

LECCIÓN 10

ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS

Alba Nogueira López

Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO: 1.1. Nacimiento, traspaso de efectivos y medios materiales; 1.2. Diversidad de tipologías organizativas.—2. AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LÍMITES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL: 2.1. Autonomía política y autoorganización; 2.2. La incidencia de los principios de estabilidad presupuestaria y unidad de mercado en la organización autonómica.—3. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICA: 3.1. Las previsiones de los estatutos de autonomía; 3.2. Leyes autonómicas de régimen jurídico de las Administraciones y de sus sectores públicos.—4. LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS: 4.1. Estructura orgánica central y periférica; 4.2. La actividad exterior de las CCAA; 4.3. Algunos procesos de innovación y mejora organizativa en las Administraciones autonómicas.—5. LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOGÍA DE ENTES INSTRUMENTALES.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1 Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO

1.1. Nacimiento, traspaso de efectivos y medios materiales

1. La Constitución Española de 1978 (CE) marcó el inicio de un proceso de **descentralización política** al abrir las puertas al **Estado autonómico**. El Título VIII de la Constitución recogía la posibilidad de que la articulación territorial pudiera añadir un nivel institucional hasta el momento inexistente: las comunidades autónomas. Un nivel territorial que si bien la Constitución no establecía como necesario (art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”), con el paso del tiempo impulsó un proceso generalizado de descentralización. Hoy todo el territorio español está articulado en comunidades autónomas. A diferencia de municipios y provincias las comunidades autónomas tienen una **autonomía de “naturaleza política”, no administrativa**, caracterizada por el autogobierno para la gestión de sus asuntos y el poder legislativo sobre su ámbito competencial.

2. El **Tribunal Constitucional** ha ido construyendo una jurisprudencia que fija los contornos de esta autonomía política. Las CCAA en el ejercicio de su autogobierno cuentan con cámaras parlamentarias que legislan en el marco de sus competencias, pueden determinar sus presupuestos, ordenar sus gastos o establecer ciertos tributos. “En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). Tienen “competencia exclusiva “para ordenar y regular su hacienda”, “como elemento indispensable para la consecución de su autonomía política” (STC 31/2010, FJ 130). Igualmente, “una de las facetas más significativas de la autonomía presupuestaria que las comunidades autónomas tienen constitucionalmente reconocida como manifestación de su autonomía política y financiera (arts. 2, 137 y 156.1 CE), es la capacidad para definir y ordenar sus gastos en los correspondientes presupuestos (STC 127/2019, FJ 4). También las habilita para desarrollar una “acción exterior” en defensa de sus intereses ante la UE o terceros países, incluso abriendo oficinas de representación exterior siempre y cuando éstas no conlleven la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (STC 165/1994, STC 85/2016).

3. Las comunidades autónomas accedieron a su autogobierno por vías diversas que tuvieron un impacto en su **nivel competencial de partida**. Un primer grupo formado por los territorios que habían plebiscitado su estatuto de autonomía durante la II República (Euskadi, Cataluña, Galicia), al que se unió Andalucía, accedieron por la denominada “vía rápida” (Disposición transitoria 2.ª, art. 151.1 CE) con un mayor número de competencias. Las comunidades autónomas de “vía lenta” (art. 143.2 CE) nacieron con un menor techo competencial y con otros aspectos de su autonomía política más acotados (limitación de la capacidad presidencial de convocatoria electoral, celebración obligatoria de sus elecciones conjuntamente coincidiendo con las elecciones municipales). Los pactos entre los partidos políticos UCD y PSOE que impulsaron la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPRA) para

frenar el proceso autonómico, aunque fueron declarados sustancialmente inconstitucionales por la STC 76/1983, tuvieron un efecto claro en que estas comunidades autónomas tardaran en nivelar su techo competencial con las que habían accedido por la vía rápida.

4. Estos **pactos autonómicos de 1981** para MUÑOZ MACHADO (2007) “generalizan en todo el territorio español las Comunidades autónomas y uniforman u homogeneizan el contenido de la autonomía (aunque se mantenga la diferenciación, que puede ser simplemente transitoria, si al término de cinco años de aprobados los Estatutos se reforman éstos, entre las Comunidades constituidas por la vía del artículo 151 y las que disponen de Estatutos elaborados por el procedimiento previsto en los artículos 143 y concordantes de la Constitución)”.

5. Posteriormente, sucesivas reformas de estos estatutos de autonomía (1991, 1994, 1996-2001) supusieron **ampliaciones competenciales** en ámbitos centrales del autogobierno autonómicos como sanidad o educación. Las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas no han estado exentas de **conflictos competenciales**, siendo estos especialmente acusados en esos momentos coincidentes con el nacimiento o reformas estatutarias o en periodos en que se producen procesos de recentralización (los datos apuntan picos de conflictividad en las legislaturas 1982-1989, 2000-2004 y 2011-2016).

6. A medida que fueron aprobando sus respectivos estatutos de autonomía, las comunidades autónomas han ido construyendo sus propias Administraciones públicas. Al igual que sucede en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE, *supra* § 9.1), también en el plano autonómico (*supra* § 1.18) en cada comunidad autónoma hay una **Administración general** de la que dependen **Administraciones especiales** (organismos públicos y agencias) además de otras entidades con formas jurídico-privadas (sociedades de capital y funcionales) que, aunque no son formalmente Administraciones públicas tienen personalidad jurídica e integran el llamado sector público autonómico porque gestionan servicios públicos o desarrollan tareas de interés público.

7. Las CCAA disponen de **potestad de autoorganización** por lo que la configuración de sus modelos organizativos autonómicos les da amplias dosis de libertad para adoptar soluciones organizativas diversas (ej. una Administración más centralizada y compacta o una Administración más descentralizada con oficinas por todo el territorio autonómico; un sector público instrumental más reducido o extenso; la creación de organismos conjuntos con los entes locales para la prestación de servicios, etc.). Sin embargo, debe recordarse que el nacimiento de las Administraciones autonómicas vino marcado inicialmente por un proceso de **traspaso de medios personales, materiales y económicos** que anteriormente formaban parte de la AGE. En la medida que la Constitución y los estatutos de autonomía atribuían a las CCAA competencias que anteriormente gestionaba el Estado y ahora corresponderían a las CCAA hubo aquí unos acuerdos jurídicos para hacer efectivos los mandatos constitucionales de descentralización —los reales decretos de traspasos—. Estos establecían qué empleados públicos y medios materiales (presupuesto, edificios...), previamente dependientes de la AGE, eran necesarios para desempeñar las nuevas competencias autonómicas, pasando a estar al servicio de los nuevos gobiernos y Administraciones autonómicas.

