicació de l'ordenament jurídic privat és constreta per les disposicions de la LRJSP; de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques (LPAP), i de la normativa (pública) pressupostària, comptable, de personal, de control economicofinancer i de contractació. El dret administratiu aplicable a aquestes persones juridicoprivades és, per tant, més extens i intens del que pot semblar a primer cop d'ull. En la categoria d'entitats administratives de dret privat es troben les societats mercantils estatals i les fundacions del sector públic.

8.5.1. Les societats mercantils estatals

67. La regulació administrativa de les **societats mercantils estatals** la contenen els articles del 111 al 117 LRJSP (*supra* § 8.33) i les disposicions sobre patrimoni empresarial de l'Estat que conté el títol VII de la LPAP. La LRJSP estableix per a les societats estatals: *a*) una definició (art. 111) en què es concreten les condicions que determinen quan es considera controlada per l'AGE: participació en el seu capital social superior al 50 % o control efectiu directe o indirecte de l'AGE aplicant els criteris de la normativa mercantil; *b*) uns principis gestors aplicables a la seva gestió i a la dependència de l'AGE (art. 112); *c*) regles sobre el seu règim jurídic (art. 113), sobre la seva creació, l'adquisició d'aquest caràcter de manera sobrevinguda i la liquidació (art. 114), l'autorització de la qual cosa correspon al Consell de Ministres (d'acord amb l'art. 169 *f*) LPAP); *d*) el règim de responsabilitat aplicable als membres dels consells d'administració designats per l'AGE (art. 115); *e*) la tutela per l'Administració matriu, que implica la possibilitat d'impartir instruccions a aquestes societats (art. 116); i *f*) regles sobre règim pressupostari, de comptabilitat, de control economicofinancer i de personal (art. 117).

68. L'article 113 de la LRJSP prohibeix que les societats mercantils estatals disposin de facultats que impliquin l'**exercici d'autoritat pública** "sense perjudici que excepcionalment la llei els pugui atribuir l'exercici de potestats públiques". L'actualització d'aquesta possibilitat ocasiona per a l'exercici de les potestats "administratives" per societat mercantil la subjecció, en tot cas, al que disposen les normes de la LRJSP d'acord amb l'incís final de l'article 2.2.*b*) LRJSP i l'article 2.2.*b*) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les adminis-

tracions públiques (LPAC). L'exercici excepcional d'aquestes potestats queda, doncs, sotmès al dret administratiu.

69. Aquest exercici és criticat obertament per la doctrina, com a letal per a les garanties dels administrats (MONTOYA, 2021: III.1) i, fins i tot, se n'ha negat obertament la possible existència real (MÍGUEZ, 2021: 37). En última instància, l'aplicació de les lleis administratives a aquestes societats depèn del que s'entengui per exercici de "**potestats públiques**". Si se segueix un concepte ampli (així, GAMERO, 2021: 104, i VELASCO, 2022: 52), efectivament es poden trobar situacions en les quals una societat mercantil exerceix "potestats públiques".

70. La LPAP distingeix entre societats mercantils estatals merament **controlades** directament o indirectament per l'AGE (art. 166.1.*c* LPAP), i aquelles altres el capital social de les quals és íntegrament de **titularitat directa o indirecta** d'aquesta Administració (art. 166.2 i art. 176-182 LPAP). En tots dos casos, la posició de l'Administració matriu inclou el control intern de la societat.

71. Aquesta distinció s'expressa amb propietat emprant les categories de societats amb accionariat públic excloent i societats amb accionariat públic concurrent amb accionariat en mans privades, entre les quals, alhora, es pot diferenciar, segons si la participació pública és de control o minoritària (VILLAR, 1950/2022: 505-506). Només quan hi ha una **posició de control** cal considerar que som davant una societat mercantil pública.

72. La distinció entre unes i altres societats mercantils estatals és rellevant a l'efecte del que preveu la normativa de contractes del sector públic; en concret, la possibilitat de fer encàrrecs a mitjans propis personificats (MP).

73. Són exemples de societats mercantils estatals: Agencia EFE, SA SME; Renfe Mercancía, SME SA; Minas de Almadén i Arrayanes, SA SME; Navantia, SA; Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (ENRESA); AENA, SME SA; Empresa de Transformación Agraria, SA SME MP (TRAGSA).

