

LECCIÓN 3

EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. LOS GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 3.1. *El Gobierno de la Nación y la Administración General del Estado. El Gobierno y sus Órganos.*
- 3.2. *La Administración General del Estado (I): Modelo organizativo y principios de organización y funcionamiento.*
- 3.3. *La Administración General del Estado (II): Órganos centrales y periféricos*
- 3.4. *Los Gobiernos y las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas: Especial referencia a la Comunidad de Madrid.*

3.1. EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. EL GOBIERNO Y SUS ÓRGANOS

El Gobierno de
la Nación

§ 38. Las características generales de la estructura del **Poder Ejecutivo**, definido como la suma del Gobierno y la Administración, ya fueron objeto de análisis con anterioridad (Lección 2 de la asignatura Instituciones Básicas del Derecho Administrativo). No obstante conviene recordar algunos sus aspectos esenciales.

El Gobierno de la Nación es el órgano constitucional encargado de la función ejecutiva que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (art. 97 CE). El Gobierno goza de una naturaleza dual ya que es tanto Gobierno como Administración. Desde la perspectiva orgánica sus miembros (en concreto los Ministros), forman parte del Gobierno en su reunión colegiada como Consejo de Ministros pero igualmente ocupan los órganos unipersonales que encabezan los respectivos Departamentos que componen la Administración General del Estado. Desde la perspectiva funcional, el Gobierno se encarga de la dirección de la política y de la Administración a través de la potestad normativa y de sus decisiones.

Por lo tanto, el Gobierno de la Nación es un órgano constitucional complejo –se identifica con el Consejo de Ministros pero también es un complejo de órganos ya que el Presidente, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas son también el Gobierno–

¹ Última actualización en octubre de 2015.

que encabeza el Poder Ejecutivo a nivel estatal², con una existencia diferenciada de la Administración General del Estado con la que, sin embargo, se encuentra perfectamente imbricado gracias a la estructura y el funcionamiento dispuesto en el Título IV de la Constitución y desarrollado en sus respectivas normas de referencia que son, por una parte la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), y, por otra, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyo contenido se concentra, a partir de ahora, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³.

El Gobierno de la Nación **se compone** del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, y de los Ministros que son nombrados por el Rey a propuesta de aquél (art. 98.1 y 100 CE, art. 1 LG). El nombramiento de los miembros del Gobierno por parte del Presidente es libre y se basa en la confianza política, ya que el único requisito es ser español, mayor de edad, contar con el derecho de sufragio y no estar inhabilitado por sentencia judicial (art. 11 LG). Los miembros del Gobierno se encuentran sometidos a un régimen de incompatibilidad absoluta excepto para el desempeño de funciones representativas propias del mandato parlamentario (art. 98.3 CE y art. 14.1 LG), al que posteriormente se hará referencia.

El Gobierno se **caracteriza**, en primer lugar, por el principio de dirección presidencial ya que es el Presidente quien decide su estructura y composición, dirige su acción y coordina las funciones de los demás miembros del mismo y de sus respectivos Departamentos. El Gobierno responde también al principio de colegialidad ya que los miembros del Gobierno se reúnen como órgano colegiado en el Consejo de Ministros o en las Comisiones Delegadas⁴. Por último, el Gobierno se estructura y desarrolla sus

² Debe tenerse en cuenta que el Gobierno de la Nación (así denominado para distinguirlo como el correspondiente al nivel estatal), no agota el Poder Ejecutivo en nuestro país. En cada Comunidad Autónoma existe un Ejecutivo propio cuya existencia es independiente del estatal, por lo no pueden entenderse como parte de un Poder Ejecutivo único que se estructura territorialmente. A nivel local la función ejecutiva la ejercen las Entidades Locales pero no se suele hablar de un Poder Ejecutivo como tal (aunque a veces se habla del Ejecutivo local) ya que al no contar con una autonomía política plena no se hace necesario distinguirlo del Poder Legislativo (que no se da a este nivel) y, además, como se comprobará en el tema correspondiente, no existe una separación orgánica entre Gobierno y la Administración (por lo que solamente se habla de Administración Local).

³ Aunque esta Ley no entrará en vigor hasta que se cumpla un año de su publicación, por lo que hasta ese momento se continuará aplicando tanto la LG como la LOFAGE.

