

# La Administración Institucional tras la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES GENERALES DE LA LRJSP: LA POSITIVACIÓN DEL CONCEPTO “SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL”.—III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ARTS. 88 A 108 DE LA LRJSP): SIMPLIFICACIÓN Y REFUERZO DE LA EFICIENCIA.—IV. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES COMO RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES (ARTS. 108 Y 109 DE LA LRJSP) Y SU DISTINCIÓN DE LOS ENTES PÚBLICOS SINGULARES.—V. LAS SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES (ARTS. 111 A 117 DE LA LRJSP): EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN.—VI. LOS CONSORCIOS (ARTS. 118 A 127 DE LA LRJSP): PRIMERA REGULACIÓN UNITARIA DE ESTA FIGURA.—VII. LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL (ARTS. 128 A 136 DE LA LRJSP), SIN NOVEDADES RELEVANTES.—VIII. LOS FONDOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA (ARTS. 137 A 139 DE LA LRJSP) Y LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO TRANSFERIDAS: UNA REGULACIÓN DE MÍNIMOS.—IX. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

*La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, trae como una de sus principales novedades la regulación del sector público institucional estatal como concepto inclusivo de los entes de diversa naturaleza que se han venido incluyendo en el concepto doctrinal de Administración Institucional y que hasta ahora estaban regulados de manera dispersa. En el presente estudio desgranaremos las principales modificaciones en esta materia, tanto con carácter general como respecto de*

---

\* Letrado de las Cortes Generales. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Pontificia Comillas, ICADE.

*cada tipo de organismos integrados en el nuevo concepto que se ha señalado, y que tiene como principal objetivo aumentar la racionalidad, la eficacia y la eficiencia de la Administración Institucional, como uno de los elementos fundamentales de la Administración Pública española.*

*PALABRAS CLAVE: Sector público institucional, Administración Institucional, Organismos Públicos, autoridades administrativas independientes, Sociedades mercantiles estatales, Consorcios, Racionalidad, Eficacia, Eficiencia, Sistematización.*

## ABSTRACT

*The Act 40/2015 that establishes the Legal Regime of the Public Sector, brings as one of its major innovations the regulation of state institutional public sector as inclusive concept of entities of various kinds that have been including in the doctrinal concept of Institutional Administration which until now were regulated in a dispersed manner. In the present study we will thresh the main changes in this area, both in general and for each type of bodies integrated into the new concept that has been mentioned, and whose main objective is to increase rationality, effectiveness and efficiency of the Institutional Administration, as one of the fundamental elements of the Spanish Public Administration.*

*KEYWORDS: Institutional Public Sector, Institutional Administration, Public Organisms, Independent Administrative Authorities, State Corporations, Consortia, Rationality, Effectiveness, Efficiency, Systemization.*

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las novedades más esperadas de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) es la nueva regulación de lo que dicha Ley ha dado en denominar “*sector público institucional estatal*”, concepto en el que vienen a incluirse distintas entidades que con gran acuerdo de los autores se englobaban en el concepto de construcción doctrinal “Administración Institucional” que, como es sabido, ha recibido a lo largo de las últimas décadas las más variadas denominaciones (Administración Indirecta, Administración Instrumental, Administración Mediata o Personificaciones Instrumentales).

Con el fin de no reiterar los debates doctrinales y la descripción detallada de los conceptos y del régimen jurídico de cada tipo de ente, que pueden encontrarse en numerosas y autorizadas fuentes, y de no aburrir al lector con largos resúmenes sobre la evolución legislativa en esta materia, nos centraremos en este breve estudio únicamente en las principales novedades que la LJRSP ha traído en este ámbito de la Administración Institucional, ya de por sí enormemente confuso. Esperemos que después de al menos ocho normas con rango de ley que han regulado esta materia con carácter

general o con el objeto de normar un tipo de ente concreto<sup>1</sup>, más algunas otras que la regulan de manera tangencial<sup>2</sup>, hayamos podido encontrar una regulación estable en nuestro país para un sector que no ha estado exento de polémica las últimas décadas, tanto por la improvisación con la que se fueron creando los distintos tipos de entes integrados en la Administración Institucional como, sobre todo, como consecuencia de la crisis económica, por su coste para las arcas públicas.

Por ello, el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) dedicó su Capítulo VII a la Administración Institucional y a las propuestas para su adaptación a las exigencias de los nuevos tiempos. De este modo, el Acuerdo de 26 de octubre de 2012, que creó la CORA, estableció la constitución de la Subcomisión de Administración Institucional, a la que encomendó *“analizar la distinta tipología de entes que la componen, revisar el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes”*.

Producto en gran medida de las propuestas de la CORA es la regulación contenida en el **Título II de la LRJSP (arts. 81 a 139), dedicado a la Organización y funcionamiento del sector público institucional**. De este modo, y de acuerdo con lo que se señaló en el citado Informe, se ha pretendido la adopción de *“un marco normativo común, mínimo pero básico, que ordene la dispersión y heterogeneidad que existen en la actualidad”*.

Y es que sin duda esos dos caracteres, dispersión y heterogeneidad, eran los que más certeramente definían la normativa existente en materia de Administración Institucional en nuestro país, lo cual era más grave porque, como muchos autores han señalado, ambos caracteres se buscaron deliberadamente en la huida del Derecho Administrativo que diagnosticó CLAVERO. Sin perjuicio de estas valoraciones, la propia CORA reconoció esta situación como un hecho objetivo, como en su día adelantara GARRIDO FALLA, que ya caracterizó la Administración Institucional como *“un auténtico universo de personas jurídicas públicas (entidades instrumentales) de muy variada naturaleza, sometidas a diversos regímenes jurídicos y cuyo denominador común no resulta fácil de determinar”*.