8. Por tanto, el nacimiento de las Administraciones autonómicas no puede decirse que se haya producido en su inicio con un personal totalmente nuevo reclutado por procesos selectivos propios y organizando internamente sus servicios con una estructura diseñada al efecto, sino que es deudor de esos trasposos que, sobre todo, incorporaron empleados públicos con unas **formas de organización, hábitos administrativos y rutinas ya asentados**. ARGULLOL (1985, 100) señaló precisamente que “las decisiones adoptadas para configurar la Administración de las Comunidades Autónomas se han producido en un marco en el que aún no ha llegado a ser realidad una renovación en profundidad de la Administración estatal, por lo que, de alguna forma, ciertas disonancias que afectan a las Administraciones autonómicas pueden encontrar explicación en la continuidad del anterior modelo estatal”.

9. En total se han producido más de 2000 trasposos a las CCAA de diverso alcance. Aunque en la última década el ritmo se ha ralentizado y muchos años no ha habido ninguno o apenas un puñado de ellos, en los años de arranque del Estado autonómico (1982-85) y en aquellos que han encadenado reformas de los estatutos de autonomía para ampliar su marco competencial (1994-98) se han realizado decenas de trasposos cada año de funciones y servicios que anteriormente gestionaba la AGE. Los trasposos no cesaron con la constitución de las Administraciones autonómicas, sino que, aunque de forma menos intensa, **siguen produciéndose en la actualidad** cuando gobierno central y gobiernos autonómicos acuerdan la cesión total o parcial de alguna competencia. Así, por ejemplo, en 2021 se traspasaba a Euskadi “las funciones de dirección, supervisión, organización, gestión económica y administrativa e inspección de los centros penitenciarios ubicados en su ámbito territorial” acompañada de una extensa relación de inmuebles (las cárceles), la subrogación del gobierno autonómico en los contratos necesarios para el funcionamiento penitenciario (suministros, mantenimiento, etc.) y el personal que presta ahí sus servicios. Ese mismo año 2021 la Comunidad de Madrid veía ampliados los medios sanitarios traspasados con una modificación al alza correlativa del presupuesto disponible para estos fines.

1.2. Diversidad de tipologías organizativas

10. El nacimiento de las Administraciones autonómicas ligado al proceso de traspaso de servicios y personal tuvo una influencia en que la estructura organizativa naciente fuera bastante **semejante a la de la AGE**, (isomorfismo institucional: JIMÉNEZ ASENSIO, 2023: 99) por lo que aún hoy en día existen muchos trazos comunes en cuanto a cómo se organizan administrativamente la mayoría de las CCAA. Sin embargo, existen ciertos aspectos territoriales, políticos, lingüísticos que introducen elementos de diversidad organizativa.

11. Desde el punto de vista de la forma en la que la Administración autonómica **se despliega en el territorio autonómico o coexiste con otras Administraciones territoriales** se pueden distinguir una cierta diversidad de modelos. En primer lugar, la disposición adicional 1.ª de la Constitución Española hacía un reconocimiento expreso de los “derechos históricos de los **territorios forales**”, que implica que tanto Euskadi como Navarra tienen un sistema de financiación singular mediante concierto —recaudando los impuestos estatales y aportando un “cupó” para sostener los gastos centrales en su territorio— y mantienen sus estructuras administrativas históricas (singularmente las diputaciones forales vascas). La necesidad de disponer de estructuras dimensionadas para recaudar y fiscalizar todos los impuestos en materia tributaria y la existencia en Euskadi de las diputaciones forales y el gobierno autonómico implica una serie de adaptaciones organizativas relevantes (art. 37-39 Estatuto de Autonomía Euskadi [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de

Autonomía para el País Vasco [EAPV]). En segundo lugar, las Illes Balears y Canarias por su **insularidad** también cuentan con modulaciones organizativas características: los consejos insulares baleares y los cabildos insulares canarios son entidades territoriales híbridas (autonómicas y locales) para cada isla que cuentan con órganos de gobierno autónomos y capacidad de iniciativa legislativa ante los parlamentos autonómicos. En el caso de las comunidades autónomas **uniprovinciales** (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra, con la excepción de Illes Balears) se produce una asunción de las competencias propias de las diputaciones provinciales para evitar que exactamente sobre el mismo territorio se solapen dos Administraciones, la autonómica y la provincial, debido a lo cual las Administraciones autonómicas uniprovinciales experimentan una ampliación de su esfera competencial y paralelamente de los medios para ejercerla. El artículo 40 de la 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) establece que “Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio”.

12. El Tribunal Constitucional en su STC 32/1981 estableció una interpretación diferenciada para la desaparición de las **diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales** que según el Tribunal Constitucional (TC) vendría a suponer una “potenciación” de su autonomía institucional, frente al intento de la Generalitat de Cataluña de suprimir también las diputaciones provinciales en su territorio que violaría la “garantía constitucional de las autonomías locales”. “Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (art. 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144), una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución” (FJ 3).

13. Finalmente, algunas comunidades autónomas han optado por introducir **niveles territoriales nuevos** (comarcas, veguerías, etc., [*infra* § 11.64]) adaptados a sus singularidades históricas, geográficas o simplemente para **desconcentrar servicios autonómicos** con mayor proximidad a los ciudadanos. En algunos casos las previsiones en los estatutos de autonomía no han sido objeto de desarrollo, pero algunas comunidades autónomas sí que han dado el paso substituyendo o complementando la Administración periférica de base provincial con entes de naturaleza administrativa de un nivel territorial menor.

14. Siempre y cuando estos niveles diferentes a los provinciales formen parte de la Administración autonómica y no pretendan la supresión de la provincia como división territorial del Estado, el Tribunal Constitucional no aprecia problemas de constitucionalidad para su creación. Así la STC 31/2010 señaló “en tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones consti-

tucionales”. Se afirma la constitucionalidad del artículo 83.1 EAC “al introducir **la veguería como entidad estructuradora de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña** y no hacer mención, en cambio, de la provincia, pues no por ello se ve afectada, con carácter general, la división territorial del Estado en provincias, ni, en particular, la división de Cataluña en las cuatro provincias actualmente existentes”.

15. La existencia de dos lenguas oficiales en varias comunidades autónomas (País Vasco, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana e Illes Balears), tres en Cataluña, tiene unas claras repercusiones administrativas al fijar un **régimen lingüístico** que garantiza que los ciudadanos en sus relaciones con todas las Administraciones presentes en ese territorio puedan escoger con plena validez la lengua en la que se comunican y tramitan sus procedimientos.

16. La STC 82/1986 sentaba los efectos jurídico-públicos que tiene la **oficialidad lingüística**: “es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales)”. Además “la consecuente **cooficialidad** lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos” (FJ 2).

