Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 263-284
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L10
© Alba Nogueira López
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 10

ADMINISTRACIONS I SECTORS PÚBLICS AUTONÒMICS

Alba Nogueira López
Universitat de Santiago de Compostel·la (USC)

SUMARI: 1. EL SISTEMA ADMINISTRATIU AUTONÒMIC: 1.1. Naixement, traspàs d'efectius i mitjans materials; 1.2. Diversitat de tipologies organitzatives.—2. AUTONOMIA POLÍTICA, POTESTAT D'AUTOORGANITZACIÓ I LÍMITS DERIVATS DE LA LEGISLACIÓ ESTATAL: 2.1. Autonomia política i autoorganització; 2.2. La incidència dels principis d'estabilitat pressupostària i unitat de mercat en l'organització autonòmica.—3. LA LEGISLACIÓ DE RÈGIM JURÍDIC AUTONÒMICA: 3.1. Les previsions dels estatuts d'autonomia; 3.2. Lleis autonòmiques de règim jurídic de les administracions i dels seus sectors públics.—4. LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMIQUES: 4.1. Estructura orgànica central i perifèrica; 4.2. L'activitat exterior de les CA; 4.3. Alguns processos d'innovació i millora organitzativa en les administracions autonòmiques.—5. ELS SECTORS PÚBLICS AUTONÒMICS. TIPOLOGIA D'ENS INSTRUMENTALS.—6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. EL SISTEMA ADMINISTRATIU AUTONÒMIC

1.1. Naixement, traspàs d'efectius i mitjans materials

1. La Constitució espanyola de 1978 (CE) va marcar l'inici d'un procés de **descentralització política,** en obrir les portes a l'**Estat autonòmic.** El títol VIII de la Constitució recollia la possibilitat que l'articulació territorial pogués afegir un nivell institucional fins aleshores inexistent: les comunitats autònomes. Es tracta d'un nivell territorial que, si bé la Constitució no l'establia com a necessari (art. 137 CE: "L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per gestionar els seus interessos respectius"), amb el pas del temps va impulsar un procés generalitzat de descentralització. Avui tot el territori espanyol està articulat en comunitats autònomes. A diferència de municipis i províncies, les comunitats autònomes tenen una **autonomia de "naturalesa política", no administrativa**, caracteritzada per l'autogovern per a la gestió dels seus afers i el poder legislatiu sobre el seu àmbit competencial.

2. El **Tribunal Constitucional** ha anat construint una jurisprudència que fixa els contorns d'aquesta autonomia política. Les comunitats autònomes (CA), en l'exercici del seu autogovern, disposen de cambres parlamentàries que legislen en el marc de les seves competències, poden determinar-ne els pressupostos, ordenar-ne les despeses o establir certs tributs: "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 juliol, FJ 3). Així mateix, tenen: "competencia exclusiva 'para ordenar y regular su hacienda', 'como elemento indispensable para la consecución de su autonomía política'" (STC 31/2010, FJ 130). Igualment, una de les facetes més significatives de l'autonomia pressupostària que les comunitats autònomes tenen reconeguda constitucionalment com a manifestació de la seva autonomia política i financera (art. 2, 137 i 156.1 CE) és la capacitat per definir i ordenar les seves despeses en els pressupostos corresponents (STC 127/2019, FJ 4). També les habilita per dur a terme una "acció exterior" en defensa dels seus interessos davant la UE o tercers països; fins i tot, obrint oficines de representació exterior, sempre que no comportin subscriure tractats (*ius contrahendi*), la representació exterior de l'Estat (*ius legationis*), ni tampoc crear obligacions internacionals i sobre la responsabilitat internacional de l'Estat (STC 165/1994, STC 85/2016).

3. Les comunitats autònomes van accedir a l'autogovern per vies diverses, que van tenir impacte en el **nivell competencial de partida**. Un primer grup està format pels territoris que havien plebiscitat l'estatut d'autonomia durant la Segona República (País Basc, Catalunya, Galícia), als quals es va unir Andalusia: hi van accedir per la denominada "via ràpida" (disposició transitòria 2a, art. 151.1 CE), amb un nombre més alt de competències. Les comunitats autònomes de "via lenta" (art. 143.2 CE) van néixer amb un sostre competencial més baix i amb altres aspectes de l'autonomia política més delimitats (limitació de la capacitat presidencial de convocatòria electoral, celebració obligatòria de les seves eleccions coincidint amb les eleccions municipals). Els pactes entre els partits polítics UCD i PSOE que van impulsar la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic (LPrA), per frenar

el procés autonòmic, encara que van ser declarats substancialment inconstitucionals per la STC 76/1983, van tenir un efecte clar en el fet que aquestes comunitats autònomes triguessin a anivellar el seu sostre competencial amb les que hi havien accedit per la via ràpida.

4. Aquests **pactes autonòmics de 1981,** per a 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. Posteriorment, successives reformes d'aquests estatuts d'autonomia (1991, 1994, 1996-2001) van suposar **ampliacions competencials** en àmbits centrals de l'autogovern autonòmics com la sanitat o l'educació. Les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes no han estat exemptes de **conflictes competencials**, els quals són especialment acusats en els moments que coincideixen amb el naixement o reformes estatutaris o en períodes en què es produeixen processos de recentralització (les dades assenyalen pics de conflictivitat en les legislatures 1982-1989, 2000-2004 i 2011-2016).

6. A mesura que van anar aprovant els estatuts d'autonomia respectius, les comunitats autònomes van anar construint les administracions públiques pròpies. Igual que succeeix en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat (AGE, *supra* § 9.1), també en el pla autonòmic (*supra* § 1.18) en cada comunitat autònoma hi ha una administració **general** de la qual depenen administracions **especials** (organismes públics i agències), a més d'altres entitats amb formes juridicoprivades (societats de capital i funcionals) que, encara que no són formalment administracions públiques, tenen personalitat jurídica i integren l'anomenat "sector públic autonòmic", perquè gestionen serveis públics o duen a terme tasques d'interès públic.

7. Les CA disposen de **potestat d'autoorganització,** per la qual cosa la configuració dels seus models organitzatius autonòmics els dona àmplies dosis de llibertat per adoptar solucions organitzatives diverses (p. ex. una administració més centralitzada i compacta, o una administració més descentralitzada, amb oficines per tot el territori autonòmic; un sector públic instrumental més reduït o extens; la creació d'organismes conjunts amb els ens locals per a la prestació de serveis, etc.). No obstant això, s'ha de recordar que el naixement de les administracions autonòmiques va venir marcat inicialment per un procés de **traspàs de mitjans personals, materials i econòmics** que abans formaven part de l'AGE. En la mesura que la Constitució i els estatuts d'autonomia atribuïen a les CA competències que anteriorment gestionava l'Estat i ara correspondrien a les CA, aquí va haver-hi uns acords jurídics per fer efectius els mandats constitucionals de descentralització —els reials decrets de traspassos. Aquests mandants establien quins empleats públics i mitjans materials (pressupost, edificis…), prèviament dependents de l'AGE, eren necessaris per exercir les noves competències autonòmiques, els quals passaven a estar al servei dels nous governs i administracions autonòmics.