Señalado esto, pasamos a continuación a analizar las novedades generales de la LRJSP, para después tratar las novedades más destacadas en el régimen jurídico de cada uno de los entes integrantes del sector público

---

<sup>1</sup> Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, Ley General Presupuestaria de 1977, Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de la Administraciones Públicas, Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, más la actual LRJSP.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, o la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que entre otras cuestiones modificó el régimen jurídico de los consorcios.

institucional estatal. Como última matización antes de entrar en materia, debemos advertir que únicamente nos centraremos en la regulación estatal, ya que para realizar un estudio de la Administración Institucional a nivel autonómico y local podrían ser necesarias varias tesis doctorales, lo cual está muy alejado de nuestro alcance, sin perjuicio de lo cual, sí haremos alguna referencia a esta cuestión en las conclusiones.

## II. NOVEDADES GENERALES DE LA LRJSP: LA POSITIVACIÓN DEL CONCEPTO “SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL”

Siguiendo los artículos que integran el Título II de la LRJSP y su Preámbulo, pueden destacarse como principales novedades de dicha Ley las siguientes:

1. En primer lugar, y quizá con carácter más destacado, la LRJSP eleva a concepto jurídico la Administración Institucional, que era un concepto con un marcado carácter doctrinal. El artículo 84.1 de la LRJSP establece que el sector público institucional estará constituido por:

a) Los Organismos Públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

- 1.º Organismos Autónomos.
- 2.º Entidades Públicas Empresariales.

- b) Las autoridades administrativas independientes.
- c) Las sociedades mercantiles estatales.
- d) Los consorcios.
- e) Las fundaciones del sector público.
- f) Los fondos sin personalidad jurídica.
- g) Las Universidades públicas no transferidas.

Con este intento de clasificación omnicompreensiva del sector público institucional estatal el legislador ha intentado comenzar a dar cumplimiento efectivo tanto a la declaración de intenciones de la CORA como a lo recogido en el propio Preámbulo de la LRJSP, según el cual la misma intenta ser “*más clara, ordenada y simple*”.

De esta clasificación llaman la atención a primera vista cuatro cuestiones novedosas respecto al régimen jurídico anterior: la eliminación de las Agencias<sup>3</sup> como tercer tipo de Organismos Públicos, la inclusión de nuevos conceptos como son “*autoridad administrativa independiente*” y “*fondo sin personalidad jurídica*”, el reconocimiento y la regulación unitaria de los consorcios

<sup>3</sup> De las razones de la eliminación de las Agencias se da buena cuenta en el Preámbulo de la LRJSP, recomendamos su lectura porque, para el que no conozca la cuestión, no tiene desperdicio observar hasta qué punto el seguimiento de las modas llevó a la creación de organismos carentes del más mínimo sentido.

como entes integrantes del sector público institucional estatal, y la mención igualmente como parte del mismo de las Universidades públicas no transferidas, si bien este último añadido, como veremos más adelante, tiene efectos puramente clasificatorios ya que la LRJSP no las regula en absoluto.

En cualquier caso, la existencia de una clasificación en la LRJSP de lo que es el sector público institucional estatal es una importante novedad de por sí, ya que eleva a rango legal un concepto sobre el que ha habido una inmensa discusión doctrinal. Ello es sin duda de agradecer, ya que si bien es evidente que una opción legislativa no empece el debate doctrinal, siempre es bueno para el jurista saber a qué atenerse a nivel legislativo, y ello aunque incluso esta clasificación tenga, en la práctica, pocos efectos más allá de los puramente sistemáticos.

De acuerdo con el Preámbulo de la LJRSP, con esta clasificación se pretende lograr los siguientes objetivos:

- Favorecer la programación de objetivos, el control de eficacia de los entes públicos y el mantenimiento de los estrictamente necesarios para la realización de las funciones legalmente encomendadas al sector público.
- Suprimir las especialidades que, sin mucha justificación, propiciaban la excepción de la aplicación de controles administrativos que deben existir en toda actuación pública, en lo que constituye la ya citada la huida del Derecho Administrativo.
- Dedicar suficiente atención a la supervisión de los entes públicos y a su transformación y extinción, materias éstas que, por poco frecuentes, no habían demandado un régimen detallado en el pasado. Con ello se pretende resolver una de las principales carencias de la Ley de Agencias: la ausencia de una verdadera evaluación externa a la entidad, que permita juzgar si sigue siendo la forma más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos que persiguió su creación y que proponga alternativas en caso de que no sea así.

2. Para la consecución de este loable objetivo de lograr una mayor claridad y sistematización, el artículo 83 de la LRJSP establece la obligatoriedad de inscribir la creación, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional en el nuevo Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local. Este Registro tiene como objetivo que se cuente con información completa, fiable y pública del número y los tipos de organismos públicos y entidades existentes en cada momento.

3. Los mismos objetivos se persiguen con la obligación de que los entes integrados en el sector público institucional, con independencia de la denominación que tengan, deben incluir en la misma la mención a su naturaleza jurídica o un acrónimo que aclare la misma<sup>4</sup>. Con esto se evitará la

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el artículo 98.3 de la LRJSP establece que “con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga la naturaleza jurídica de organismo autónomo de-

confusión que producía la existencia de organismos que se llaman Agencias, pero son Organismos Autónomos, otros que se llaman Corporaciones y son Sociedades Mercantiles, otros que se llaman Sociedades y son Entidades Públicas Empresariales, y en este sentido podríamos poner muchos más ejemplos.

4. Para intentar evitar que en el futuro la gestión de los entes que integran el sector público institucional estatal pueda caer en los vicios de los que más ha adolecido, la ineficacia y la ineficiencia, se establecen dos tipos de controles de dichas entidades: por un lado, una supervisión continua, desde su creación hasta su extinción, a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que vigilará la concurrencia de los requisitos previstos en la LRJSP; y, por otro, un control de eficacia, centrado en el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad de la entidad, que será ejercido anualmente por el Departamento al que esté adscrita la entidad u organismo público, sin perjuicio del control de la gestión económico financiera que se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado. Este sistema tiene como objetivo evaluar de forma continua la pervivencia de las razones que justificaron la creación de cada entidad y su sostenibilidad futura. Así se quiere evitar tener que reiterar en el futuro el exhaustivo análisis que tuvo que ejecutar la CORA para identificar las entidades innecesarias o redundantes y que están en proceso de extinción. Este doble sistema de control se regula en el artículo 85 de la LRJSP<sup>5</sup>.