17. Por este motivo la legislación autonómica establece previsiones específicas para garantizar que en el acceso al **empleo público** se acredita el conocimiento de las dos lenguas oficiales a fin de que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho de elección lingüística. La STC 46/1991 avalaba la exigibilidad del conocimiento en el acceso para todos los empleados públicos entendiéndolo que formaba parte del “mérito y la capacidad” además de que garantiza el derecho de elección lingüística de los ciudadanos y contribuye a la eficacia de la propia Administración.

18. Las modulaciones organizativas que exige esta cooficialidad lingüística también suelen incluir **garantías procedimentales** de uso de las dos lenguas o reglas sobre la disponibilidad de documentos administrativos, publicaciones oficiales o señalización en las lenguas oficiales.

19. Este régimen lingüístico tiene manifestaciones de menor intensidad (sin proclamar la oficialidad) en otras comunidades autónomas: bien porque expresamente lo prevén sus estatutos, estableciendo mandatos de protección y facilitación de su uso público (el gallego en Castilla y León, “las lenguas y modalidades propias de Aragón”, el asturiano/bable en Asturias), bien porque la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias —un tratado internacional ratificado por España— introduce en su Parte II disposiciones activas de protección en la vida pública y en la educación con repercusiones administrativas también para otras lenguas no oficiales en España o en toda España (gallego en Extremadura, catalán en Murcia, *amazigh* en Melilla, árabe/dariya en Ceuta, portugués en Castilla y León y Extremadura).

2. AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LÍMITES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL

2.1. Autonomía política y autoorganización

20. Las comunidades autónomas pueden organizar su Administración de la forma que consideren más conveniente para gestionar sus competencias y atender a la ciudadanía. La STC 77/2017, de 21 de junio (FJ 4) nos recuerda con precisión los rasgos definitorios de esa potestad de autoorganización de la comunidad autónoma: “supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva Administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior **que la comunidad autónoma puede ‘conformar libremente la estructura orgánica** de su aparato administrativo’ (STC 165/1986, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado”.

21. La capacidad autonómica de configurar libremente su Administración está condicionada porque el artículo 149.1.18. CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre “las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”. Estas **bases que puede fijar el Estado** constituirían el mínimo común denominador para todas las Administraciones públicas (principios que rigen la actividad administrativa, régimen básico de los órganos administrativos, reglas esenciales del empleo público). En síntesis, estas disposiciones se encuentran hoy recogidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Estas dos leyes cabeceras del régimen jurídico de la Administración y de sus medios personales —los empleados públicos— recogen esas bases comunes que deben respetar las comunidades autónomas cuando ejercen su potestad de autoorganización. En el caso de la LRJSP se hace con una técnica normativa algo más confusa puesto que sólo una parte de su articulado se aplica al conjunto de las Administraciones públicas. La disposición final 14.^a LRJSP especifica qué preceptos de la ley se dictan en virtud de esa competencia básica estatal, alrededor de un tercio, y cuáles solamente regulan y son aplicables a la Administración y sector público estatal, pero no al autonómico.

2.2. La incidencia de los principios de estabilidad presupuestaria y unidad de mercado en la organización autonómica

22. Las Administraciones autonómicas han configurado su estructura organizativa y servicios en función de sus necesidades (por ejemplo, para ofrecer servicios a una población más o menos dispersa o envejecida) y de la orientación política de los gobiernos que han tenido al frente (ampliando o reduciendo el aparato administrativo y prestacional). Pero la crisis económica que se inicia en 2007, coincidente en el tiempo con el impulso desde el gobierno central de diversas iniciativas de **signo recentralizador** (ej. informe CORA; Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local [LRSAL]; Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado [LGUM]), han puesto en primer plano los principios de estabilidad presupuestaria y unidad de mercado que afectan a la potestad de autoorganización autonómica por sus implicaciones organizativas.

23. La modificación inusualmente rápida de la Constitución española, en medio de la aguda crisis económica que se inicia en 2007, incluyó en el artículo 135 CE la afirmación del **principio de estabilidad presupuestaria** (“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”) y una regulación mínima sobre su régimen jurídico que fue posteriormente desarrollado por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (luego derogada y sustituida por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera [LOEPSF]). El principio de estabilidad presupuestaria, destinado a poner límites al déficit estructural y al volumen de deuda, tuvo repercusiones organizativas importantes en las Administraciones autonómicas. Por un lado, introdujo unos severos mecanismos unilaterales de supervisión y sanción estatales que afectan a la propia noción de autonomía política. Por otro, establece disposiciones organizativas que articulan procedimientos y plataformas telemáticas (oficina virtual para la coordinación financiera con las comunidades autónomas) para permitir un acceso de la Administración General del Estado constante y transversal a todos los datos relevantes de la actividad económica autonómica y a los servicios administrativos correspondientes. Finalmente, porque impone en caso de desviación medidas concretas que pueden afectar a la autonomía organizativa (p.ej. informes para la reordenación de los sectores públicos autonómicos, planes económicos financieros con obligaciones de supresión de gastos en retribuciones del personal).

24. E. ALBERTÍ (2013) enmarca esa reforma en un proceso recentralizador de “revisión general del estado autonómico” con menoscabo de su autonomía política y financiera. La STC 215/2014 considera constitucionales los fuertes controles presupuestarios unilaterales del Estado sobre las comunidades autónomas previstos en la LOEPSF, que desarrolla el artículo 135 CE, que incluyen medidas coercitivas.

25. El **principio de unidad de mercado** también experimentó un auge importante en la pasada década, en gran medida replicando internamente los efectos que pretendía la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior europeo. La LGUM, pretendía impulsar un amplio proceso de reformas para facilitar

la libertad de circulación de bienes y personas y el libre establecimiento de personas. En la diana de las reformas estaban esencialmente los procedimientos y normas autonómicas a los que se sometían las actividades económicas, por lo que era una ley con profundas consecuencias sobre el marco competencial autonómico y sobre la gestión ordinaria de asuntos. Además, incluye una serie de disposiciones de carácter organizativo (capítulo VI) aplicables a las Administraciones autonómicas y locales que establecen registros, bases de datos comunes y sistemas de intercambio de información para operativizar los principios que sustentan la ley. La STC 79/2017 declaró inconstitucionales varios de sus preceptos y singularmente el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes.

26. Mediante este principio, por ejemplo, la autorización para gestionar residuos peligrosos obtenida en una comunidad autónoma podía servir para operar en todo el territorio español con independencia de que otras comunidades autónomas contaran con una legislación propia que pudiera ser más dura o exigir otros requisitos (ej. depósito de una fianza frente a riesgos).