8. Per tant, el naixement de les administracions autonòmiques no es pot dir que s'hagi produït, al començament, amb un personal totalment nou, reclutat per processos selectius propis, i organitzant internament els seus serveis amb una estructura dissenyada a aquest efecte, sinó que és deutor d'aquests traspassos, que, sobretot, van incorporar empleats públics amb unes **formes d'organització, uns hàbits administratius i unes rutines ja assentats**. ARGULLOL (1985: 100) va assenyalar precisament: "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, s'han produït més de dos mil traspassos a les CA, de divers abast. Tot i que en l'última dècada el ritme s'ha alentit i molts anys no n'hi ha hagut cap o tan sols un grapat, els anys d'arrencada de l'Estat autonòmic (1982-85) i els anys que han encadenat reformes dels estatuts d'autonomia per ampliar-ne el marc competencial (1994-1998) s'han fet desenes de traspassos cada any de funcions i serveis que anteriorment gestionava l'AGE. Els traspassos no van cessar amb la constitució de les administracions autonòmiques, sinó que, malgrat que de manera menys intensa, **es continuen produint en l'actualitat** quan el Govern central i els governs autonòmics acorden la cessió total o parcial d'alguna competència. Així, per exemple, el 2021 es traspassaven al País Basc "les funcions de direcció, supervisió, organització, gestió econòmica i administrativa i inspecció dels centres penitenciaris situats en el seu àmbit territorial", acompanyades d'una extensa relació d'immobles (les presons), la subrogació del govern autonòmic en els contractes necessaris per al funcionament penitenciari (subministraments, manteniment, etc.) i el personal que hi presta els serveis. Aquest mateix any 2021 la Comunitat de Madrid veia ampliats els mitjans sanitaris traspassats, amb una modificació a l'alça correlativa del pressupost disponible per a aquestes finalitats.

1.2. Diversitat de tipologies organitzatives

10. El naixement de les administracions autonòmiques lligat al procés de traspàs de serveis i personal va influir en el fet que l'estructura organitzativa naixent fos bastant **semblant a la de l'AGE** (isomorfisme institucional: JIMÉNEZ ASENSIO, 2023, 99), per la qual cosa encara avui dia existeixen molts trets comuns quant a la manera com s'organitzen administrativament la majoria de les CA. No obstant això, hi ha certs aspectes territorials, polítics i lingüístics que hi introdueixen elements de diversitat organitzativa.

11. Des del punt de vista de la forma en la qual l'Administració autonòmica **es desplega en el territori autonòmic o coexisteix amb altres administracions territorials,** es pot distingir una certa diversitat de models. En primer lloc, la disposició addicional 1a de la Constitució espanyola feia un reconeixement exprés dels "drets històrics dels **territoris forals**", cosa que implica que tant el País Basc com Navarra tenen un sistema de finançament singular mitjançant un concert —recaptant els impostos estatals i aportant un "contingent" per sostenir les despeses centrals en el seu territori— i mantenen les seves estructures administratives històriques (singularment, les diputacions forals basques). La necessitat de disposar d'estructures dimensionades per recaptar i fiscalitzar tots els impostos en matèria tributària i l'existència a Euskadi de les diputacions forals i el Govern autonòmic impliquen una sèrie d'adaptacions organitzatives rellevants (art. 37-39 Estatut d'autonomia del País Basc [Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre, d'Estatut

d'autonomia per al País Basc [EAPB]). En segon lloc, les Illes Balears i les Canàries, per la **insularitat**, també compten amb modulacions organitzatives característiques: els consells insulars balears i els *cabildos* insulars canaris són entitats territorials híbrides (autonòmiques i locals) per a cada illa, que tenen òrgans de govern autònoms i capacitat d'iniciativa legislativa davant els parlaments autonòmics. En el cas de les comunitats autònomes **uniprovincials** (Astúries, Cantàbria, La Rioja, Madrid, Múrcia i Navarra, amb l'excepció de les Illes Balears), es produeix una assumpció de les competències pròpies de les diputacions provincials per evitar que, exactament sobre el mateix territori, s'encavalquin dues administracions —l'autonòmica i la provincial—, a causa de la qual cosa les administracions autonòmiques uniprovincials experimenten una ampliació de la seva esfera competencial i, paral·lelament, dels mitjans per exercir-la. L'article 40 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL) estableix: "Les comunitats autònomes uniprovincials i la Foral de Navarra assumeixen les competències, els mitjans i els recursos que corresponen en el règim ordinari a les diputacions provincials. Se n'exceptua la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en els termes del seu Estatut propi".

12. El Tribunal Constitucional (STC 32/1981) va establir una interpretació diferenciada per a la desaparició de les **diputacions provincials en les comunitats autònomes uniprovincials** que, d'acord amb el mateix TC, suposaria una "potenciació" de la seva autonomia institucional, enfront de l'intent de la Generalitat de Catalunya de suprimir també les diputacions provincials en el seu territori, que violaria la "garantia constitucional de les autonomies locals": "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. Finalment, algunes comunitats autònomes han optat per introduir **nivells territorials nous** (comarques, vegueries, etc., [*infra* § 11.64]) adaptats a les seves singularitats històriques o geogràfiques o bé, simplement, per **desconcentrar serveis autonòmics,** amb més proximitat als ciutadans. En alguns casos, les previsions en els estatuts d'autonomia no han estat objecte de desplegament, però algunes comunitats autònomes sí que han fet el pas substituint o complementant l'Administració perifèrica de base provincial amb ens de naturalesa administrativa d'un nivell territorial menor.

14. Sempre que aquests nivells diferents dels provincials formin part de l'Administració autonòmica i no pretenguin suprimir la província com a divisió territorial de l'Estat, el Tribunal Constitucional no aprecia problemes de constitucionalitat per crear-ne. Així la STC 31/2010 assenyala: "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 constitucionales". S'hi

afirma la constitucionalitat de l'article 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. L'existència de dues llengües oficials en diverses comunitats autònomes (País Basc, Galícia, Navarra, Comunitat Valenciana i Illes Balears) —tres, a Catalunya— té unes clares repercussions administratives, en fixar un **règim lingüístic** per garantir que els ciutadans, en les relacions amb totes les administracions presents en aquest territori, puguin triar amb plena validesa la llengua en la qual es comuniquen i tramiten els seus procediments.

16. La STC 82/1986 assenta els efectes juridicopúblics que té l'**oficialitat 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)". A més: "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. Per aquest motiu, la legislació autonòmica estableix previsions específiques per garantir que, en l'accés a l'**ocupació pública,** s'acrediti el coneixement de les dues llengües oficials, a fi que els ciutadans puguin fer efectiu el seu dret d'elecció lingüística. La STC 46/1991 avalava l'exigibilitat del coneixement en l'accés per a tots els empleats públics, en entendre que formava part del "mèrit i la capacitat", a més que garanteix el dret d'elecció lingüística dels ciutadans i contribueix a l'eficàcia de la mateixa Administració.