---

berá figurar en su denominación la indicación «organismo autónomo» o su abreviatura «O.A.»”, o el artículo 103.3, según el cual “con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga naturaleza jurídica de entidad pública empresarial deberá figurar en su denominación la indicación de «entidad pública empresarial» o su abreviatura «E.P.E.»”.

<sup>5</sup> Artículo 85. Control de eficacia y supervisión continua.

1. Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110.

Para ello, todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente.

2. El control de eficacia será ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios, y tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales, sin perjuicio del control que de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. Todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal están sujetas desde su creación hasta su extinción a la supervisión continua del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, que vigilará la concurrencia de los requisitos previstos en esta Ley. En particular verificará, al menos, lo siguiente:

- a) La subsistencia de las circunstancias que justificaron su creación.
- b) Su sostenibilidad financiera.
- c) La concurrencia de la causa de disolución prevista en esta ley referida al incumplimiento de los fines que justificaron su creación o que su subsistencia no resulte el medio más idóneo para lograrlos.

Las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua se determinarán reglamentariamente.

4. Las actuaciones de control de eficacia y supervisión continua tomarán en consideración:

- a) La información económico financiera disponible.

5. Por último, e igualmente en un intento de aumentar la racionalidad en la gestión de los entes integrantes del sector público institucional, el artículo 87 de la LRJSP regula las transformaciones de las entidades integrantes del sector público institucional estatal. Según dicho artículo, cualquier Organismo Autónomo, Entidad Pública Empresarial, sociedad mercantil estatal o fundación del sector público institucional estatal podrá transformarse y adoptar la naturaleza jurídica de cualquiera de las entidades citadas. La transformación tendrá lugar, conservando su personalidad jurídica, por cesión e integración global, en unidad de acto, de todo el activo y el pasivo de la entidad transformada con sucesión universal de derechos y obligaciones. La transformación se llevará a cabo mediante Real Decreto, aunque suponga modificación de la Ley de creación. Cuando un Organismo Autónomo o Entidad Pública Empresarial se transforme en una Entidad Pública Empresarial, sociedad mercantil estatal o en una fundación del sector público, el Real Decreto mediante el que se lleve a cabo la transformación deberá ir acompañado de una memoria justificativa y de un informe preceptivo de la Intervención General de la Administración del Estado. Se puede observar así un mayor control para la transformación de Organismo Autónomo en sociedad mercantil estatal o en fundación del sector público, con el fin de evitar el fenómeno de la huida de los controles del Derecho Administrativo, para lo que se exige la elaboración de la memoria y del informe que se han citado; en cambio, se facilita la transformación de sociedades mercantiles estatales en Organismos Autónomos, que están sometidos a controles más intensos.

Tras este marco general, los artículos 88 y siguientes de la LRJSP recogen el régimen jurídico de los siete tipos de entes enumerados en su artículo 84.1, por lo que pasamos ya a tratar las principales novedades derivadas de los preceptos citados.

### III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ARTS. 88 A 108 DE LA LRJSP): SIMPLIFICACIÓN Y REFUERZO DE LA EFICIENCIA

Aparte de la eliminación de las Agencias como tercer tipo de Organismo Público, a lo que se ha hecho referencia, la nueva regulación de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales, los dos tipos de entes que integran el concepto general de Organismo Público, que tiene ya larga raigambre en nuestro ordenamiento, tiene como finalidad tanto simplificar su gestión como aumentar su eficiencia, por lo que no pueden

---

b) El suministro de información por parte de los organismos públicos y entidades sometidas al Sistema de control de eficacia y supervisión continúa.

c) Las propuestas de las inspecciones de los servicios de los departamentos ministeriales.

Los resultados de la evaluación efectuada tanto por el Ministerio de adscripción como por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se plasmarán en un informe sujeto a procedimiento contradictorio que, según las conclusiones que se hayan obtenido, podrá contener recomendaciones de mejora o una propuesta de transformación o supresión del organismo público o entidad.

apreciarse cambios profundos en cuanto al fondo de la conceptualización y régimen jurídico de ambos tipos de entidades. Los Organismos Autónomos siguen caracterizados como entidades con funciones de carácter público y con un régimen jurídico sometido por tanto en su práctica totalidad al Derecho Administrativo, mientras que las Entidades Públicas Empresariales continúan desarrollando sus actividades como personificaciones de carácter mixto que si bien tienen atribuido el ejercicio de determinadas potestades públicas, realizan fundamentalmente actividades de carácter mercantil con una sumisión mayoritaria al Derecho Privado.

No obstante la permanencia de la mayoría de la regulación de los Organismos Públicos prevista en la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, pueden citarse algunas novedades de calado:

1. Con carácter general, se hace más exigente la creación de Organismos Públicos al someterse a los siguientes requisitos:

- a) De acuerdo con el artículo 91 de la LRJSP, la creación de los Organismos Públicos se efectuará por Ley, que deberá establecer el tipo de Organismo Público que crea, con indicación de sus fines generales, así como el Departamento de dependencia o vinculación, y los recursos económicos, así como las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de Ley. Además, el Anteproyecto de Ley de creación del Organismo Público que se eleve al Consejo de Ministros deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan inicial de actuación, junto con el informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que valorará el cumplimiento de lo previsto en este artículo.

Con estas previsiones se intenta evitar la creación de Organismos Públicos inútiles o con poca posibilidad de operar desde su nacimiento (pensemos, por ejemplo, en el no nacido Consejo Estatal de Medios Audiovisuales).