27. La STC 79/2017 declara inconstitucional este principio porque vulnera el principio general de **territorialidad de las competencias autonómicas**: “Se hace necesario subrayar, en primer lugar, que «los obstáculos y trabas» a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la norma denomina «fragmentación del mercado nacional», no serían sino una consecuencia de la pluralidad regulatoria que se deriva del legítimo ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente atribuidas. En efecto, se trata de una «fragmentación» derivada del normal funcionamiento del Estado autonómico” (FJ 11).

3. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICA

3.1. Las previsiones de los estatutos de autonomía

28. Los estatutos de autonomía contienen en su gran mayoría previsiones sobre sus respectivas Administraciones y sobre los gobiernos con su doble naturaleza política y administrativa (por ejemplo, según el art. 29 EAPV: “El Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco”). Además de fijar disposiciones sobre la presidencia y el gobierno, en general se incluyen también reglas básicas sobre la **estructura administrativa autonómica**. Muchos estatutos de autonomía contienen también previsiones específicas sobre su hacienda. Algunas comunidades autónomas incluyen disposiciones específicas sobre una **organización territorial propia** (comarcas, veguerías, territorios históricos) para acercar su actividad a la ciudadanía con oficinas periféricas que no toman como base la división provincial. Los estatutos también introducen habitualmente principios y mecanismos de colaboración con los entes locales. Los estatutos de autonomía más recientemente modificados (Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Castilla y León) suelen regular esquemáticamente también la **acción exterior autonómica**: acuerdos internacionales o transfronterizos, relación con residentes ausentes, oficinas de representación de intereses.

29. El **principio de autoorganización**, que faculta a las comunidades autónomas para configurar su propia Administración autonómica, encuentra reconocimiento estatutario. Por ejemplo, el artículo 39 del Estatuto de Galicia dispone que “corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”. En el mismo sentido se pueden citar el art. 79 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, EAIB) y el art. 37 del Estatuto de Autonomía de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, EACM)

30. Los **estatutos de autonomía reformados** en la oleada que inicia el Estatut catalán de 2006 han tendido a introducir una **regulación más densa** de todas las cuestiones institucionales y organizativas, así como catálogos de derechos de los ciudadanos. La consolidación de sus modelos institucionales a lo largo de los años de construcción del Estado autonómico ha propiciado la **elevación de rango normativo** de cuestiones organizativas que habían sido reguladas previamente en leyes autonómicas de desarrollo estatutario (ej. principios de actuación administrativa, defensores del pueblo autonómicos, órganos de garantía jurídica, acción exterior autonómica). Varios estatutos han recurrido a expresiones como que la Administración autonómica tiene “la condición de **Administración ordinaria**” (art.71 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, EACat], art. 61 del Estatuto de Autonomía de Aragón [Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, EAAr], art. 28 bis del Estatuto Foral de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra [LORAFNA]) para significar que tiene una presencia transversal y homogénea en el territorio autonómico desplegando un amplio haz de competencias ejecutivas (sanidad, educación, ordenación del territorio, agricultura, etc.) para gestionar los intereses públicos y eventualmente asumir aquellas otras que el Estado pueda transferir con posterioridad, sin que eso presente tachas de constitucionalidad ya que ni supone la exclusión de la Administración periférica del Estado (*supra* § 9.34) ni de la competencias ejecutivas que corresponden a éste (STC 31/2010, FJ 30).

31. Los estatutos que se han modificado o aprobado en esa segunda oleada que se inicia en este siglo también tienden a **incluir referencias a los principios de organización y funcionamiento de la Administración** que claramente señalan un momento nuevo. Junto a principios clásicos, que podemos encontrar también en la CE: objetividad (art.62 EAAr) coordinación (art.71 EACat), jerarquía, imparcialidad (art.133 del Estatuto andaluz [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, EAAnd]), eficacia (art.61 del Estatuto canario [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, EACan]), se pueden encontrar otros más novedosos que han ido surgiendo por influencia del Derecho de la Unión Europea y por legislación de nuevo cuño que ha inspirado estos textos estatutarios más modernos (transparencia:

art.71 EACat; buena administración: art. 28 bis LORAFNA; protección de la confianza legítima: art.133 EAAnd; art.62 EAAr; lealtad institucional: art.133 EAAnd; subsidiariedad: art.61 EACan).

32. Por lo que respecta a las instituciones de autogobierno con **funciones consultiva o de control** más directamente ligadas a la actividad administrativa es frecuente que se incluyan también previsiones en los estatutos de autonomía. Los defensores del pueblo, que en muchos casos recuperan denominaciones tradicionales (Síndic de Greuges, Valedor do Pobo, Procurador del Común), aparecen regulados en muchos estatutos de autonomía como un comisionado de los parlamentos o asambleas autonómicas, para garantizar su independencia ante la Administración, que se ocupa de “la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan” (art.18 del Estatuto de Autonomía castellano–leonés (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, EACyL).

33. También es habitual encontrar previsiones estatutarias sobre otros **órganos o instituciones con funciones de asesoramiento jurídico** (la mayor parte de los estatutos contienen referencias a la creación de Consejos Consultivos para ejercer el alto asesoramiento a la Administración), de control de cuentas (ej. Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Extremadura) o en materia económica con la creación de consejos sociales y económicos (Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Castilla y León). La ausencia de previsiones estatutarias sobre la existencia de estos entes consultivos, en todo caso, no impide que con posterioridad a la aprobación de los estatutos de autonomía los parlamentos autonómicos pudieran aprobar leyes autonómicas creándolos. Por el contrario, algunos estatutos han incluido renunciencias expresas a ejercer esta potestad de autoorganización confiando esas funciones a órganos del Estado. Así, por ejemplo, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, EACant): “El control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas del Estado”.

34. La crisis económica desencadenada en 2007, unida a corrientes ideológicas de reducción y centralización de los aparatos administrativos, llevó a encargar desde el Gobierno central a la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA) un informe. El Informe CORA, publicado en junio de 2013, no se limitaba a realizar propuestas para simplificar y reestructurar la estructura administrativa de la AGE, sino que abordaba también las duplicidades existentes entre el Estado y las CCAA con apuestas de signo recentralizador. Entre sus propuestas para suprimir entidades “duplicadas, ineficientes o no sostenibles” se indicaba que las CCAA podían “ganar en eficiencia ejerciendo sus facultades de auto organización, que les permiten tomar decisiones de reducción o eliminación de dependencias y órganos administrativos” como “la supresión de entidades o la reducción del tamaño de algunas, incluso de especial relevancia institucional, como las Asambleas Legislativas o los Defensores del Pueblo”. También se proponía “que por parte de órganos estatales, se asuman funciones realizadas por órganos autonómicos. Este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la

energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros”. El debate, planteado en **términos exclusivamente económicos y de reducción de los entes públicos**, soslayaba la afectación de derechos de los ciudadanos a la que podía conducir este adelgazamiento administrativo concentrando funciones de tutela de derechos en órganos muchas veces ya colapsados por una alta carga de asuntos. Sin olvidar las dificultades jurídicas que representa la invasión de espacios de autoorganización autonómica, apoyados además en muchos casos en previsiones en los estatutos de autonomía. Aunque hubo alguna comunidad autónoma que se hizo eco de estas propuestas, en general no fueron secundadas o en algún caso hicieron un camino de ida y vuelta certificando los problemas apuntados (ej. la Ley castellano–manchega 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas, residenciando el control en el Tribunal de Cuentas estatal fue seguida por la Ley castellano–manchega 7/2021 de 3 de diciembre de la Cámara de Cuentas de Castilla–La Mancha que volvía a crear esta institución para fiscalizar “desde el conocimiento que proporciona la cercanía”).