⁴ Aunque no se somete al régimen previsto para los órganos colegiados en el Título de la LRJPAC, ya que éste sólo está previsto para los órganos colegiados de las Administraciones Públicas. Esto supone, como se podrá comprobar más adelante, que no responde a las exigencias de quórum o al sistema de mayorías en las votaciones internas que se forman esencialmente por la voluntad del Presidente, que es quien tiene la capacidad de nombrar y cesar a los ministros.

funciones conforme al principio departamental, que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión, y condiciona la estructura de la Administración General del Estado basada en la existencia de distintos ministerios.

Las **funciones** atribuidas al Gobierno por la Constitución (art. 97 CE) se concretan básicamente en las siguientes funciones del Consejo de Ministros (art. 5 LG) –aunque caben otras ejercidas por el Presidente, Comisiones Delegadas o Ministros–:

- a) Dirige la política interior y exterior. Esto se concreta en:
 - Acciones de orden normativo: Aprobar y remitir los proyectos de ley al Congreso o, en su caso, al Senado; Aprobar normas con rango de Ley (Decretos-leyes y Decretos legislativos); Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.
 - Acciones de programación o planificación política general mediante la adopción de planes, programas y directrices vinculantes para todos los órganos de la AGE.
 - Decisiones en el ámbito de la política económica: Aprueba el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado; y dispone la emisión de Deuda Pública o contraer crédito.
 - Decisiones en el ámbito político general: Acordar la negociación y firma de los Tratados y remitirlos a los Cortes; Declarar los estados de alarma y de excepción y propone el de sitio; Adopta otras decisiones dispuesta en la Leyes (por ejemplo, convocar la celebración de elecciones sindicales).
- b) Dirige la Administración civil y militar, así como la defensa del Estado.
 - Organizativa: Establece la estructura y la composición de la Administración creando, modificando y suprimiendo los órganos y determinando sus competencias.
 - Funcional: A través de programas, planes y directrices que vinculan a todos los órganos de la AGE (por ejemplo, aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones) o a través de decisiones puntuales dirigidas a dichos órganos.
- c) Ejerce la función ejecutiva. Cuando el artículo 97 CE menciona esta función no pretende llevar a cabo una atribución de competencias específica sino que se

reconoce que es el órgano primariamente encargado y responsable de llevar a efecto las decisiones y directrices emanadas del Parlamento.

Desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, las decisiones adoptadas por el Gobierno pueden ser (art. 25 LG):

- a) Disposiciones normativas con rango de Ley, ya sean Reales Decretos-Leyes y Reales Decretos-Legislativos conforme a lo previsto en los artículos 82 y 86 CE.
- b) Normas reglamentarias, que pueden adoptar la forma de Real Decreto o también de Acuerdo del Consejo de Ministros⁵.
- c) Decisiones singulares (actos) que pueden adoptar la forma de Real Decreto o de Acuerdo del Consejo de Ministros⁶.

El control de las actuaciones del Gobierno están sujetas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como recuerda el art. 26 LG. Sin embargo, debe distinguirse el control político al que se encuentra sometido por la Cortes Generales y el control jurídico que ejerce el Tribunal Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa⁷.

⁵ Por ejemplo, el Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto, sobre la seguridad de los juguetes o el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013, sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado a determinados organismos públicos.

⁶ Como, por ejemplo, el Real Decreto 209/2014, de 24 de marzo, por el que se concede, a título póstumo, el Collar de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III al excelentísimo señor don Adolfo Suárez González, Presidente del Gobierno y duque de Suárez, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Licenciado en Derecho).

Dentro de los actos que adopta el Gobierno pueden distinguirse aquellos denominados como “actos de gobierno” (antiguamente llamados actos políticos) mediante los que adopta decisiones que no están reguladas por leyes que establezcan condiciones para su ejercicio ni afectan, al menos directamente, a derechos de los ciudadanos, pues son decisiones de alcance general, mediante las que el Gobierno ejerce su genuina función constitucional de dirección política y aunque son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa su control es limitado. La mayoría de ellas se refieren a las relaciones del Gobierno con otros poderes del Estado (presentar o retirar un proyecto de Ley, nombrar al Fiscal General del Estado) o a las relaciones internacionales (suscribir un determinado tratado o romper relaciones diplomáticas), aunque existen otras al margen como la adopción del estado de alarma (como ocurrió durante la crisis de los controladores aéreos).

Por otra parte, el Gobierno adopta decisiones perfectamente definidas legalmente que constituyen actos administrativos cuyo control se ejerce con plenitud por la jurisdicción contencioso-administrativa (por ejemplo, el Real Decreto 1203/2011, de 19 de agosto, por el que se autoriza la escisión parcial de la sociedad concesionaria Autopistas, Concesionaria Española, S.A., a favor de Infraestructuras Viarias de Catalunya, S.A).