- b) El artículo 92 de la LRJSP regula el contenido mínimo del citado plan de actuación, que deberá incluir, entre otras cuestiones, un análisis de eficiencia y las razones que fundamentan la creación, la justificación de la forma jurídica propuesta, la determinación de los objetivos a cumplir y los indicadores para medirlos, o la acreditación de la inexistencia de duplicidades.
- c) El artículo 93 de la LRJSP, por su parte, regula el contenido mínimo de los estatutos de los Organismos Públicos, que se aprobarán por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta conjunta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio al que el Organismo esté vinculado o sea dependiente.

2. Además de estas novedades referidas a la creación de los Organismos Públicos, por primera vez se incluye para el sector público estatal un régi-



men de fusiones de Organismos Públicos de la misma naturaleza jurídica, lo cual se complementa con el anteriormente señalado régimen de transformaciones. De acuerdo con el artículo 94 de la LRJSP, los Organismos Públicos estatales de la misma naturaleza jurídica podrán fusionarse bien mediante su extinción e integración en un nuevo Organismo Público, bien mediante su extinción por ser absorbido por otro Organismo Público ya existente. La fusión se llevará a cabo mediante norma reglamentaria, aunque suponga modificación de la Ley de creación. Con el fin de asegurar la eficiencia de la operación, se exige que a la norma reglamentaria de fusión se acompañe un plan de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación y en el que debe quedar acreditado el ahorro que generará la fusión. Dicho plan, previo informe preceptivo de la Intervención General de la Administración del Estado deberá ser aprobado por cada uno de los Organismos Públicos fusionados si se integran en uno nuevo o por el Organismo Público absorbente, según corresponda al tipo de fusión.

3. Igualmente destacable es la regulación en los artículos 96 y 97 de la LRJSP la disolución, liquidación y extinción de Organismos Públicos. En este sentido, se detallan las causas de disolución, entre las que destaca la situación de desequilibrio financiero durante dos ejercicios presupuestarios consecutivos, circunstancia que no opera de modo automático, al poder corregirse mediante un plan elaborado al efecto. Esta situación de desequilibrio financiero se referirá, para los entes que tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de resultados brutos negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos.

4. Por otro lado, cabe destacar una interesante novedad que no afecta tanto al nacimiento, desarrollo y extinción de los Organismos Públicos, sino en concreto a la configuración de las actividades que podrán realizar los Organismos Autónomos, ya que la LRJSP reconoce que el ejercicio de las funciones propias de los Organismos Autónomos puede dar lugar a contraprestación por sus destinatarios. Este dato era uno de los que tradicionalmente servía para distinguir los Organismos Autónomos de las Entidades Públicas Empresariales, ya que la actividad de éstas sí era susceptible de contraprestación. Como señala JEREZ CALDERÓN, esta diferencia carecía a día de hoy de sentido, ya que actualmente existen Organismos Autónomos, calificados como tales, y cuyos servicios, sin embargo, se prestan con contraprestación (por ejemplo, el Museo del Prado, que cobra entrada por acceder al mismo). El nuevo criterio de distinción entre Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales radica en la circunstancia de que dichos entes se financien o no mayoritariamente con cargo al mercado: de este modo, aquellos entes que reciban una contraprestación por su servicios que no sea mayoritaria dentro de sus fuentes de financiación serán calificados de Organismos Autónomo, mientras que aquellos otros que re-

ciban una contraprestación por sus servicios que sea mayoritaria dentro de sus fuentes de financiación serán calificados de Entidad Pública Empresarial. Por supuesto, los entes que no reciban ninguna contraprestación serán calificados de Organismos Autónomos.

5. Por último, para cerrar las novedades referidas a los Organismos Públicos, en el intento por aumentar la tan ansiada eficiencia en su gestión y no repetir así errores del pasado, y de acuerdo con el criterio de racionalización para toda la Administración General del Estado, el artículo 95 de la LRJSP prevé que tanto los organismos existentes en el sector público estatal como los de nueva creación aplicarán una gestión compartida de los servicios comunes, salvo que la decisión de no hacerlo se justifique en la memoria que acompañe a la norma de creación por razones de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo. En este sentido, se consideran servicios comunes de los Organismos Públicos, al menos, los siguientes: gestión de bienes inmuebles, sistemas de información y comunicación, asistencia jurídica, contabilidad y gestión financiera, publicaciones y contratación pública.

#### IV. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES COMO RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES (ARTS. 108 Y 109 DE LA LRJSP) Y SU DISTINCIÓN DE LOS ENTES PÚBLICOS SINGULARES

Los artículos 109 y 110 de la LRJSP establecen el régimen jurídico mínimo de las “*autoridades administrativas independientes de ámbito estatal*”, concepto, como ya hemos señalado, totalmente novedoso, y que por su propia denominación llama a pensar en el concepto doctrinal bien conocido de Administraciones Independientes.

Este fenómeno, que ha adquirido en las últimas décadas una gran relevancia por la importancia de la llamada por algunos autores Actividad de Regulación de la Administración, fue caracterizado muy certeramente en su día por SANTAMARÍA PASTOR al señalar que las Administraciones Independientes podrán, o bien desempeñar servicios de interés general que deben ser gestionados con neutralidad debido a su importancia para la sociedad (por ejemplo, la Agencia de Protección de Datos) o bien ordenar o regular con neutralidad sectores económicos capitales (por el ejemplo, el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores).

Sin intención de ser exhaustivo y asumiendo que en relación con determinados entes puede haber cierta discusión, podemos incluir en la categoría doctrinal de Administraciones Independientes a los siguientes Organismos: la Agencia de Protección de Datos, las Universidades públicas, el

Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, creada a través de la Ley 3/2013, de 4 de junio y en la que se refundieron la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (organismo, este último, que como hemos señalado no llegó a desplegar nunca sus funciones).

Con la LRJSP las Administraciones Independientes han pasado, al menos parcialmente —veremos ahora por qué decimos esto—, por primera vez de ser un concepto doctrinal a un concepto definido en el Derecho Positivo, ya que el artículo 109 de la LRJSP establece que son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de Derecho Público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley.