18. Les modulacions organitzatives que exigeix aquesta cooficialitat lingüística també solen incloure **garanties procedimentals** d'ús de les dues llengües o regles sobre la disponibilitat de documents administratius, publicacions oficials o senyalització en les llengües oficials.

19. Aquest règim lingüístic té manifestacions de menor intensitat (sense proclamar l'oficialitat) en altres comunitats autònomes: bé perquè expressament ho preveuen els seus estatuts, en establir mandats de protecció i facilitació del seu ús públic (el gallec, a Castella i Lleó; "les llengües i modalitats pròpies d'Aragó", l'asturià/bable, a Astúries), bé perquè la Carta europea de llengües regionals o minoritàries —un tractat internacional ratificat per Espanya— introdueix en la part II disposicions actives de protecció en la vida pública i en l'educació amb repercussions administratives també per a altres llengües no oficials a Espanya o a tot Espanya (el gallec a Extremadura, el català a Múrcia, l'amazic a Melilla, l'àrab/darija a Ceuta, el portuguès a Castella i Lleó i Extremadura).

2. AUTONOMIA POLÍTICA, POTESTAT D'AUTOORGANITZACIÓ I LÍMITS DERIVATS DE LA LEGISLACIÓ ESTATAL

2.1. Autonomia política i autoorganització

20. Les comunitats autònomes poden organitzar la seva Administració de la manera que considerin més convenient per gestionar les seves competències i atendre la ciutadania. La STC 77/2017, de 21 de juny (FJ 4) ens recorda amb precisió els trets definitoris d'aquesta potestat d'autoorganització de la comunitat autònoma: "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 capacitat autonòmica de configurar lliurement la seva Administració està condicionada perquè l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre les "bases de règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles". Aquestes **bases que pot fixar l'Estat** constituirien el mínim comú denominador per a totes les administracions públiques (principis que regeixen l'activitat administrativa, règim bàsic dels òrgans administratius, regles essencials de l'ocupació pública). En síntesi, aquestes disposicions es troben avui recollides en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), i en el 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). Aquestes dues lleis que encapçalen el règim jurídic de l'Administració i dels seus mitjans personals —els empleats públics— recullen aquestes bases comunes, que han de respectar les comunitats autònomes quan exerceixen la seva potestat d'autoorganització. En el cas de la LRJSP, s'hi fa amb una tècnica normativa una mica més confusa, perquè només una part de l'articulat s'aplica al conjunt de les administracions públiques. La disposició final 14a LRJSP especifica quins preceptes de la llei es dicten en virtut d'aquesta competència bàsica estatal, al voltant d'un terç, i quins solament regulen a l'Administració i sector públic estatal i hi són aplicables, però no a l'autonòmic.

2.2. La incidència dels principis d'estabilitat pressupostària i unitat de mercat en l'organització autonòmica

22. Les administracions autonòmiques han configurat la seva estructura organitzativa i serveis en funció de les seves necessitats (per exemple, per oferir serveis a una població més o menys dispersa o envellida) i de l'orientació política dels governs que han tingut al capdavant (ampliant o reduint l'aparell administratiu i prestacional). Ara bé, la crisi econòmica que comença el 2007, que coincideix en el temps amb l'impuls des del Govern central de diverses iniciatives de **signe recentralitzador** (p. ex. informe CORA; Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local [LRSAL]; Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat [LGUM]), posen en primer pla els principis d'estabilitat pressupostària i unitat de mercat que afecten la potestat d'autoorganització autonòmica per les implicacions organitzatives.

23. Amb la modificació inusualment ràpida de la Constitució espanyola, enmig de l'aguda crisi econòmica que s'inicia el 2007, es va incloure en l'article 135 CE l'afirmació del **principi d'estabilitat pressupostària** ("1. Totes les administracions públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària") i una regulació mínima sobre el seu règim jurídic, que va ser posteriorment desplegat per la Llei general d'estabilitat pressupostària, text refós aprovat per Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre (després, derogada i substituïda per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera [LOEPSF]). El principi d'estabilitat pressupostària, destinat a posar límits al dèficit estructural i al volum de deute, va tenir repercussions organitzatives importants en les administracions autonòmiques. D'una banda, va introduir uns severs mecanismes unilaterals de supervisió i sanció estatals, que afecten la mateixa noció d'autonomia política. D'altra banda, estableix disposicions organitzatives que articulen procediments i plataformes telemàtiques (oficina virtual per a la coordinació financera amb les comunitats autònomes) per permetre un accés de l'Administració General de l'Estat constant i transversal a totes les dades rellevants de l'activitat econòmica autonòmica i als serveis administratius corresponents. Finalment, imposa, en cas de desviació, mesures concretes que poden afectar l'autonomia organitzativa (p. ex. informes per a la reordenació dels sectors públics autonòmics, plans econòmics financers amb obligacions de supressió de despeses en retribucions del personal).

24. ALBERTÍ (2013) emmarca aquesta reforma en un procés recentralitzador de "revisió general de l'estat autonòmic" en detriment de la seva autonomia política i financera. La STC 215/2014 considera constitucionals els forts controls pressupostaris unilaterals de l'Estat sobre les comunitats autònomes previstos en la LOEPSF, que desplega l'article 135 CE, que inclouen mesures coercitives.

25. El **principi d'unitat de mercat** també va experimentar un auge important en la dècada passada, en gran manera replicant internament els efectes que pretenia la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior europeu. La LGUM pretenia impulsar un ampli procés de reformes per facilitar la llibertat de

circulació de béns i persones i el lliure establiment de persones. En la diana de les reformes hi havia essencialment els procediments i normes autonòmics als quals se sotmetien les activitats econòmiques, per la qual cosa era una llei amb profundes conseqüències sobre el marc competencial autonòmic i sobre la gestió ordinària d'assumptes. A més, inclou una sèrie de disposicions de caràcter organitzatiu (capítol VI) aplicables a les administracions autonòmiques i locals que estableixen registres, bases de dades comunes i sistemes d'intercanvi d'informació per operativitzar els principis que sustenten la llei. La STC 79/2017 en va declarar inconstitucionals diversos dels preceptes i, singularment, el principi d'eficàcia en tot el territori nacional dels actes, disposicions i mitjans d'intervenció de les autoritats competents.

26. Mitjançant aquest principi, per exemple, l'autorització per gestionar residus perillosos obtinguda en una comunitat autònoma podia servir per operar en tot el territori espanyol, amb independència que altres comunitats autònomes tinguessin una legislació pròpia que pogués ser més dura o exigir altres requisits (p. ex. dipòsit d'una fiança enfront de riscos).