3.2. Leyes autonómicas de régimen jurídico de las Administraciones y de sus sectores públicos.

35. Las sucintas previsiones de los estatutos de autonomía sobre la organización administrativa autonómica se completaron en la mayoría de las comunidades autónomas con textos legales que detallan las previsiones aplicables a su Administración y sector público. Esta regulación se encuentran a veces parcialmente en **leyes reguladoras de los gobiernos autonómicos** (ej. Ley gallega 1/1983 reguladora de la Xunta y su presidente; Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre régimen jurídico del gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla–La Mancha) con previsiones sobre su dimensión política (nombramiento de los consejeros, relaciones con el parlamento) y algunas menciones de signo administrativo (atribuciones de los órganos directivos, delegación de funciones). Sin embargo, es más frecuente que la regulación detallada de las Administraciones autonómicas se encuentre en **leyes de régimen jurídico de la Administración** (ej.: Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña; Ley cántabra 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional) que entran a regular con más extensión otras cuestiones organizativas: principios organizativos, reglas referentes a los órganos de la Administración, singularmente a los órganos colegiados, regulación de las alteraciones de competencia de los órganos o, más recientemente, previsiones sobre la Administración electrónica o los derechos de los ciudadanos. Estas leyes a veces incluyen la tipología de entes instrumentales dependientes de la Administración autonómica —el sector público autonómico— y sus normas de creación, funcionamiento y control. En ocasiones, en cambio, hay **leyes específicas para regular el sector público autonómico** (ej. Ley balear 7/2010, del sector público instrumental).

36. Se puede apreciar como estas leyes autonómicas de régimen jurídico de la Administración y su sector público han ido experimentando **reformas en paralelo a cambios en la legislación básica del Estado** (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de

la Administración General del Estado, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPAC] y LRJSP) y a momentos de cambios políticos o económicos con impacto organizativo, como ocurrió con procesos de reestructuración o adelgazamiento de los entes pertenecientes a los sectores públicos autonómicos a partir de la crisis económica del 2007 (ej.: Ley aragonesa 2/2008, de 14 de mayo, de reestructuración del sector público empresarial; Ley gallega 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico de Galicia; Leyes asturianas 1/ 2013, de 24 de mayo, y 8/2014, de 17 de julio, de reestructuración del sector público autonómico; Ley riojana 2/2012, de 20 de julio, de racionalización del sector público).

37. La legislación autonómica de régimen jurídico de la Administración y reguladora de los entes instrumentales que conforman su sector público **debe respetar las bases** que fija la LRJSP, dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE (que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones públicas), del artículo 149.1.13 CE (relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), y del artículo 149.1.14 CE (relativo a la hacienda pública general). No todo el articulado de esta ley tiene carácter básico y es aplicable a las comunidades autónomas, sino tan solo los artículos mencionados en su disposición final decimocuarta.

4. LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

38. La estructura organizativa de las 17 comunidades autónomas tiene **rasgos coincidentes entre sí** —porque hay legislación básica estatal que unifica y por la herencia histórica de cómo surge—, pero también presenta **caracteres diferenciados** —por el principio de autoorganización y las singularidades políticas o territoriales señaladas anteriormente—. Por ese motivo, cualquier esfuerzo de sistematización debe señalar esos rasgos de semejanza y apuntar algunas de las respuestas singulares o experiencias innovadoras, que muchas veces abren una senda que posteriormente es seguida por otras comunidades autónomas. Así ocurrió por ejemplo cuando se crearon las primeras agencias y consejerías de medio ambiente elevando el rango orgánico de una materia antes con nivel de dirección general en los organigramas (por ejemplo, la Ley murciana 10/1986, de 19 de diciembre, de la Agencia Regional de Medio Ambiente y la Naturaleza), cuando se empezaron a abrir oficinas de representación de intereses en el exterior (Cataluña y el País Vasco establecieron sendas oficinas, el Patronat Català Pro Europa e Interbask en 1986 y después casi todas las comunidades autónomas abrieron sus delegaciones) o cuando se singularizaron entes para promover la igualdad de la mujer (p.ej. Emakunde–Instituto Vasco de la Mujer, creado en 1988).

39. En todo caso, hay que señalar que las Administraciones autonómicas en ese proceso de crecimiento, por asunción de competencias de sus estatutos de autonomía o por transferencias posteriores y consolidación de su papel, realizan una actividad

administrativa transversal (autorizaciones, expropiaciones, sanciones, subvenciones, etc.) y, sobre todo, asumen un papel destacado en la prestación de servicios esenciales.

40. El peso de las Administraciones autonómicas puede percibirse examinando los **datos de empleo público**. El Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas que publica semestralmente el Ministerio de Política Territorial permite apreciar la evolución. Actualmente aproximadamente un 18 por 100 de los empleados públicos forma parte del sector público del Estado, algo más de un 62 por 100 sirve a las 17 CCAA y las dos ciudades autónomas y un 20 por 100 depende de los entes locales. La abultada cifra de empleados públicos autonómicos se explica fundamentalmente por el elevado peso que tienen la educación (universitaria y no universitaria) y la sanidad, de la misma forma que en la AGE las fuerzas y cuerpos de seguridad, defensa o justicia tienen un peso relevante en el volumen total. De los 1.845.000 empleados autonómicos, una parte muy relevante, aproximadamente 1.300.000 son personal sanitarios o docentes. En cambio, el personal de los servicios administrativos (ej. letrados/as, administrativos/as, técnicos/as, conserjes, etc.), que realizan las funciones de decisión, asesoramiento, tramitación de expedientes o fiscalización e inspección, representa una cifra prácticamente igual en la AGE y en el conjunto de CCAA (algo más de 200.000, respectivamente).

4.1. Estructura orgánica central y periférica

41. La mayoría de las comunidades autónomas cuentan en su legislación con una mención expresa al **principio de jerarquía** (por ejemplo, art. 3 b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía). Los órganos administrativos ejercen sus competencias bajo la dirección y la supervisión del órgano de que dependen jerárquicamente. Éste puede dictar órdenes y emitir instrucciones y circulares para fijar los criterios para la aplicación de las normas jurídicas en el ejercicio de sus funciones y para el funcionamiento de los servicios.