Observamos que la definición de “*autoridad administrativa independiente*” responde de manera bastante fiel a la definición doctrinal de Administración Independiente, sin perjuicio de lo cual, como consecuencia de la positivación de esta categoría, las definiciones legal y doctrinal ya no podrán coincidir, ya que sólo podrán considerarse “*autoridades administrativas independientes*” las que respondan a la caracterización de la LRJSP, con su correspondiente mención o acrónimo en la denominación, mientras que otras entidades, entre ellas muchas de las denominadas apátridas, que siempre se han incluido pacíficamente en el concepto doctrinal de Administración Independiente, no podrán considerarse legalmente como “*autoridades administrativas independientes*”, ya que la LRJSP las ha excluido conscientemente del ámbito de aplicación de su artículo 109, algo que sucede, por ejemplo, con el Banco de España; igualmente, las Universidades públicas no son ni autoridad administrativa independiente ni ente público singular, ya que se regulan mínima e individualizadamente en el articulado de la LRJSP.

Esos entes públicos singulares, que estarán sometidos a un régimen jurídico propio y específico, por lo que PARADA los denomina “*atípicos*”, o “*apátridas*”, están enumerados en las Disposiciones Adicionales 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 17<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup> y 19<sup>a</sup> de la LRJSP, y son los siguientes:

- Las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, que se regirán por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que les sean de aplicación y, supletoriamente, por lo establecido en la LRJSP.
- Las Entidades gestoras, servicios comunes y otros organismos o entidades que conforme a la Ley integran la Administración de la Se-

guridad Social, a los que les será de aplicación las previsiones de la LRJSP relativas a los Organismos Autónomos, salvo lo referido a su régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, de participación en la gestión, así como la asistencia jurídica, que será el establecido por su legislación específica, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en las materias que sea de aplicación, y supletoriamente por la LRJSP.

- La Agencia Estatal de Administración Tributaria se regirá por su legislación específica y únicamente de forma supletoria y en tanto resulte compatible con su legislación específica por lo previsto en la LRJSP. El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica.
- El Centro Nacional de Inteligencia, cuya actuación administrativa se regirá por lo previsto en su normativa específica y en lo no previsto en ella, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por lo dispuesto en la LRJSP.
- El Banco de España en su condición de banco central nacional, que se regirá, en primer término, por lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. En lo no previsto en las referidas normas y en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones será de aplicación lo previsto en la LRJSP.

Caso curioso es el del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que se caracteriza expresamente como autoridad administrativa independiente en la disposición adicional vigésima de la LRJSP.

Podríamos pensar a la vista de esta situación que el legislador de 2015 ha dotado a las autoridades administrativas independientes de una regulación detallada de su régimen jurídico. Nada más lejos de la realidad. El artículo 110 de la LRJSP establece que las autoridades administrativas independientes se regirán por su Ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto en la LRJSP, en particular lo dispuesto para Organismos Autónomos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el Derecho Común. Las autoridades administrativas independientes estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Volveremos sobre este asunto más adelante, pero se explica mal, o más bien directamente no se explica, por qué se crea la categoría de autoridad

administrativa independiente y a la vez se mantiene la existencia de una serie de órganos con un régimen jurídico específico cuando es tremendamente evidente que también las autoridades administrativas independientes van a seguir teniendo un régimen jurídico absolutamente propio y singular y cuando existe a nivel doctrinal un consenso general en torno a que es difícil distinguir conceptualmente los entes que a partir de la LRJSP serán autoridades administrativas independientes de otros que seguirán siendo entes públicos singulares.

## V. LAS SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES (ARTS. 111 A 117 DE LA LRJSP): EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

En lo que afecta a las sociedades mercantiles estatales, se mantiene el concepto actualmente vigente en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como las cuestiones fundamentales de su régimen jurídico.

La principal novedad en este ámbito es, como recoge el Preámbulo de la LRJSP, el régimen de responsabilidad aplicable a los empleados públicos miembros de sus Consejos de Administración designados por la Administración General del Estado, que será asumida directamente por la Administración designante, sin perjuicio de que pueda exigirse de oficio la responsabilidad del miembro del citado Consejo por los daños y perjuicios causados cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves. Esta previsión se recoge en el artículo 115 de la LRJSP<sup>6</sup>.

Este artículo tiene como finalidad salvar la responsabilidad en la que puedan incurrir altos funcionarios (y, entendemos, todos quienes ostenten la condición de empleado público al amparo del Estatuto Básico del Empleado Público) por su presencia en Consejos de Administración de sociedades mercantiles estatales como consecuencia de la adopción de acuerdos que puedan resultar lesivos para la sociedad. Esta previsión hay que conectarla con lo recogido en el artículo 116 de la LRJSP, según el cual:

*“Artículo 116. Tutela.*

*1. Al autorizar la constitución de una sociedad mercantil estatal con forma de sociedad anónima, de acuerdo con lo previsto en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003,*

---

<sup>6</sup> Artículo 115. Régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los Consejos de Administración de las sociedades mercantiles estatales designados por la Administración General del Estado.

1. La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro del Consejo de Administración será directamente asumida por la Administración General del Estado que lo designó.

2. La Administración General del Estado podrá exigir de oficio al empleado público que designó como miembro del Consejo de Administración la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves, conforme a lo previsto en las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial.

de 3 de noviembre, el Consejo de Ministros podrá atribuir a un Ministerio, cuyas competencias guarden una relación específica con el objeto social de la sociedad, la tutela funcional de la misma.

2. En ausencia de esta atribución expresa corresponderá íntegramente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el ejercicio de las facultades que esta Ley y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, otorgan para la supervisión de la actividad de la sociedad.