27. La STC 79/2017 declara inconstitucional aquest principi, perquè vulnera el principi general de **territorialitat de les competències autonòmiques**: "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 LEGISLACIÓ DE RÈGIM JURÍDIC AUTONÒMICA

3.1. Les previsions dels estatuts d'autonomia

28. Els estatuts d'autonomia contenen, en la gran majoria, previsions sobre les seves administracions respectives i sobre els governs, amb la seva doble naturalesa política i administrativa (per exemple, segons l'art. 29 EAPB: "El Govern Basc és l'òrgan col·legiat que ostenta les funcions executives i administratives del País Basc"). A més de fixar disposicions sobre la presidència i el govern, en general s'hi inclouen també regles bàsiques sobre l'**estructura administrativa autonòmica**. Molts estatuts d'autonomia contenen també previsions específiques sobre la seva hisenda. Algunes comunitats autònomes inclouen disposicions específiques sobre una **organització territorial pròpia** (comarques, vegueries, territoris històrics), per acostar la seva activitat a la ciutadania amb oficines perifèriques que no prenen com a base la divisió provincial. Els estatuts també introdueixen habitualment principis i mecanismes de col·laboració amb els ens locals. Els estatuts d'autonomia modificats més recentment (Catalunya, Andalusia, Comunitat Valenciana, Aragó, Canàries, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Castella i Lleó) solen regular esquemàticament també l'**acció exterior autonòmica**: acords internacionals o transfronterers, relació amb residents absents, oficines de representació d'interessos.

29. El **principi d'autoorganització**, que faculta les comunitats autònomes per configurar la seva pròpia Administració autonòmica, troba reconeixement estatuta-

ri. Per exemple, l'article 39 de l'Estatut de Galícia disposa que "correspon a la Comunitat Autònoma la creació i l'estructuració de la seva pròpia Administració pública, dins dels principis generals i normes bàsiques de l'Estat". En el mateix sentit, es poden citar l'art. 79 de l'Estatut d'autonomia d'Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, EAIB) i l'art. 37 de l'Estatut d'autonomia de Madrid (Llei orgànica 3/1983, de 25 de febrer, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid, EACM).

30. Els **estatuts d'autonomia reformats** en l'onada que comença l'Estatut català de 2006 han tendit a introduir una **regulació més densa** de totes les qüestions institucionals i organitzatives, així com catàlegs de drets dels ciutadans. La consolidació dels seus models institucionals al llarg dels anys de construcció de l'Estat autonòmic ha propiciat l'**elevació de rang normatiu** de qüestions organitzatives que havien estat regulades prèviament en lleis autonòmiques de desplegament estatutari (p. ex. principis d'actuació administrativa, defensors del poble autonòmics, òrgans de garantia jurídica, acció exterior autonòmica). Diversos estatuts han recorregut a expressions com ara que l'Administració autonòmica té "la condició d'**Administració ordinària**" (art. 71 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya [Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, EACat]; art. 61 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó [Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, EAAr]; art. 28 bis de l'Estatut foral de Navarra (Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra [LORAFNA]), per significar que té una presència transversal i homogènia en el territori autonòmic desplegant un ampli feix de competències executives (sanitat, educació, ordenació del territori, agricultura, etc.) per gestionar els interessos públics i, eventualment, assumir les altres que l'Estat pugui transferir amb posterioritat, sense que això presenti defectes de constitucionalitat, ja que ni suposa l'exclusió de l'Administració perifèrica de l'Estat (*supra* § 9.34) ni de les competències executives que li corresponen (STC 31/2010, FJ 30).

31. Els estatuts que s'han modificat o aprovat en aquesta segona onada que comença en aquest segle també tendeixen a **incloure referències als principis d'organització i funcionament de l'Administració** que clarament assenyalen un moment nou. Al costat de principis clàssics, que podem trobar també en la CE: objectivitat (art. 62 EAAr) coordinació (art.71 EACat), jerarquia i imparcialitat (art. 133 de l'Estatut andalús [Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia, EAAnd]), eficàcia (art. 61 de l'Estatut canari [Llei orgànica 1/2018, de 5 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Canàries, EACan])…, se'n poden trobar d'altres de més nous, que han anat sorgint per influència del dret de la Unió Europea i per legislació de nou encuny que ha inspirat aquests textos estatutaris més moderns (transparència: art. 71 EACat; bona administració: art. 28 bis LORAFNA; protecció de la confiança legítima: art. 133 EAAnd; art. 62 EAAr; lleialtat institucional: art. 133 EAAnd; subsidiarietat: art. 61 EACan).

32. Pel que fa a les institucions d'autogovern amb **funcions consultiva o de control** més directament lligades a l'activitat administrativa, és freqüent que s'incloguin també previsions en els estatuts d'autonomia. Els defensors del poble, que en molts casos recuperen denominacions tradicionals (Síndic de Greuges, Valedor do Pobo, Procurador del Comú), apareixen regulats en molts estatuts d'autonomia com un comissionat dels parlaments o assemblees autonòmiques, per garantir-ne la independència davant l'Administració, que s'ocupa de "la protecció i defensa dels drets constitucionals dels ciutadans i dels drets i principis reconeguts en el present Estatut enfront de l'Administració de la Comunitat, la dels seus ens locals i la dels diferents organismes que d'aquestes depenguin" (art. 18 de l'Estatut d'Autonomia castellà–lleonès [Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó, EACyL]).

33. També és habitual trobar previsions estatutàries sobre uns altres **òrgans o institucions amb funcions d'assessorament jurídic** (la major part dels estatuts contenen referències a la creació de consells consultius per exercir l'alt assessorament a l'Administració), de control de comptes (p. ex. Catalunya, Galícia, Andalusia, Astúries, Extremadura) o en matèria econòmica, amb la creació de consells socials i econòmics (Comunitat Valenciana, Aragó, Extremadura, Castella i Lleó). L'absència de previsions estatutàries sobre l'existència d'aquests ens consultius, en tot cas, no impedeix que amb posterioritat a l'aprovació dels estatuts d'autonomia els parlaments autonòmics puguin aprovar lleis autonòmiques per crear-los. Per contra, alguns estatuts han inclòs renúncies expresses a exercir aquesta potestat d'autoorganització confiant aquestes funcions a òrgans de l'Estat. Així, per exemple, l'article 41 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria (Llei orgànica 8/1981, de 30 de desembre, d'Estatut d'autonomia per a Cantàbria, EACant): "El control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma lo ejercerá el Tribunal de Cuentas del Estado".