42. Bajo el mando de las personas titulares de las consejerías, que forman parte de los consejos de gobierno autonómicos junto a la persona que ocupa la presidencia autonómica, suelen situarse en la estructura centralizada órganos de carácter directivo con la denominación de secretarías generales (o secretarías generales técnicas) y direcciones generales. Son cargos de designación política, pero con funciones administrativas. Las **secretarías generales** se ocupan de la coordinación interna de la actividad de cada consejería y de las funciones ligadas a esta actividad interna (asesoramiento jurídico, personal, presupuesto). Por su parte las **direcciones generales** tienen encomendadas parcelas materiales de la actividad que corresponde competencialmente a la consejería correspondiente (p.ej. dentro de una consejería de agricultura y pesca suele haber direcciones generales diferenciadas para cada uno de estos ámbitos). Algunas comunidades autónomas, como Galicia o La Rioja, contemplan en su regulación la existencia de segundos niveles para las consejerías (viceconsejerías) o para las secretarías generales (vicesecretarías). Otras comunidades autónomas (ej. Cantabria) han institucionalizado en su legislación una comisión de secretarios/as generales como órgano colegiado de preparación técnica de los consejos de gobierno.

43. Un segundo nivel administrativo, jerárquicamente dependiente de los anteriores, es el de los **vicesecretarios/as generales y subdirectores/as generales**. Son puestos generalmente de libre designación, pero a los que solo se puede acceder

teniendo previamente la condición de funcionario del grupo A1. El organigrama se completaría jerárquicamente con servicios, secciones y negociados encabezados por una persona titular perteneciente al empleo público.

44. Las normas de régimen jurídico autonómico suelen contener una regulación detallada del funcionamiento de sus **órganos colegiados**, puesto que esta es una materia en la que la legislación estatal tiene un alcance básico limitado (art. 15.1 LRJSP). Se regulan las reglas de *quorum*, composición, toma de acuerdos o constancia de sus decisiones. Hay normas que establecen denominaciones concretas para estos órganos pluripersonales en función del tipo de composición o funciones que desempeñan (ej. comisiones, comités, consejos u observatorios en el art. 79 de la Ley cántabra 5/2018, de 22 de noviembre, de régimen jurídico del gobierno, de la Administración y del sector público institucional). También se contempla habitualmente en la legislación de régimen jurídico autonómica la regulación de los **órganos colegiados de cooperación** con otras Administraciones (comisión bilateral de cooperación Aragón–Estado, comisión mixta de transferencias, en la Ley aragonesa 5/2021, de 29 de junio, de organización y régimen jurídico del sector público).

45. La STC 50/1999, FJ 7, fijó que la **regulación estatal básica de los órganos colegiados** debe dejar espacio a la regulación autonómica: “Los preceptos aquí enjuiciados regulan aspectos que afectan a la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados y basta su simple lectura para constatar que lo hacen de un modo tan detallado y exhaustivo que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que los respectivos Estatutos de Autonomía les otorgan. Debe concluirse, pues, que la atribución del carácter básico a la regulación tan acabada y minuciosa contenida en los preceptos recurridos vulnera el orden constitucional de competencias”.

46. Junto a los órganos de la Administración centralizada que las distintas Administraciones autonómicas radican en la localidad en la que tiene sede el gobierno autonómico, existe una **estructura organizativa periférica**, generalmente de base provincial, para acercar las oficinas administrativas y servicios a los ciudadanos. Estos órganos descentralizados tienen una persona titular que forma parte de los órganos de carácter directivo de la Administración (delegado/a provincial o territorial, como por ejemplo el delegado Territorial del Gobierno de Aragón en Teruel) y unas unidades administrativas con una estructura jerárquica igual a la central (servicios, secciones, negociados). Hay que tener presente, sin embargo, las alteraciones de esa organización periférica que señalamos anteriormente en las comunidades autónomas uniprovinciales, insulares o las que han creado una estructura periférica comarcal que complementa o sustituye a la provincial. También existen determinados servicios que organizativamente han tenido tradicionalmente una **base territorial distinta a la provincial** (ej. áreas sanitarias, distritos forestales).

4.2. La actividad exterior de las CCAA

47. La actividad autonómica y su organización está regida por un principio de territorialidad, pero en un mundo globalizado existen intereses autonómicos que pueden requerir una acción exterior (residentes ausentes, captación de inversiones

económicas, participación en negociaciones que las afectan). Por ese motivo las comunidades autónomas han establecido a lo largo del tiempo oficinas administrativas bajo distintas modalidades jurídicas tanto para representar sus intereses ante la Administración General del Estado y ante, la Comisión Europea, como en países estratégicos por sus conexiones históricas (flujos de emigración relevantes) o por su interés económico. Se trata por tanto de **oficinas administrativas fuera de los límites administrativos de la comunidad autónoma**. En algunos casos estas oficinas tienen forma fundacional o consorcial (Fundación Galicia-Europa, Oficina de las Islas Baleares ante la Unión Europea) para permitir la participación de representantes económicos y sociales o de otras Administraciones en su misión. En otros casos se integran en el organigrama administrativo autonómico (Oficina de la Comunidad de Madrid en Bruselas).

48. Estas oficinas pueden desplegar una actividad de lo que se denomina **para-diplomacia** —contactos para defender sus intereses, reforzar lazos culturales o prestar servicios a sus residentes ausentes o empresas en el exterior—, pero no tienen capacidad para contraer acuerdos jurídicamente vinculantes para España, ni que originen responsabilidades para el estado. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado ha introducido la obligatoriedad de que la apertura de estas oficinas cuente con un trámite de informe previo del Ministerio de Asuntos Exteriores y en caso de que se dediquen a la promoción comercial del Ministerio de Economía.

49. La STC 31/2010 resume la doctrina constitucional sobre la posibilidad de que existan **actividades autonómicas con efectos extraterritoriales** y el alcance de la acción exterior autonómica: “el precepto es compatible con la Constitución si se deja claro que no afecta al *ius contrahendi* que corresponde al Estado. Es de advertir, frente al planteamiento que se efectúa en la demanda, que el precepto no contiene en sí mismo nada que permita apreciar que se traspasen los límites antes referidos a las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas. En efecto, la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Ámbitos estos reservados al Estado ex artículo 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en el ejercicio de la facultad que le reconoce el artículo 195 EAC. En este sentido, no puede dejar de reconocerse que el artículo 193.1 EAC, precepto de cabecera del capítulo III de este título V, que no ha sido impugnado, prescribe que la acción en el exterior de la Generalitat se ejerce “respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores” (FJ 126).