3. El Ministerio de tutela ejercerá el control de eficacia e instruirá a la sociedad respecto a las líneas de actuación estratégica y establecerá las prioridades en la ejecución de las mismas, y propondrá su incorporación a los Presupuestos de Explotación y Capital y Programas de Actuación Plurianual, previa conformidad, en cuanto a sus aspectos financieros, de la Dirección General del Patrimonio del Estado si se trata de sociedades cuyo capital corresponda íntegramente a la Administración General del Estado, o del organismo público que sea titular de su capital.

4. En casos excepcionales, debidamente justificados, el titular del departamento al que corresponda su tutela podrá dar instrucciones a las sociedades, para que realicen determinadas actividades, cuando resulte de interés público su ejecución.

5. Cuando las instrucciones que imparta el Ministerio de tutela impliquen una variación de los Presupuestos de Explotación y Capital de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el órgano de administración no podrá iniciar la cumplimentación de la instrucción sin contar con la autorización del órgano competente para efectuar la modificación correspondiente.

6. En este caso, los administradores de las sociedades a las que se hayan impartido estas instrucciones actuarán diligentemente para su ejecución, y quedarán exonerados de la responsabilidad prevista en el artículo 236 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, si del cumplimiento de dichas instrucciones se derivaren consecuencias lesivas”.

Este artículo es especialmente relevante en su apartado 6, ya que exonera de responsabilidad a los administradores por los acuerdos lesivos adoptados en cumplimiento de instrucciones del Ministerio de tutela. Por tanto, parece que se establecen dos regímenes complementarios de responsabilidad de los administradores de las sociedades mercantiles estatales: la previsión del artículo 115 se refiere a los empleados públicos miembros del Consejo de Administración que sean designados por la Administración General del Estado, mientras que la regulación del artículo 116 afecta a los demás que administradores que no reúnan dichos requisitos, siendo el primer régimen más beneficioso al sustraerse de la aplicación de la responsabilidad prevista en la Ley de Sociedades de Capital.

Aparte de que habría sido de agradecer que la LRJSP hubiese explicitado la razón por la que se contemplan dos regímenes distintos de responsabilidad para los administradores de las sociedades mercantiles estatales, el problema práctico relevante puede darse en los supuestos en los que la gestión de los administradores no empleados públicos se lleve a cabo sin seguir las instrucciones del Ministerio de tutela con consecuencias perjudiciales para la sociedad, o incluso delictivas, pero los empleados públicos miembros

del Consejo de Administración designados por la Administración General del Estado aleguen no haber actuado con dolo, culpa o negligencia grave. En esos casos la casuística puede ser enormemente variada, pero parece evidente que pueden entrar en colisión los intereses patrimoniales e incluso el buen nombre (o su pericia en la culpa *in eligendo* y en la culpa *in vigilando*) del Ministerio de tutela con la intención de fondo del artículo 115 de la LRJSP de procurar que sus altos funcionarios que forman parte de los Consejos de Administración de sociedades mercantiles estatales no se vean perjudicados por la gestión de una sociedad en cuyo trabajo diario no están concentrados.

## VI. LOS CONSORCIOS (ARTS. 118 A 127 DE LA LRJSP): PRIMERA REGULACIÓN UNITARIA DE ESTA FIGURA

Los consorcios no contaban hasta la LRJSP con una regulación específica, sino que únicamente determinados preceptos sueltos se referían a los mismos para después remitir la totalidad de su régimen jurídico a sus estatutos<sup>7</sup>.

De este conjunto de preceptos se podía concluir que los consorcios podían agrupar o bien a entes pertenecientes a distintos niveles territoriales (es decir, municipios con provincias, con una o varias Comunidades Autónomas o con el Estado, siempre que no agrupen sólo a municipios, ya que en este caso serían mancomunidades) o bien a entes públicos territoriales con entidades privadas. Estas entidades privadas, en el ámbito local, debían, según el artículo 87 de la LBRL, perseguir sin ánimo de lucro fines concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

La LRJSP regula por primera vez de forma unitaria los consorcios en sus artículos 118 a 127. El artículo 118 los define como entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Respecto al tipo de actividades que podrán desempeñar, serán de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes. Además, los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones espa-

---

<sup>7</sup> Estos preceptos eran el artículo 87 de la LBRL, el artículo 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), los artículos 37 a 40 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) y el artículo 6.5 de la derogada Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

ñolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

La creación de los consorcios se realizará, de acuerdo con el artículo 123 LRJSP, mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes. En los consorcios en los que participe la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes se requerirá que su creación se autorice por Ley y que el convenio de creación cuente con autorización previa del Consejo de Ministros.

En lo que se refiere al régimen jurídico por el que se regirán, el artículo 119 LRJSP establece que los consorcios se regirán por lo establecido en la LRJSP, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos. En lo no previsto en la LRJSP, en la normativa autonómica aplicable, ni en sus Estatutos sobre el régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción, se estará a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto en el artículo 97, y en su defecto, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio. En todo caso, y teniendo en cuenta lo señalado, para conocer adecuadamente el régimen jurídico de cada consorcio lo más recomendable será acudir a sus respectivos Estatutos.

Este artículo pone fin a una larga polémica doctrinal sobre la caracterización de los consorcios y a sus diferencias con las mancomunidades de municipios (figuras estas estudiadas por algunos autores en el marco de la Administración Institucional). En dicha polémica medió certeramente BARRERO RODRÍGUEZ que afirmó que la distinción entre consorcios y mancomunidades no se encontraba en si el objeto que realizan es plural o concreto, sino en el tipo de competencias para cuya gestión se crean unos y otras: es decir, mientras que las mancomunidades se crearían para la gestión de competencias exclusivamente municipales, los consorcios estarían concebidos para gestionar conjuntamente competencias sobre una misma materia de distintas Administraciones Públicas, las cuales podrían además asociarse a entidades privadas con el fin de gestionar estas competencias.

Parece que la caracterización que de los consorcios ha hecho a LRJSP ha venido a dar la razón a esta autora, sin embargo, la realidad dista enormemente de ser tan clara, por lo que en el caso de querer conocer con seguridad el régimen jurídico, la composición y las competencias de un consorcio o de una mancomunidad, habrá que acudir, como hemos señalado, a sus estatutos y estudiarlos con detenimiento.