34. La crisi econòmica desencadenada el 2007, unida a corrents ideològics de reducció i centralització dels aparells administratius, va portar a encarregar des del Govern central a la Comissió per a la Reforma de l'Administració (CORA) un informe. L'informe CORA, publicat el juny de 2013, no es limitava a fer propostes per simplificar i reestructurar l'estructura administrativa de l'AGE, sinó que abordava també les duplicitats existents entre l'Estat i les CA amb apostes de signe recentralitzador. Entre les seves propostes per suprimir entitats "duplicades, ineficients o no sostenibles" s'indicava que les CA podien "guanyar en eficiència exercint les seves facultats d'autoorganització, que els permeten prendre decisions de reducció o eliminació de dependències i òrgans administratius" com "la supressió d'entitats o la reducció de la mida d'algunes, fins i tot d'especial rellevància institucional, com les assemblees legislatives o els defensors del poble". També es proposava "que, per part d'òrgans estatals, siguin assumides funcions realitzades per òrgans autonòmics. Aquest és el cas de les competències atribuïdes als tribunals de comptes, agències de protecció de dades, juntes consultives de contractació administrativa, tribunals administratius de recursos contractuals, agències d'avaluació de l'àmbit universitari, agències autonòmiques de l'energia, agències de meteorologia, òrgans d'inspecció d'aeroports, instituts d'opinió, instituts o serveis cartogràfics, òrgans de defensa de la competència, entre d'altres". El debat, plantejat en **termes exclusivament econòmics i de reducció dels ens públics,** defugia l'afectació de drets dels ciutadans a la qual podia conduir aquest aprimament administratiu per concentrar funcions de tutela de drets en òrgans moltes vegades ja col·lapsats per una alta càrrega d'assumptes. Això, sense oblidar les dificultats jurídiques que representa la invasió d'espais d'autoorganització autonòmica, recolzats a més, en molts casos, sobre previsions en els estatuts

d'autonomia. Encara que va haver-hi alguna comunitat autònoma que es va fer ressò d'aquestes propostes, en general no van ser secundades o, en algun cas, van fer un camí d'anada i tornada en certificar els problemes apuntats (p. ex. la Llei castellanomanxega 1/2014, de 24 d'abril, de supressió de la Sindicatura de Comptes, que residenciava el control en el Tribunal de Comptes estatal va anar seguida de la Llei castellanomanxega 7/2021, de 3 de desembre, de la Cambra de Comptes de Castella–la Manxa, que tornava a crear aquesta institució per fiscalitzar "des del coneixement que proporciona la proximitat").

3.2. Lleis autonòmiques de règim jurídic de les administracions i dels seus sectors públics

35. Les succintes previsions dels estatuts d'autonomia sobre l'organització administrativa autonòmica es van completar en la majoria de les comunitats autònomes amb textos legals que detallen les previsions aplicables a la seva Administració i sector públic. A vegades, aquesta regulació es troba parcialment en **lleis reguladores dels governs autonòmics** (p. ex. Llei gallega 1/1983, reguladora de la Xunta i el seu president; Llei 3/1984, de 25 d'abril, sobre règim jurídic del govern i de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella–la Manxa), amb previsions sobre la seva dimensió política (nomenament dels consellers, relacions amb el parlament) i algunes mencions de signe administratiu (atribucions dels òrgans directius, delegació de funcions). No obstant això, és més freqüent que la regulació detallada de les administracions autonòmiques es trobi en **lleis de règim jurídic de l'Administració** (p. ex. Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; Llei càntabra 5/2018, de 22 de novembre, de règim jurídic del Govern, de l'Administració i del sector públic institucional) que entren a regular amb més extensió altres qüestions organitzatives: principis organitzatius; regles referents als òrgans de l'Administració, singularment, als òrgans col·legiats; regulació de les alteracions de competència dels òrgans o, més recentment, previsions sobre l'Administració electrònica o els drets dels ciutadans. Aquestes lleis a vegades inclouen la tipologia d'ens instrumentals dependents de l'Administració autonòmica —el sector públic autonòmic— i les seves normes de creació, funcionament i control. A vegades, en canvi, hi ha **lleis específiques per regular el sector públic autonòmic** (p. ex. Llei balear 7/2010, del sector públic instrumental).

36. Es pot apreciar com aquestes lleis autonòmiques de règim jurídic de l'Administració i el seu sector públic han anat experimentant **reformes en paral·lel a canvis en la legislació bàsica de l'Estat** (Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú; Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat; Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques [LPAC] i LRJSP) i a moments de canvis polítics o econòmics amb impacte organitzatiu, com va succeir amb processos de reestructuració o aprimament dels ens pertanyents als sectors públics autonòmics a partir de la crisi econòmica del 2007 (p. ex. Llei aragonesa 2/2008, de 14 de maig,

de reestructuració del sector públic empresarial; Llei gallega 14/2013, de 26 de desembre, de racionalització del sector públic autonòmic de Galícia; lleis asturianes 1/2013, de 24 de maig, i 8/2014, de 17 de juliol, de reestructuració del sector públic autonòmic; Llei de La Rioja 2/2012, de 20 de juliol, de racionalització del sector públic).

37. La legislació autonòmica de règim jurídic de l'Administració i reguladora dels ens instrumentals que conformen el seu sector públic **ha de respectar les bases** que fixa la LRJSP, dictada a l'empara de l'article 149.1.18 CE (que atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre les bases règim jurídic de les administracions públiques), de l'article 149.1.13 CE (relatiu a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i de l'article 149.1.14 CE (relatiu a la hisenda pública general). No tot l'articulat d'aquesta llei té caràcter bàsic i és aplicable a les comunitats autònomes, sinó tan sols els articles que s'esmenten en la disposició final catorzena.

4. LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMIQUES

38. L'estructura organitzativa de les disset comunitats autònomes té **trets coincidents entre si** —perquè hi ha legislació bàsica estatal que unifica i també per l'herència històrica de com sorgeix—, però igualment presenta **caràcters diferenciats** —pel principi d'autoorganització i les singularitats polítiques o territorials assenyalades abans. Per aquest motiu, qualsevol esforç de sistematització ha d'assenyalar aquests trets de semblança i apuntar algunes de les respostes singulars o experiències innovadores, que moltes vegades obren una senda que posteriorment és seguida per altres comunitats autònomes. Així va ocórrer, per exemple, quan es van crear les primeres agències i conselleries de medi ambient, que elevaven el rang orgànic d'una matèria que abans tenia el nivell de direcció general en els organigrames (per exemple, la Llei murciana 10/1986, de 19 de desembre, de l'Agència Regional de Medi Ambient i la Naturalesa); quan es van començar a obrir oficines de representació d'interessos a l'exterior (Catalunya i el País Basc van establir sengles oficines, el Patronat Català Pro Europa i Interbask el 1986 i, després, gairebé totes les comunitats autònomes van obrir les seves delegacions), o quan es van singularitzar ens per promoure la igualtat de la dona (p. ex. Emakunde – Institut Basc de la Dona, creat el 1988).

39. En tot cas, cal assenyalar que les administracions autonòmiques en aquest procés de creixement, per assumpció de competències dels seus estatuts d'autonomia o per transferències posteriors i consolidació del seu paper, fan una activitat administrativa transversal (autoritzacions, expropiacions, sancions, subvencions, etc.) i, sobretot, assumeixen un paper destacat en la prestació de serveis essencials.