8.5.2. Les fundacions del sector públic estatal

74. Les fundacions del sector públic estatal es regulen pels articles del 128 al 136 LRJSP (*supra* § 8.33 i 37) Aquestes fundacions s'han de constituir com a tals i estar sota control directe o indirecte de l'AGE, d'acord amb l'article 128.1 LRJSP. Les seves activitats s'han d'efectuar sense ànim de lucre per al compliment de fins d'interès general propis de la fundació, independentment que el servei es presti de manera gratuïta o sota contraprestació (art. 128.2 § 1, *b*). A això, s'hi afegeixen dues previsions importants en l'article 128.2 § 2 LRJSP: *a*) "Únicament poden dur a terme activitats relacionades amb l'àmbit competencial de les entitats del sector públic fundadores, i han de coadjuvar a la consecució de les finalitats d'aquestes, sense que això suposi l'assumpció de les seves competències pròpies, llevat de previsió legal expressa (…)"; i *b*) no poden exercir potestats públiques; en aquest cas, sense matisos ni excepcions.

75. Són exemples de fundacions: Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III, MP; FSP Institutp de Cultura Gitana; Fundación Lázaro Galdiano, FSP; Fundación Pluralismo y Convivencia, FSP.

8.6. Els fons sense personalitat jurídica

76. Els fons estatals sense personalitat jurídica són inclosos en el sector públic institucional estatal pels articles 84.1 *f)* i 137-139 LRJSP. Això no obstant, no tenen subjectivitat externa pròpia ni estructura organitzativa, per la qual cosa constitueixen una anomalia entre les entitats administratives. Es tracta més aviat de vies per disposar de recursos financers destinats a finalitats específiques. Ho confirmen les remissions que contenen aquests preceptes en la normativa pressupostària i patrimonial.

77. Són exemples de fons: Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas, FCPJ; Fondo de Recapitalización de Empresas Afectadas por el COVID, FCPJ; Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa, FCPJ; Fondo de Financiación de las Comunidades Autónomas. Fondo de Compensación para las Víctimas del Amianto, FCPJ.

9. LES ENTITATS ESTATALS ESPECIALITZADES SEPARADES

9.1. Les autoritats independents de regulació o supervisió

78. Les autoritats independents duen a terme actuacions de regulació o supervisió sobre sectors econòmics o activitats determinades. Per fer-ho, disposen d'una **especial autonomia** o independència organitzativa i funcional respecte de les administracions públiques generals —també de l'AGE— i respecte de qualsevol interès empresarial o comercial. Exerceixen funcions especialitzades en àmbits de control, de supervisió de sectors sencers o de consulta previstes en la llei que en regula el sorgiment i l'actuació. D'acord amb la llei de creació, generalment es consideren administracions públiques.

79. L'element que determina el sorgiment d'autoritats independents és la **neutralitat** en l'exercici de funcions i potestats administratives. Justifica aquesta neutralitat el fet que es tracta d'entitats l'acció de les quals es projecta també sobre les administracions públiques generals, per la qual cosa la dependència d'aquestes les convertiria en jutge i part.

80. La neutralització política significa, en determinades circumstàncies, el bloqueig de la direcció del Govern (prevista amb caràcter general en l'article 97 de la CE), llevat d'una **mínima supervisió** encaminada a evitar situacions greument irregulars, en favor del servei objectiu a l'interès general (art. 103.1 CE) com a forma de limitació del poder polític a fi d'evitar-ne la utilització partidista (MAGIDE, 2000: 124, 125 i 246). Des de la perspectiva constitucional, aquesta neutralització és possible si s'entén l'Administració que el Govern dirigeix *ex* article 97 de la CE en el sentit esmentat (*supra* § 9.5) —com, amb matisos, suggereix MAGIDE, 2000: 237-240.

81. Les **lleis de creació** d'aquestes autoritats, a vegades per la incidència del dret de la Unió Europea, determinen el detall de les seves funcions i regulació. Els articles 109 i 110 LRJSP estableixen uns mínims que no fan sinó remetre a la llei de creació, als estatuts de l'autoritat corresponent, i declaren aplicable supletòriament el que la LRJSP preveu sobre els organismes autònoms. La llei de creació sol coin-

cidir amb la legislació del sector regulat, com és el cas del Consell de Transparència i Bon Govern, que va crear la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG), o l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), creada per la Llei orgànica 6/2013, de 14 de novembre, de creació de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (LOAIReF). Altres exemples d'autoritats independents de regulació o supervisió són: l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, o la Comissió Nacional del Mercat de Valors.

9.2. Les entitats de participació o de prestació dotades d'autonomia

82. Les entitats de participació o de prestació dotades d'autonomia inclouen persones jurídiques vinculades a l'AGE, però dotades de garanties de separació degudes al seu caràcter participatiu i de consulta, o a la relació entre la prestació encomanada i l'exercici de drets fonamentals.