4.3. Algunos procesos de innovación y mejora organizativa en las Administraciones autonómicas

50. La legislación autonómica de régimen jurídico de la Administración y/o alguna legislación sectorial autonómica nos muestra también fórmulas novedosas para resolver algunos de los problemas jurídicos o de gestión que tienen las Admi-

nistraciones públicas. Son **procesos de innovación normativa y organizativa** que muestran una capacidad adaptativa a nuevos retos o que resuelven viejos problemas con nuevas perspectivas.

51. La implantación de la **Administración electrónica** ha impulsado soluciones normativas y organizativas singulares. Aragón, que ya había introducido una regulación muy prolija de esta cuestión en su Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público, exploró las potencialidades del blockchain en su contratación pública con la finalidad de agilizar estos procesos. Junto a esas soluciones novedosas que mejoran el trabajo interno de la Administración también hay que destacar el esfuerzo que ha realizado alguna legislación social autonómica por mejorar la atención al público en entornos donde cada vez es más frecuente la obligación de relacionarse telemáticamente. La existencia de amplios colectivos con pocas competencias digitales o que carecen de medios (dispositivos electrónicos, buena conexión *wifi*) ha llevado a organizar servicios específicos de mediación y apoyo a la ciudadanía para la tramitación de determinados programas (ej. acceso a la vivienda), con una actividad más focalizada y amplia que las funciones que la LPAC atribuye a las oficinas de asistencia en materia de registros.

52. Las personas que componen el **empleo público autonómico** son determinantes para poder impulsar procesos de mejora organizativa y para implantar nuevos modos de trabajo y atención al público. En gran medida, la capacidad de adaptación al cambio viene determinada por las competencias y destrezas profesionales que tengan los empleados públicos. Estas competencias pueden adquirirse mediante actividades de formación continua a lo largo de la vida profesional, pero también deben ser objeto de acreditación como parte del “mérito y capacidad” que se acredita en el momento de acceso. La Generalitat valenciana ha lanzado un proceso de cambio en sus procesos selectivos para introducir en sus pruebas selectivas exigencias que se apartan del modelo estrictamente memorístico y fundamentalmente jurídico para valorar también la capacidad de resolución de problemas, trabajo en grupo y otras competencias necesarias para una buena administración [*infra* § 31.80]. También cabría señalar el amplio trabajo de mejora normativa que ha realizado la Generalitat de Cataluña que ha conducido, entre otras medidas, a “limpiar” el ordenamiento jurídico derogando expresamente 1.250 normas adoptadas entre 1977 y 1985 que estaban ya tácitamente derogadas. Esta penosa tarea de revisión facilita la actividad interna de gestión y la de los operadores jurídicos a la hora de identificar el ordenamiento jurídico aplicable a la toma de decisiones administrativas.

53. Un ámbito que presenta carencias en su tratamiento jurídico es el de la **inspección y la actividad de sujetos privados que realizan funciones públicas de control** (entidades colaboradoras) [*infra* § 22.38]. La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones **públicas de Cataluña** introduce en su Título VII la regulación de las potestades de inspección y control. Por una parte, establece una regulación de rango legal general, no sectorial, de la actividad de inspección y del valor probatorio de las actuaciones inspectoras, cuestión ausente, por ejemplo, en la legislación estatal de régimen jurídico. Por otra,

regula de forma pionera el papel que le corresponde a las entidades colaboradoras con la Administración en estas tareas (ej. empresas que verifican la seguridad industrial de ascensores, tendidos eléctricos o que colaboran haciendo mediciones ambientales), sus efectos jurídicos y las formas de garantizar su independencia y profesionalidad en el ejercicio privado de estas funciones públicas.

54. La pandemia de Covid-19 obligó a buscar **nuevas formas organizativas** para resolver algunas situaciones acuciantes. Aragón ensayó la puesta en marcha de unidades transitorias de apoyo a la gestión. Se trataría de unidades administrativas temporales donde pueden trabajar conjuntamente empleados públicos procedentes de servicios de distintas consejerías con la finalidad ejecutar una tarea o programa concreto que requiera de interdisciplinariedad y de la conjunción de esfuerzos concentrados en el tiempo. Esta solución fue consolidada normativamente en el artículo 12 de la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa para la “gestión coordinada de procedimientos” o “la gestión masiva y ocasional de procedimientos” (ej. la pandemia, la autorización de una gran instalación industrial, la autorización masiva de instalaciones renovables) y supone una forma de trabajo novedosa que se aparta de las rigideces que marcan las relaciones interdepartamentales. Con parecida orientación, Extremadura regula la “gobernanza pública por proyectos” en la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa.

5. LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOGÍA DE ENTES INSTRUMENTALES.

55. Las comunidades autónomas tienen un sector público integrado por una diversidad de entes instrumentales o dependientes para prestar servicios (ej. sanidad, control meteorológico) o realizar actividades empresariales (ej. tratamiento de residuos, construcción o mantenimiento de infraestructuras) dentro de su ámbito competencial. La creación de entes instrumentales de diversa naturaleza con personalidad jurídica propia dependientes de las Administraciones autonómicas también se encuadra en la **potestad de autoorganización** de la comunidad autónoma. De hecho, las previsiones contenidas en la LRJSP, de carácter básico para todo el sector público institucional, son muy escasas (principios, obligación de inscripción en el inventario de entes del sector público), dejando un amplio margen de configuración autonómica.

56. La STC 31/2010, FJ 31, sobre el Estatuto catalán de 2006, confirmaba la competencia autonómica para “la regulación de la organización de la Administración de la Generalitat, previendo como contenido en todo caso necesario de las leyes las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat; las formas de organización y de gestión de los servicios públicos; y, en fin, la actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de Derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos (...) ya que, en efecto, el precepto establece una reserva de ley autonómica en materia de organización de la Administración de la Generalitat, con el contenido necesario que en el mismo se determina, en cuyo ejercicio es obvio que la Comunidad Autónoma debe respetar las bases que el Estado dicte en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas al amparo de la competencia reservada en el artículo 149.1.18 CE, cuya menor extensión o alcance ha declarado una reiterada doctrina constitucional cuando se trata de aspectos internos de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3)”.