40. El pes de les administracions autonòmiques es pot percebre examinant les **dades d'ocupació pública**. El *Butlletí Estadístic del Personal al Servei de les Administracions Públiques*, que publica semestralment el Ministeri de Política Territorial permet apreciar l'evolució. Actualment, aproximadament un

18 % dels empleats públics forma part del sector públic de l'Estat, un poc més d'un 62 % serveix les disset CA i les dues ciutats autònomes, i un 20 % depèn dels ens locals. La inflada xifra d'empleats públics autonòmics s'explica fonamentalment per l'elevat pes que hi tenen l'educació (universitària i no universitària) i la sanitat, de la mateixa manera que en l'AGE les forces i cossos de seguretat, defensa o justícia tenen un pes rellevant en el volum total. Dels 1.845.000 empleats autonòmics, una part molt rellevant, aproximadament 1.300.000, són personal sanitari o docent. En canvi, el personal dels serveis administratius (ex. lletrats, administratius, tècnics, conserges, etc.), que fan les funcions de decisió, assessorament, tramitació d'expedients o fiscalització i inspecció, representa una xifra pràcticament igual en l'AGE i en el conjunt de CA (un poc més de 200.000, respectivament).

4.1. Estructura orgànica central i perifèrica

41. La majoria de les comunitats autònomes tenen a la seva legislació una menció expressa al **principi de jerarquia** (per exemple, art. 3 *b*) de la Llei 9/2007, de 22 d'octubre, de l'Administració de la Junta d'Andalusia). Els òrgans administratius exerceixen les seves competències sota la direcció i la supervisió de l'òrgan de què depenen jeràrquicament. Aquest pot dictar ordres i emetre instruccions i circulars per fixar els criteris per a l'aplicació de les normes jurídiques en l'exercici de les seves funcions i per al funcionament dels serveis.

42. Sota el comandament de les persones titulars de les conselleries, que formen part dels consells de govern autonòmics, al costat de la persona que ocupa la presidència autonòmica, se solen situar en l'estructura centralitzada òrgans de caràcter directiu amb la denominació de "secretaries generals" (o secretaries generals tècniques) i "direccions generals". Són càrrecs de designació política, però amb funcions administratives. Les **secretaries generals** s'ocupen de la coordinació interna de l'activitat de cada conselleria i de les funcions lligades a aquesta activitat interna (assessorament jurídic, personal, pressupost). D'altra banda, les **direccions generals** tenen encomanades parcel·les materials de l'activitat que correspon competencialment a la conselleria corresponent (p. ex. dins d'una conselleria d'agricultura i pesca sol haver-hi direccions generals diferenciades per a cadascun d'aquests àmbits). Algunes comunitats autònomes, com Galícia o La Rioja, preveuen en la seva regulació l'existència de segons nivells per a les conselleries (viceconselleries) o per a les secretaries generals (subsecretaries). Altres comunitats autònomes (p. ex. Cantàbria) han institucionalitzat en la seva legislació una comissió de secretaris generals, com a òrgan col·legiat de preparació tècnica dels consells de govern.

43. Un segon nivell administratiu, dependent jeràrquicament dels anteriors, és el dels **subsecretaris generals i subdirectors generals**. Són llocs generalment de lliure designació, però als quals només es pot accedir tenint prèviament la condició de funcionari del grup A1. L'organigrama es completaria jeràrquicament amb serveis, seccions i negociats encapçalats per una persona titular pertanyent a l'ocupació pública.

44. Les normes de règim jurídic autonòmic solen contenir una regulació detallada del funcionament dels seus **òrgans col·legiats**, ja que aquesta és una matèria en la qual la legislació estatal té un abast bàsic limitat (art. 15.1 LRJSP). Se'n regulen les

regles de quòrum, composició, presa d'acords o constància de les decisions. Hi ha normes que estableixen denominacions concretes per a aquests òrgans pluripersonals en funció de la mena de composició o funcions que exerceixen (p. ex. comissionis, comitès, consells o observatoris, en l'art. 79 de la Llei càntabra 5/2018, de 22 de novembre, de règim jurídic del govern, de l'Administració i del sector públic institucional). També es preveu habitualment en la legislació de règim jurídic autonòmica la regulació dels **òrgans col·legiats de cooperació** amb altres administracions (Comissió Bilateral de Cooperació Aragó–Estat o Comissió Mixta de Transferències, en la Llei aragonesa 5/2021, de 29 de juny, d'organització i règim jurídic del sector públic).

45. La STC 50/1999, FJ 7, va fixar que la **regulació estatal bàsica dels òrgans col·legiats** ha de deixar espai a la regulació autonòmica: "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. Juntament amb els òrgans de l'Administració centralitzada que les diferents administracions autonòmiques radiquen en la localitat on té la seu el govern autonòmic, existeix una **estructura organitzativa perifèrica,** generalment de base provincial, per acostar les oficines administratives i serveis als ciutadans. Aquests òrgans descentralitzats tenen una persona titular que forma part dels òrgans de caràcter directiu de l'Administració (delegat o delegada provincial o territorial, com, per exemple, el delegat Territorial del Govern d'Aragó a Terol) i unes unitats administratives amb una estructura jeràrquica igual a la central (serveis, seccions, negociats). No obstant això, cal tenir presents les alteracions d'aquesta organització perifèrica que s'han assenyalat abans en les comunitats autònomes uniprovincials o insulars o les que han creat una estructura perifèrica comarcal que complementa o substitueix la provincial. També existeixen determinats serveis que organitzativament han tingut tradicionalment una **base territorial diferent de la provincial** (p. ex. àrees sanitàries, districtes forestals).

4.2. L'activitat exterior de les CA

47. L'activitat autonòmica i la seva organització està regida per un principi de territorialitat, però en un món globalitzat existeixen interessos autonòmics que poden requerir una acció exterior (residents absents, captació d'inversions econòmiques, participació en negociacions que afecten les CA). Per aquest motiu, les comunitats autònomes han establert al llarg del temps oficines administratives sota diferents modalitats jurídiques tant per representar els seus interessos davant l'Administració General de l'Estat i davant la Comissió Europea com en països estratègics per les seves connexions històriques (fluxos d'emigració rellevants) o per l'interès econòmic. Per tant, es tracta d'**oficines administratives fora dels límits administratius de la**

comunitat autònoma. En alguns casos, aquestes oficines tenen forma fundacional o consorcial (Fundació Galícia–Europa, Oficina de les Illes Balears a Brussel·les) per permetre la participació de representants econòmics i socials o d'altres administracions en la seva missió. En altres casos, s'integren en l'organigrama administratiu autonòmic (Oficina de la Comunitat de Madrid a Brussel·les).

48. Aquestes oficines poden desplegar una activitat del que es denomina **paradiplomacia** —contactes per defensar els seus interessos, reforçar llaços culturals o prestar serveis als seus residents absents o a empreses a l'exterior—, però no tenen capacitat per contreure acords jurídicament vinculants per a Espanya ni que originin responsabilitats per a l'Estat. La Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, ha introduït l'obligatorietat que l'obertura d'aquestes oficines compti amb un tràmit d'informe previ del Ministeri d'Afers Exteriors i, en cas que es dediquin a la promoció comercial, del Ministeri d'Economia.