83. Entre les entitats de participació dotades de personalitat jurídica i de garanties de separació respecte de l'AGE es troba el **Consell Econòmic i Social,** previst constitucionalment en l'article 131.2 CE. Les característiques que té són les següents: *a*) fa funcions consultives i d'assessorament en matèries socioeconòmiques; *b*) es troba en règim d'autonomia organitzativa i funcional; *c*) té personalitat jurídica pública; *d*) té una important participació d'entitats socials: sindicats, confederacions d'empresaris i representants de sectors agraris, marítims, d'economia social, així com de persones de reconegut prestigi. La Llei 21/1991, de 17 de juny, de creació del Consell Econòmic i Social, determina el règim d'aquesta organització, la composició i els elements bàsics del seu funcionament.

84. Dins de la categoria d'entitats de participació o de prestació dotades d'autonomia se situen els **mitjans de comunicació dependents de l'Estat** o de qualsevol ens públic, per als quals l'article 20.3 CE disposa que la llei n'ha de regular l'organització i el control parlamentari "i garantirà l'accés a aquests mitjans dels grups socials i polítics significatius, respectant el pluralisme de la societat i de les diferents llengües d'Espanya". A partir d'aquí, la regulació legal d'aquest tipus organitzatiu respon als caràcters essencials de: *a*) control parlamentari, *b*) separació respecte del govern corresponent, i *c*) autonomia de gestió d'acord amb allò específic de la funció peculiar encomanada. En l'àmbit estatal, la Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i televisió de titularitat estatal (LRTVE), regula la Corporació RTVE com a societat mercantil estatal el capital de la qual és exclusivament estatal, dotada d'especial autonomia i independència funcional (art. 5 LRTVE), respecte de la qual les Corts Generals exerceixen control de maneres diverses entre les quals hi ha l'aprovació, cada nou anys, de mandats marc (art. 4 LRTVE), i la designació dels membres del Consell d'Administració, a raó d'onze membres el Congrés i quatre el Senat (art. 11 LRTVE). Els objectius específics que ha de desenvolupar la corporació es concreten cada quatre anys en contractes programa entre el Govern i la Cor-

poració RTVE, i s'ha d'informar anualment les Corts Generals del compliment d'aquests (art. 32 LRTVE).

9.3. Les universitats públiques no transferides

85. Les universitats públiques estan dotades d'autonomia, reconeguda per la Constitució en els termes que la llei estableixi, d'acord amb l'article 27.10 CE, i es troben vinculades al desplegament de drets fonamentals, com els de producció científica i tècnica o la llibertat de càtedra, que reconeix l'article 20.1 *b*) i *c*) CE. La LRJSP situa les universitats públiques en el sector públic institucional (art. 2.1 *c*) i disposa que s'han de regir per la seva **normativa específica** i, supletòriament, per les previsions de la LRJSP. Les universitats públiques no transferides formen part del sector públic institucional estatal (art. 84.1 *g* LRJSP); s'han de regir per la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, i per la LRJSP en el que no estigui previst en la seva normativa específica (art. 84.3 LRJSP). Aquesta normativa específica es troba en la Llei orgànica 2/2023, de 22 de març, del sistema universitari. La immensa majoria de les universitats públiques (en l'actualitat, totes, excepte la Universitat Pública Menéndez Pelayo i la UNED) formen part del sector públic autonòmic i no de l'estatal.

9.4. Les entitats de suport de funcions constitucionals

86. Les entitats de suport de funcions constitucionals són entitats sense personalitat jurídica, però dotades de subjectivitat externa pròpia en el sentit abans esmentat (*supra* §§ 9.46 i 47), que desenvolupen funcions auxiliars específiques reguladas pel dret administratiu. No constitueixen Administració pública, ja que no tenen personalitat jurídica pròpia ni estan previstes com a tals en la LRJSP.

87. L'**Administració electoral**, sense personalitat jurídica, constitueix un exemple clar d'entitat administrativa especialitzada de suport de funcions constitucionals en la qual la neutralitat política representa un paper essencial. Malgrat l'aparença feble i tenir un entroncament constitucional difús (art. 68 CE), resulta una peça angular del funcionament de tot el sistema d'Estat social i democràtic de dret. Regulada en la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), títol I, capítol III, l'Administració electoral està formada per la Junta Electoral Central, les juntes electorals de cada comunitat autònoma, les juntes electorals provincials, les juntes electorals de zona i les meses electorals (art. 8.2 LOREG).