57. Las comunidades autónomas han ido construyendo su sector público institucional a medida en que han ido incorporando competencias a su acervo. Algunos entes instrumentales (p.ej. los servicios de salud) forman parte de ese sector público autonómico en todas las comunidades autónomas desde el momento en el que se asumen las competencias en sanidad. Otros entes, como pueden ser las empresas de radiotelevisión, existen en las comunidades autónomas en las que al tener una lengua oficial contribuían a la existencia de algún canal con contenidos en estas lenguas o se han creado por decisiones políticas para disponer de emisiones focalizadas en los problemas propios. La **variedad de entes** —tanto por su tipología, como por sus cometidos— y el tamaño del sector público institucional entre las comunidades autónomas presenta diferencias grandes. Esto obedece a opciones políticas sobre la necesidad o no de contar con organismos con personalidad jurídica diferenciada para determinadas actividades o servicios, por la mayor facilidad de contratación, la agilidad en la tramitación de las decisiones o para singularizar ciertos cometidos. Por eso mismo, los sectores públicos institucionales autonómicos han experimentado los flujos y reflujos en función de las circunstancias económicas y de la opinión predominante en cada momento. Nacen cuando existen nuevas necesidades de servicios que se quieren singularizar o precisan un uso de recursos o personal de una cierta entidad (ej. servicios sociales de atención a la dependencia), crecieron cuando se produjeron los fenómenos de huida del Derecho administrativo para eludir controles públicos (ej. fundaciones sanitarias), se reestructuraron y disminuyeron cuando la crisis económica propició dinámicas de recortes (ej. cierre de la televisión valenciana). De hecho, varias comunidades autónomas cuentan con leyes de reestructuración o racionalización de su sector público en los años que siguen a la crisis económica de 2007 (ej. Ley aragonesa 2/2008, de 14 de mayo; Ley gallega 14/2013, de 26 de diciembre; Leyes asturianas 1/ 2013, de 24 de mayo, y 8/2014, de 17 de julio; Ley riojana 2/2013, de 20 de julio).

58. Una consulta al inventario del sector público institucional permite saber qué entes conforman en cada comunidad autónoma su sector público instrumental y el número y tipo de entes existentes. En cifras globales con datos de 2025 existen 1287 entes autonómicos. Un 37,47 por 100 son de naturaleza administrativa, un 44,7 por 100 son de naturaleza empresarial y el 17,75 por 100 son de naturaleza fundacional. Las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía, Madrid, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana, por ese orden, son las que cuentan con un sector público más numeroso.

59. La legislación autonómica reguladora del sector público instrumental, a pesar de no contar con un corsé de legislación básica muy denso, tiene grandes similitudes. Aunque las denominaciones y tipos de entes pueden presentar pequeñas variaciones, lo cierto es que tienden a responder prácticamente a **la misma tipología** que existe para el sector público estatal. La mayoría de las comunidades autónomas cuenta con dos tipos de **organismos públicos** sometidos íntegra o parcialmente al Derecho público (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), muy similares a los organismos públicos estatales (*supra* § 9.49), y dos tipos de entes sometidos al Derecho privado (también muy similares a los del Estado: *supra* § 9.66): las empresas públicas para fines empresariales y las fundaciones públicas para desarrollar actividades sin ánimo de lucro. Algunas comunidades autónomas, como Galicia,

han incluido también las **agencias** entre los organismos públicos para desarrollar programas específicos. Varias leyes autonómicas incluyen expresamente menciones a las **universidades públicas** con sede en su comunidad autónoma como parte de su sector público autonómico (ej. Cantabria, Aragón, Castilla y León). Los **consorcios** (*supra* § 8 y § 9.64) también aparecen con frecuencia en la legislación referente al sector público autonómico (ej. Galicia, Castilla y León, La Rioja, e Illes Balears).

60. La legislación autonómica regula la **personalidad jurídica diferenciada** de estos entes, las fórmulas de control existentes de la Administración matriz sobre su desempeño, la forma de nombramiento de su dirección y los órganos rectores con los que cuentan. Generalmente los entes instrumentales con un régimen jurídico público se crean por ley autonómica. La legislación autonómica también regula el régimen del personal que presta sus servicios en estos entes que puede ser de naturaleza funcional o laboral en el caso de los organismos autónomos y laboral o de alta dirección en el resto.

61. Algunas comunidades autónomas han agrupado su actividad de signo empresarial bajo el **paraguas de una corporación** (ej. Corporación Empresarial Pública de Aragón, empresa pública Sociedad de Gestión Pública de Extremadura) para gestionar los títulos valores de su titularidad o, también, para realizar las encomiendas de gestión como medio propio de la Administración.

62. Las **universidades públicas**, excepto la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Menéndez Pelayo, dependen de las Comunidades Autónomas, aunque su régimen jurídico está conformado por normas estatales y autonómicas (la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario —LOSU— y las leyes autonómicas que regulan sus respectivos sistemas universitarios o alguno de sus elementos, como por ejemplo los Consejos Sociales de las universidades). Tienen autonomía para regular su actividad —su norma básica son los Estatutos—, para elegir sus órganos de gobierno, seleccionar su personal o expedir títulos académicos. Esta autonomía “garantiza la libertad de cátedra del profesorado, que se manifiesta en la libertad en la docencia, la investigación y el estudio” (art.3.3 LOSU), por lo tanto, garantiza derechos fundamentales. Las Comunidades Autónomas tienen que asegurar la financiación de sus universidades públicas, participan en la elección de algunos de sus órganos de gobierno (p.ej. los consejos sociales) y fijan límites a la política de personal ligados a los controles presupuestarios. La creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las privadas se realiza, generalmente, por ley autonómica.

63. Las **corporaciones de derecho público vinculadas a la Administración autonómica**, organizaciones de base corporativa constituidas por grupos de personas con intereses profesionales conjuntos y a las que el ordenamiento jurídico atribuye el ejercicio de funciones públicas, han ido diluyendo su presencia, aunque aún conservan algún papel. Así han ido desapareciendo las cámaras agrarias (ej. Ley 6/2021, de 5 de noviembre, de extinción de cámaras agrarias provinciales de Castilla-La Mancha). En cambio, siguen conservando cierta relevancia las cofradías de pescadores, que realizan funciones como el control de las tallas de pescados y mariscos o la vigi-

lancia de las zonas costeras frente al furtivismo, por lo que la legislación autonómica regula su forma de creación y disolución, composición u órganos (ej. Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia). También existe regulación autonómica relativa a colegios profesionales, si bien la exigencia de colegiación obligatoria se ha limitado a ciertas actividades.

64. Es menos frecuente que en el ámbito autonómico existan **administraciones independientes** —caracterizadas por una configuración legal que les permite ejercer sus funciones de forma neutral e independiente del poder político para garantizar la protección de derechos o valores fundamentales—. No obstante, encontramos también ejemplos en el espacio autonómico ligados a la protección de la transparencia (p.ej. la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias crea la figura del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con esta naturaleza), la protección de la pluralidad informativa (el Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) regulado por la Ley 2/2000, de 4 de mayo) o la protección de datos (Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos). El nombramiento parlamentario de los órganos directivos de este tipo de entes busca la máxima garantía de independencia en el ejercicio de sus funciones.

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*, 2ª 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/>