49. La STC 31/2010 resumeix la doctrina constitucional sobre la possibilitat que existeixin **activitats autonòmiques amb efectes extraterritorials** i l'abast de l'acció exterior autonòmica: "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. Alguns processos d'innovació i millora organitzativa en les administracions autonòmiques

50. La legislació autonòmica de règim jurídic de l'Administració i/o alguna legislació sectorial autonòmica ens mostra també fórmules noves per resoldre alguns dels problemes jurídics o de gestió que tenen les administracions públiques. Són **processos d'innovació normativa i organitzativa** que mostren una capacitat adaptativa a nous reptes o que resolen vells problemes amb noves perspectives.

51. La implantació de l'**Administració electrònica** ha impulsat solucions normatives i organitzatives singulars. Aragó, que ja havia introduït una regulació molt prolixa d'aquesta qüestió en la Llei 5/2021, de 29 de juny, d'organització i règim jurídic del sector públic, va explorar les potencialitats del *blockchain* (cadena de blocs) en la seva contractació pública amb la finalitat d'agilitzar aquests processos. Al costat d'aquestes solucions noves que milloren el treball intern de

l'Administració, també cal destacar l'esforç que ha fet alguna legislació social autonòmica per millorar l'atenció al públic en entorns en què cada vegada és més freqüent l'obligació de relacionar-se telemàticament. L'existència d'amplis col·lectius amb poques competències digitals o que no disposen de mitjans (dispositius electrònics, bona connexió wifi) ha portat a organitzar serveis específics de mediació i suport a la ciutadania per tramitar determinats programes (p. ex. accés a l'habitatge), amb una activitat més focalitzada i àmplia que les funcions que la LPAC atribueix a les oficines d'assistència en matèria de registres.

52. Les persones que componen l'**ocupació pública autonòmica** són determinants per poder impulsar processos de millora organitzativa i per implantar noves maneres de treball i d'atenció al públic. En gran mesura, la capacitat d'adaptació al canvi ve determinada per les competències i destreses professionals que tinguin els empleats públics. Aquestes competències es poden adquirir mitjançant activitats de formació contínua al llarg de la vida professional, però també han de ser objecte d'acreditació com a part del "mèrit i capacitat" que s'acredita en el moment d'accés. La Generalitat Valenciana ha engegat un procés de canvi en els processos selectius per introduir en les proves selectives exigències que s'aparten del model estrictament memorístic i fonamentalment jurídic per tal de valorar també la capacitat de resolució de problemes, treball en grup i altres competències necessàries per a una bona administració [*infra* § 31.80]. També caldria assenyalar l'ampli treball de **millora normativa** que ha fet la Generalitat de Catalunya que ha conduït, entre altres mesures, a "netejar" l'ordenament jurídic en derogar expressament 1.250 normes adoptades entre el 1977 i el 1985 que ja estaven derogades tàcitament. Aquesta penosa tasca de revisió facilita l'activitat interna de gestió i la dels operadors jurídics a l'hora d'identificar l'ordenament jurídic aplicable a la presa de decisions administratives.

53. Un àmbit que presenta mancances en el seu tractament jurídic és el de la **inspecció i l'activitat de subjectes privats que fan funcions públiques de control** (entitats col·laboradores) [*infra* § 22.38]. La Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les **administracions públiques de Catalunya** introdueix en el títol VII la regulació de les potestats d'inspecció i control. D'una banda, estableix una regulació de rang legal general, no sectorial, de l'activitat d'inspecció i del valor probatori de les actuacions inspectores, qüestió absent, per exemple, en la legislació estatal de règim jurídic. D'altra banda, regula de manera pionera el paper que correspon a les entitats col·laboradores amb l'Administració en aquestes tasques (p. ex. empreses que verifiquen la seguretat industrial d'ascensors o línies elèctriques o hi que col·laboren fent mesuraments ambientals), els efectes jurídics que té, i les maneres de garantir-ne la independència i professionalitat en l'exercici privat d'aquestes funcions públiques.

54. La pandèmia de la COVID-19 ha obligat a buscar **noves formes organitzatives** per resoldre algunes situacions urgents. Aragó va assajar la posada en marxa d'unitats transitòries de suport a la gestió. Es tractaria d'unitats administratives temporals on poden treballar conjuntament empleats públics procedents de serveis de diferents conselleries, amb la finalitat d'executar una tasca o un programa concret que requereix interdisciplinarietat i la conjunció d'esforços concentrats en el temps.

Aquesta solució es va consolidar normativament en l'article 12 de la Llei aragonesa 1/2021, d'11 de febrer, de simplificació administrativa per a la "gestió coordinada de procediments" o "la gestió massiva i ocasional de procediments" (p. ex. la pandèmia, l'autorització d'una gran instal·lació industrial, l'autorització massiva d'instal·lacions renovables), i suposa una forma de treball nova, que s'aparta de les rigideses que marquen les relacions interdepartamentals. Amb una orientació semblant, Extremadura regula la "governança pública per projectes" en la Llei 4/2022, de 27 de juliol, de racionalització i simplificació administrativa.

5. ELS SECTORS PÚBLICS AUTONÒMICS. TIPOLOGIA D'ENS INSTRUMENTALS

55. Les comunitats autònomes tenen un sector públic integrat per una diversitat d'ens instrumentals o dependents per prestar serveis (p. ex. sanitat, control meteorològic) o fer activitats empresarials (p. ex. tractament de residus, construcció o manteniment d'infraestructures) dins del seu àmbit competencial. La creació d'ens instrumentals de diversa naturalesa amb personalitat jurídica pròpia dependents de les administracions autonòmiques també s'enquadra en la **potestat d'autoorganització** de la comunitat autònoma. De fet, les previsions contingudes en la LRJSP, de caràcter bàsic per a tot el sector públic institucional, són molt escasses (principis, obligació d'inscripció en l'inventari d'ens del sector públic) i deixen un ampli marge de configuració autonòmica.

56. La STC 31/2010, FJ 31, sobre l'Estatut català de 2006, confirmava la competència autonòmica per a: "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. Les comunitats autònomes han anat construint el seu sector públic institucional a mesura en què han anat incorporant competències al seu patrimoni. Alguns ens instrumentals (p. ex. els serveis de salut) formen part d'aquest sector públic autonòmic en totes les comunitats autònomes des del moment en què s'assumeixen les competències en sanitat. Altres ens, com ara les empreses de radiotelevisió, existeixen en les comunitats autònomes en què, com que tenen una llengua oficial, contribuïen que hi hagués algun canal amb continguts en aquestes llengües, o s'han creat per decisions polítiques per disposar d'emissions focalitzades en els problemes propis. La **varietat d'ens** —tant per la tipologia com per les comeses que tenen— i la mida del sector públic institucional presenta diferències grans entre les comunitats autònomes. Això obeeix a opcions polítiques sobre la necessitat o no de comp-

tar amb organismes amb personalitat jurídica diferenciada per a determinades activitats o serveis, per la facilitat major de contractació, l'agilitat en la tramitació de les decisions o per singularitzar certes comeses. Per això mateix, els sectors públics institucionals autonòmics han experimentat els fluxos i refluxos en funció de les circumstàncies econòmiques i de l'opinió predominant en cada moment. Neixen quan existeixen noves necessitats de serveis que es volen singularitzar o necessiten un ús de recursos o personal d'una certa entitat (p. ex. serveis socials d'atenció a la dependència), van créixer quan es van produir els fenòmens de fugida del dret administratiu per eludir controls públics (p. ex. fundacions sanitàries), es van reestructurar i van disminuir quan la crisi econòmica va propiciar dinàmiques de retallades (p. ex. tancament de la televisió valenciana). De fet, diverses comunitats autònomes tenen lleis de reestructuració o racionalització del seu sector públic dels anys que segueixen a la crisi econòmica de 2007 (p. ex. Llei aragonesa 2/2008, de 14 de maig; Llei gallega 14/2013, de 26 de desembre; lleis asturianes 1/ 2013, de 24 de maig, i 8/2014, de 17 de juliol; Llei de La Rioja 2/2013, de 20 de juliol).