## VII. LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL (ARTS. 128 A 136 DE LA LRJSP), SIN NOVEDADES RELEVANTES

Las fundaciones, figura clásica del Derecho Privado, proliferan hoy en el ámbito público estatal, autonómico y local. A nivel estatal se re-



gulaban en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, cuyo artículo 2 las define con carácter general como las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.

El Capítulo XI (arts. 44 a 46) de esta Ley se refería a las Fundaciones del Sector Público Estatal. Este Capítulo ha sido derogado por la LRJSP, que pasa a regular dichas fundaciones del sector público estatal en sus artículos 128 a 136, si bien no ha introducido prácticamente ninguna novedad respecto a la regulación anterior. Lo más relevante, como se recoge en el Preámbulo de la LRJSP, es que se establece con carácter básico el régimen de adscripción pública de las fundaciones y del protectorado (arts. 129, 134 y 135 de la LRJSP).

#### VIII. LOS FONDOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA (ARTS. 137 A 139 DE LA LRJSP) Y LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO TRANSFERIDAS: UNA REGULACIÓN DE MÍNIMOS

Una de las novedades de la LRJSP es la inclusión en el concepto de sector público institucional de los fondos sin personalidad jurídica y de las Universidades públicas no transferidas.

Los primeros pueden definirse, con PASCUAL GARCÍA, como *“masas patrimoniales afectas a fines específicos en virtud de una disposición legal ajena a la LGP, cuya gestión se realiza con arreglo a normas financieras más propias del subsector empresarial que del administrativo, en parte específicas y en parte contenidas en la LGP... pese a lo cual, si se atiende a la forma de financiación, la mayoría forman parte del sector administrativo”*. Estos fondos han proliferado en los últimos años como una forma más de huida del Derecho Administrativo. Muchos de ellos han sido un auténtico agujero negro de dinero público. Pueden citarse como ejemplos el FONPRODE (Fondo para la Promoción del Desarrollo), el FIEM (Fondo para la Internacionalización de la Empresa), o el FEIL (Fondo Estatal de Inversión Local).

La LRJSP se refiere a estos fondos en sus artículos 137 a 139 para señalar básicamente que se crearán por Ley y se extinguirán por norma reglamentaria, así como para afirmar de manera totalmente genérica que regirán por lo dispuesto en la propia LRJSP, en su norma de creación, y el resto de las normas de Derecho Administrativo general y especial que le sea de aplicación.

Por último, las Universidades públicas no transferidas se regirán por lo dispuesto en su normativa específica, es decir, en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y en lo no dispuesto por ésta, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en lo que les sea de aplicación. Por tanto, la inclusión en la LRJSP de las universidades públicas no transferidas ha tenido lugar a efectos puramente clasificatorios.

## IX. CONCLUSIONES

A la vista de la nueva regulación de la Administración Institucional efectuada por la LRJSP, podemos hacer una serie de valoraciones positivas que, a nuestro juicio, no se pueden negar, si bien también hay determinadas circunstancias, no todas ellas directamente derivadas de la nueva regulación, que dejan una especie de sensación de oportunidad perdida.

Comenzando por las valoraciones positivas, podemos resumirlas en dos ideas fundamentales:

- En primer lugar, es de agradecer el intento de sistematización con el fin de aclarar el panorama tanto de los tipos de entes que integrarán el sector público institucional estatal como de la naturaleza jurídica de los mismos: la clasificación recogida en el artículo 84.1 de la LRJSP, la obligación de que conste en la denominación de los distintos tipos de entes su naturaleza jurídica o un acrónimo que aclare la misma, la regulación unitaria de los consorcios y la obligación de que todos los entes deban estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, son mecanismos que intentan tanto facilitar el entendimiento de un ámbito de la Administración Pública que era totalmente inextricable, como, sobre todo, permitir la ejecución efectiva del segundo tipo de medidas que tienen como finalidad la consecución del segundo gran objetivo, sin duda digno de ser puesto valor, de la LRJSP en este ámbito: luchar contra la ineficacia y la ineficiencia en el sector público institucional estatal.
- Como hemos señalado cuando nos hemos referido a las novedades de carácter general, los intentos de sistematización llevados a cabo por la LRJSP tienen como finalidad favorecer el control de la eficacia de los entes públicos, el mantenimiento de los estrictamente necesarios para la realización de las funciones legalmente encomendadas al sector público, suprimir las especialidades que propiciaban la huida del Derecho Administrativo y permitir la suficiente supervisión de los entes públicos. Respecto a si se ha conseguido reducir la singularidad de regímenes jurídicos y volver al Derecho Administrativo, hablaremos inmediatamente en las valoraciones negativas. En lo que se refiere al intento de racionalizar la gestión de los entes del sector público institucional, y sin perjuicio de que habrá que estar a la realidad para determinar si los mecanismos previstos son verdaderamente eficaces, no se puede negar que una aplicación real de la supervisión continua y del control de eficacia previstos en el artículo 85 de la LRJSP, las previsiones sobre la creación, fusión, transformación, disolución y extinción de los entes del sector público institucional en general, y de los Organismos Públicos en particular (por ejemplo, entre otras que se han citado, que el Anteproyecto de Ley de creación del Organismo Público deba ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un

plan inicial de actuación, junto con el informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o que la norma reglamentaria de fusión de los Organismos Públicos se acompañe de un plan de redimensionamiento y del correspondiente informe de la Intervención General de la Administración del Estado) debe conllevar necesariamente una gestión más eficaz, razonable y austera de nuestra Administración Institucional. El intento de conseguir estos objetivos, que eran y siguen siendo increíblemente necesarios para nuestra Administración Pública, debe alabarse sin paliativos. Ahora, como hemos señalado, sólo queda esperar que los mecanismos citados tengan una aplicación real y efectiva.