⁷ El control político se deriva de la capacidad reconocida a las Cortes para su formación (con la elección del Presidente) y su cese (mediante la moción de censura o la cuestión de confianza). Asimismo se ejerce el control a través de la interpelaciones, preguntas y comparecencias mediante las que fiscalizan la actuación del Gobierno y, a través suyo, de la Administración pública; y también mediante las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones son actos no legislativos por los que el Congreso manifiesta su postura sobre un tema o problema determinado. El Gobierno responde de su gestión política

Por lo que respecta al **funcionamiento** del Gobierno, la normativa que lo regula resulta muy escueta ya que, en la práctica, queda sometido a la voluntad del Presidente, que dispone su estructura mediante los reales decretos de estructuración de los Departamentos ministeriales —en los que detalla la composición y organización del Gobierno, así como de sus órganos de colaboración y apoyo—, a lo que se suman las disposiciones organizativas internas, de funcionamiento y actuación (art. 17 LG). Por lo demás, la dinámica la determina el Presidente ya que es el que convoca los Consejos —por lo general los viernes—, fija el orden del día, determina si se trata de reuniones decisorias o deliberantes (art. 18 LG). Las deliberaciones son secretas y a las reuniones puede asistir los Secretarios de Estados cuando sean convocados (art. 5.2 y 3 LG), levantándose un acta de circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.

Para un mejor funcionamiento el Gobierno desarrolla parte de su actividad en **Comisiones Delegadas** que son reuniones parciales con la finalidad de coordinar la acción de los ministerios, preparar las tareas del Gobierno, desconcentrando y agilizando su acción en sectores concretos (art. 6 LG). Las Comisiones Delegadas del Gobierno se componen de Presidente (quien suele delegar en el Vicepresidente), Vicepresidente/s y los Ministros (o Secretarios de Estado) relacionados con un determinado ámbito. Se crean mediante real decreto del Consejo de Ministros que establece quién asume la presidencia y la secretaría, sus miembros y sus funciones, como es el caso del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre⁸. Las Comisiones Delegadas cuentan con competencias propias, aunque también pueden asumir competencias delegadas del Consejo de Ministros que se limitan exclusivamente a funciones administrativas (art. 20.2 y 3 LG)⁹.

ante el Congreso de los Diputados, responsabilidad que tiene carácter solidario y, en consecuencia, se extiende al conjunto de sus miembros.

En cuanto al Tribunal Constitucional ejerce un control sobre sus disposiciones con rango de Ley a través del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Asimismo controla sus actuaciones (reglamentarias o actos) con ocasión de los conflictos constitucionales, cuando afectan a las competencias de la CCAA, o bien a las funciones de otro órgano constitucional del Estado.

Las demás actuaciones del Gobierno (ya sean reglamentos o actos) se someten al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, ejercido por la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

⁸ Las Comisiones Delegadas del Gobierno son seis en la actualidad: Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, para Asuntos Económicos, para Asuntos de Inteligencia, para Política Científica y Tecnológica, para Política de Igualdad, y Asuntos Culturales.

⁹ No cabe que el Consejo de Ministro delegue las funciones que tiene atribuida directamente por la Constitución, ni tampoco las relativas al nombramiento y separación de los altos cargos, así como aquellas cuya delegación esté prohibida por una Ley específica.

Por otra parte, la **Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios** actúa como motor del Gobierno ya que prepara sus decisiones (art. 8 LG). Los Secretarios de Estado y Subsecretarios son los cargos inmediatamente inferiores en cada Departamento al Ministro, por lo que conocen de primera mano las materias sobre las que tiene pronunciarse el Gobierno. Los Secretarios de Estado y Subsecretarios se reúnen, por lo general cada miércoles presididos por el Vicepresidente y sus reuniones tienen carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros, sin que puedan adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno, por lo que examinan todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros.

Por último, el **Secretariado del Gobierno** (Secretaría General de la Presidencia del Gobierno) ejerce como órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (art. 9 LG). El Secretariado se integra en la estructura orgánica del Ministerio de Presidencia y se encarga de funciones auxiliares de los órganos del Gobierno y de los demás órganos de apoyo¹⁰.