88. La funció específica confiada a aquesta Administració electoral és la d'ordenar el procés electoral, d'acord amb els principis de transparència, objectivitat i igualtat (art. 8.1 LOREG). Aquesta funció es desplega amb l'atribució a les juntes respectives d'un ampli feix de competències vinculades directament amb el desenvolupament del procés electoral i d'altres, previstes explícitament en l'article 19

LOREG, que es poden qualificar d'auxiliars o instrumentals respecte de la funció específica que duu a terme l'Administració electoral.

89. Aquesta "Administració" apareix en la LOREG dotada de fortes garanties orgàniques i funcionals d'independència i neutralitat, que va destacar en el passat la STC 24/1990, FJ 2. Les garanties de caràcter orgànic es refereixen a la designació dels membres de les juntes (art. 9-11) i a la seva inamovibilitat (art. 16). Les garanties funcionals inclouen el règim de recursos administratius, del qual s'exclouen les alçades impròpies davant administracions públiques generals, o altres entitats (art. 21). La independència de l'Administració electoral és paradigmàtica i mostra que l'Administració independent és possible en el nostre sistema institucional (SOLOZÁBAL, 1993: 73).

9.5. Les corporacions sectorials de base privada

90. Les corporacions sectorials de base privada es constitueixen per previsió legal, sobre la base d'una **associació de persones físiques o jurídiques** que comparteixen interessos econòmics o professionals comuns (*supra* § 8.23). La seva legislació específica els atribueix personalitat juridicopública i algunes **funcions públiques**, que exerceixen d'acord amb el dret administratiu. No són administracions públiques i es regeixen únicament pel dret administratiu quant a l'exercici de les funcions públiques atribuïdes. L'activitat que duen a terme és, en gran part, privada i sotmesa al dret privat.

91. Les corporacions sectorials de base privada no estan previstes en la LRJSP, però l'article 2.4 de la LPAC, en delimitar l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei, estableix: "Les corporacions de dret públic es regeixen per la seva normativa específica en l'exercici de les funcions públiques que els hagin estat atribuïdes per llei o delegades per una administració pública i, supletòriament, per aquesta llei". Algunes d'aquestes corporacions tenen un entroncament constitucional. És el cas dels **col·legis professionals**, respecte dels quals l'article 36 de la CE disposa que l'estructura interna i el funcionament han de ser democràtics. La Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre col·legis professionals (LCP), regula en l'article 9 els consells generals dels col·legis professionals i els col·legis d'àmbit nacional. Tots dos casos són tipus de corporacions sectorials estatals de base privada.

92. La previsió legal i l'ancoratge constitucional fan que, de la doble funció que compleixen els col·legis professionals —vetllar pels interessos dels seus membres, per un costat, i complir funcions públiques, per un altre—, se n'hagi de considerar prevalent la de **vetllar pels interessos generals** respecte de les funcions públiques encomanades (NOGUERA, 2017: 122).

93. També tenen cobertura constitucional les **cambres oficials**, com a organitzacions professionals que contribueixen a defensar interessos econòmics que els són propis, i l'estructura interna i el funcionament de les quals han de ser democràtics, segons el que disposa l'article 52 de la CE, sense esmentar la denominació *cambres oficials*. La Llei 4/2014, d'1 d'abril, bàsica de les cambres oficials de comerç, serveis i navegació, regula en l'article 5, amb caràcter bàsic, les funcions públiques

d'aquestes cambres d'àmbit normalment autonòmic. El capítol V, articles 20-33, tracta de la Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació d'Espanya, una corporació sectorial estatal de base privada.

10. BIBLIOGRAFIA

10.1. Bibliografia citada

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

Alejandra BOTO ÁLVAREZ, "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público", a Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO (dir.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pàg. 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", a Luciano PAREJO ALFONSO i José VIDA SORIA (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo xxi, Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra–Salcedo Fernández del Castillo*, tom II, Tirant lo Blanc, València, 2017, pàg. 1961-1989.

Eduardo GAMERO CASADO, "Delimitación conceptual de la potestad administrativa", a Eduardo GAMERO CASADO, *La potestad administrativa*, Tirant Lo Blanc, València, 2021, pàg. 50-152.

Jorge GARCÍA–ANDRADE GÓMEZ, "El «sector público» como referente actual del derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* núm. 209 (2019), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 27-57.

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

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

Alejandro NIETO, "La Administración sirve con objetividad a los intereses generales", a Sebastián MARTÍN–RETORTILLO (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, vol. III, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 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", a Joaquín TORNOS MAS (coord.), *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, pàg. 107-129.

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

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

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

10.2. Bibliografia complementària recomanada

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de derecho administrativo I*, 5a ed., 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), pàg. 107-143.