Sin embargo, no todo pueden ser alabanzas. A pesar de los intentos de la LRJSP por simplificar el panorama de la Administración Institucional y por aumentar la eficiencia en la gestión de los entes del sector público institucional, la realidad es que no ha podido lidiar contra otro de los principales vicios existentes en este marco: la heterogeneidad y absoluta singularidad del régimen jurídico de cada tipo de ente. Justo es reconocer que puede que ni siquiera lo haya intentado<sup>8</sup>, pero, sea como sea, a esto nos referíamos antes cuando hablábamos de oportunidad perdida. El régimen jurídico de la LRJSP es un régimen mínimo, ya que siempre, para conocer con profundidad el régimen jurídico de cada ente del sector público institucional, habrá que estudiar su Ley de creación, el eventual Reglamento de desarrollo de la misma, así como los estatutos a los que deba adecuarse su actuación. Y aún respecto de los Organismos Públicos, de las sociedades mercantiles estatales, de los consorcios y de las fundaciones del sector público estatal se recoge una regulación más detallada; sin embargo, como hemos podido ver, poco o nada se dice de las autoridades administrativas independientes, que al menos se conceptúan, algo que ni siquiera se hace con los fondos sin personalidad jurídica; por lo que respecta a las Universidades públicas no transferidas, su mención es, como hemos dicho, destacable únicamente a efectos sistemáticos.

Esta (quizá) falta de intención de avanzar en la uniformidad del régimen jurídico de los entes del sector público institucional casa mal con ese pretendido objetivo de la LRJSP, objetivo que, este sí, se explicita, de *“suprimir las especialidades que, sin mucha justificación, propiciaban la excepción de la aplicación de controles administrativos que deben existir en toda actuación pública, en lo que constituye la ya citada la huida del Derecho Administrativo”*. Creemos que puede afirmarse sin paliativos que este objetivo no se ha perseguido y que, si se ha perseguido, evidentemente no se ha logrado ni mínimamente por las razones señaladas en el párrafo anterior: la remisión al régimen jurídico propio de cada tipo de ente es permanente en el ar-

---

<sup>8</sup> Podemos recordar aquí la cita del Informe de la CORA que hemos recogido en la introducción, según la cual uno de los objetivos de la futura LRJSP debía ser crear *“un marco normativo común, mínimo pero básico, que ordene la dispersión y heterogeneidad que existen en la actualidad”*.

ticulado de la LRJSP. Si eso lo unimos a que gran parte de la actividad habitual de algunos de los entes del sector público institucional, como las de las Entidades Públicas Empresariales, la de las sociedades mercantiles estatales y la de los consorcios, está en su mayoría sometida al Derecho Privado, al fracaso en la consecución de la homogeneización de los regímenes jurídicos se une el producido en la tarea de intentar revertir la huida del Derecho Administrativo.

Especialmente llamativo es, como hemos referido en el punto correspondiente, el modo de proceder en el ámbito de las autoridades administrativas independientes. No negamos que es razonable que estos entes, por su configuración y funciones, deban tener un régimen jurídico singular, pero se nos escapan las razones por las que la Comisión Nacional del Mercado de Valores será una autoridad administrativa independiente y el Banco de España no. Estamos seguros de que esas razones existen, pero reconocemos que nosotros, en nuestro limitado conocimiento, no llegamos a aprehenderlas, por lo que quizá habría sido de agradecer que se hubiesen explicado en el Preámbulo de la LRJSP. De otra forma, nos quedamos con la sensación de que la nueva Ley ha fracasado en ese ámbito incluso en su objetivo de sistematizar la Administración Institucional.

Por último, no podemos acabar este breve trabajo sin hacer una valoración extrajurídica. La LRJSP, al igual que las Leyes que la han precedido en esta materia, tiene que enfrentarse a una dura realidad. En mayo de 2015, el Gobierno anunció que como consecuencia de los trabajos de la CORA, se habían suprimido a la fecha citada 2.194 organismos y empresas públicas: 105 en el Estado, 715 en las Comunidades Autónomas y 1.374 en las Corporaciones Locales. No podemos negar que esto es un enorme éxito, como tampoco se puede negar que el dato es totalmente aterrador. El resultado de dividir los cuarenta y siete millones de habitantes de nuestro país entre sólo el número de entes del sector público institucional que se han eliminado, daría como resultado la existencia de un ente instrumental por cada 21.500 habitantes. Palabras como hipertrofia o directamente absurdo se vienen a la cabeza con datos como este, que demuestra hasta qué punto han existido en España, a todos los niveles, una tremenda frivolidad y una poco explicable improvisación a la hora de manejar los recursos públicos.

Es también poco alentador que la inmensa mayoría de los entes instrumentales suprimidos pertenecieran a la Administración autonómica y local. No parece de recibo que la Administración Institucional puede verse reproducida hasta esos extremos diecisiete veces a nivel autonómico y hasta ocho mil a nivel local. El Gobierno aseguró en la fecha antes señalada que todas las Comunidades Autónomas se han adherido a alguna de las medidas propuestas por la CORA, pero que catorce de ellas se han adherido a más del ochenta y cinco por ciento y diez de ellas, a más del noventa por ciento. Es un buen dato, pero da que pensar que, viendo los datos objetivos, haya habido alguna Comunidad Autónoma o algún Ayuntamiento que no se haya adherido al cien por cien de las medidas propuestas por la CORA,

más sabiendo que en alguna Comunidad Autónoma existen Leyes reguladoras de sus respectivas Administraciones que prevén la existencia de más entes instrumentales que los que se regulaban en la antigua LOFAGE.

Con todo esto queremos señalar una cuestión que no por ser evidente debe dejar de ser recordada: el Derecho Público, en su vértice, siempre se confunde con el Poder, por lo que la LRJSP, en las medidas que recoge tanto en la materia que aquí hemos estudiado como en otros ámbitos, sólo tendrá éxito si viene acompañada de una voluntad política férrea y responsable en el cumplimiento de sus preceptos. Deseamos de verdad que así sea.