58. Una consulta a l'**inventari del sector públic institucional** permet saber quins ens conformen en cada comunitat autònoma el seu sector públic instrumental i el nombre i tipus d'ens existents. En xifres globals, amb dades del 2025 existeixen 1.287 ens autonòmics. Un 37,47 % són de naturalesa administrativa, un 44,7 % són de naturalesa empresarial i el 17,75 % són de naturalesa fundacional. Les comunitats autònomes de Catalunya, Andalusia, Madrid, Galícia, País Basc i Comunitat Valenciana, per aquest ordre, són les que tenen un sector públic més nombrós.

59. La legislació autonòmica reguladora del sector públic instrumental, malgrat no tenir una cotilla de legislació bàsica gaire densa, presenta grans similituds. Encara que les denominacions i els tipus d'ens poden mostrar petites variacions, la veritat és que tendeixen a respondre pràcticament a **la mateixa tipologia** que existeix per al sector públic estatal. La majoria de les comunitats autònomes disposa de dos tipus d'**organismes públics** sotmesos íntegrament o parcialment al dret públic (organismes autònoms i entitats públiques empresarials), molt similars als organismes públics estatals (*supra* § 9.49), i dos tipus d'ens sotmesos al dret privat (també molt similars als de l'Estat: *supra* § 9.66): les empreses públiques per a finalitats empresarials i les fundacions públiques per desenvolupar activitats sense ànim de lucre. Algunes comunitats autònomes, com Galícia, han inclòs també les **agències** entre els organismes públics per desenvolupar programes específics. Diverses lleis autonòmiques incorporen expressament mencions a les **universitats públiques** amb seu en la seva comunitat autònoma com a part del seu sector públic autonòmic (p. ex. Cantàbria, Aragó, Castella i Lleó). Els **consorcis** (*supra* § 8 i § 9.64) també apareixen amb freqüència en la legislació referent al sector públic autonòmic (p. ex. Galícia, Castella i Lleó, La Rioja, i Illes Balears).

60. La legislació autonòmica regula la **personalitat jurídica diferenciada** d'aquests ens, les fórmules de control existents de l'Administració matriu sobre la tasca que acompleixen, la forma de nomenar-ne la direcció i els òrgans rectors que tenen. Generalment, els ens instrumentals amb un règim jurídic públic es creen mitjançant una llei autonòmica. La legislació autonòmica també regula el règim del

personal que presta els serveis en aquests ens, que pot ser de naturalesa funcionarial o laboral en el cas dels organismes autònoms, i laboral o d'alta direcció en la resta.

61. Algunes comunitats autònomes han agrupat la seva activitat de signe empresarial sota el **paraigua d'una corporació** (p. ex. Corporació Empresarial Pública d'Aragó; empresa pública Societat de Gestió Pública d'Extremadura) per gestionar els títols valor de la seva titularitat o, també, per fer els encàrrecs de gestió com a mitjà propi de l'Administració.

62. Les **universitats públiques** —excepte la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED) i la Universitat Menéndez Pelayo— depenen de les comunitats autònomes, encara que el seu règim jurídic està conformat per normes estatals i autonòmiques (la Llei orgànica 2/2023, de 22 de març, del sistema universitari [LOSU], i les lleis autonòmiques que regulen els sistemes universitaris respectius o algun dels seus elements, com, per exemple, els consells socials de les universitats). Tenen autonomia per regular la seva activitat —la seva norma bàsica són els Estatuts—, per elegir els seus òrgans de govern, seleccionar el seu personal o expedir títols acadèmics. Aquesta autonomia "garanteix la llibertat de càtedra del professorat, que es manifesta en la llibertat en la docència, la recerca i l'estudi" (art. 3.3 LOSU); per tant, garanteix drets fonamentals. Les comunitats autònomes han d'assegurar el finançament de les seves universitats públiques, participen en l'elecció d'alguns dels seus òrgans de govern (p. ex. els consells socials) i fixen límits a la política de personal, lligats als controls pressupostaris. La creació de les universitats públiques i el reconeixement de les privades es fa, generalment, mitjançant una llei autonòmica.

63. Les **corporacions de dret públic vinculades a l'Administració autonòmica**, organitzacions de base corporativa constituïdes per grups de persones amb interessos professionals conjunts i a les quals l'ordenament jurídic atribueix l'exercici de funcions públiques, han anat diluint la presència, tot i que encara conserven algun paper. Així, han anat desapareixent les cambres agràries (p. ex. Llei 6/2021, de 5 de novembre, d'extinció de cambres agràries provincials de Castella-la Manxa). En canvi, continuen conservant certa rellevància les confraries de pescadors, que fan funcions com controlar les talles de peixos i mariscos o vigilar les zones costaneres enfront del furtivisme, per la qual cosa la legislació autonòmica en regula la forma de creació i dissolució, la composició o els òrgans (p. ex. Llei 9/1993, de 8 de juliol, de confraries de pescadors de Galícia). També existeix regulació autonòmica relativa a col·legis professionals, si bé l'exigència de col·legiació obligatòria s'ha limitat a certes activitats.

64. És menys freqüent que en l'àmbit autonòmic existeixin **administracions independents** —caracteritzades per una configuració legal que els permet exercir les funcions de manera neutral i independent del poder polític per garantir la protecció de drets o valors fonamentals. No obstant això, també trobem exemples en l'àmbit autonòmic lligats a la protecció de la transparència (p. ex. la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de Canàries crea la figura del Comissionat de Transparència i Accés a la Informació Pública amb

aquesta naturalesa), la protecció de la pluralitat informativa (el Consell de l'Audiovisual de Catalunya [CAC], regulat per la Llei 2/2000, de 4 de maig) o la protecció de dades (Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades). El nomenament parlamentari dels òrgans directius d'aquest tipus d'ens busca la màxima garantia d'independència en l'exercici de les seves funcions.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia citada

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

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

Santiago MUÑOZ MACHADO, *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", a Jorge HERNÁNDEZ-MORENO i Cristina ARES CASTRO-CONDE (coord.), *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación*, INAP, 2023.

6.2. Bibliografia complementària recomanada

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), pàg. 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