§ 39. **El Presidente** es la pieza fundamental del Gobierno, tal y como lo configura el artículo 98 CE. El Gobierno depende del Presidente ya que es el quien le da su estructura, nombra a sus miembros, y dirige su acción. Por lo tanto, es el órgano constitucional que más poder concentra dentro del Estado, ya que actúa a través de «su» Gobierno y cuenta con una mayoría parlamentaria que le sirve para cumplir con sus iniciativas legislativas.

Su **nombramiento** se alcanza mediante el voto afirmativo de la mayoría absoluta del Congreso –o simple en segunda votación–, o bien como resultado de una moción de censura (art. 99 CE). Su cese se produce por la celebración de elecciones generales, por pérdida de la confianza parlamentaria (moción de censura o cuestión de confianza), dimisión o fallecimiento (art. 101 CE).

¹⁰ Entre las funciones del Secretariado del Gobierno se encuentra la asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros, de la remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados, de la colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno; del archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones; y de velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el BOE.

Las **funciones** del Presidente del Gobierno son las siguientes (art. 98 CE y art. 2 LG):

- a) Determina la estructura orgánica del Gobierno: Por una parte, determina los Ministerios y Secretarías de Estado y nombra a sus titulares, así como a los Vicepresidentes.
- b) Representa al Gobierno y la política gubernamental, actuando en nombre del Gobierno ante los restantes órganos del Estado.
- c) Dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros, tanto en el plano formal –convoca, preside y fija el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros; imparte instrucciones a los demás miembros del Gobierno; y resuelve los conflictos de atribuciones entre Ministerios– como material –ya que establece el programa político sobre el que el Congreso le da su confianza y lo desarrolla, y dirige la política de defensa–.

El Presidente cuenta con una serie de **órganos de asesoramiento y apoyo directo** a los órganos superiores, integrados por personal de estricta confianza, que se prevén el artículo 10 LG y se regulan por el Real Decreto 1689/2004, de 12 de julio, y que suelen ser sometidos a una reestructuración por cada presidente (la última, Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.)¹¹. Estos órganos integrados en la Presidencia del Gobierno son, en primer lugar, el Gabinete de la Presidencia que se ocupa de proporcionar al Presidente la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones, de asesorarle en aquellos asuntos y materias que este disponga y de conocer los programas, planes y actividades de los distintos departamentos ministeriales, con el fin de facilitar la coordinación de la acción del Gobierno. Se compone de un Director (con rango de Secretario de Estado) del que dependen directamente una Dirección Adjunta y la Secretaría General de la Presidencia. Asimismo existen una serie de departamentos que desarrollan las funciones específicas del Gabinete como son el Departamento de Análisis y de Estudios y el Departamento de Seguridad Nacional, que dependen directamente del Director; y los Departamentos de asuntos nacionales, internacionales y europeos y G20 que dependen del Director Adjunto. Por otra parte, para el asesoramiento en materia económica existe una Oficina Económica del Presidente que depende directamente de este y cuyo director asiste al Presidente en asuntos de carácter

¹¹ Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno (BOE de 2 de agosto de 2013)

de política económica con el apoyo unas direcciones generales¹². Por último, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno dependen del Director del Gabinete que se encarga de cuestiones de organización, seguridad, protocolo, etc.

Vicepresidente

§ 40. El **Vicepresidente** (o Vicepresidentes), es un órgano que puede ser dispuesto por el Presidente para su sustitución –en caso de vacante, ausencia o enfermedad– y apoyo –ejerciendo las tareas que éste le asigne y, en general, la coordinación de áreas gubernamentales– (artículo 98 CE y 1.1 LG). Son libremente nombrado y separado a propuesta del Presidente, cesando en los mismos casos en que lo hacen los restantes miembros del órgano ejecutivo. El Vicepresidente puede ser uno o varios y, por lo general, dicho cargo está ligado a la condición de Ministro. Cuenta con su propio Gabinete como órgano de apoyo político y técnico, cuyos miembros realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan a la AGE o de las organizaciones adscritas a ella.

Ministros

§ 41. Los **Ministros** componen junto al Presidente (y los Vicepresidentes) el Gobierno y son los máximos responsables de cada uno de los departamentos de la Administración General del Estado (art. 98 CE). Constituyen así el elemento que articula el entramado Gobierno y Administración. La composición del Gobierno depende del número de Departamentos ministeriales que el Presidente establezca y de los ámbitos de actuación material que se les asignen, lo que condiciona asimismo la estructura de la Administración¹³. Tanto su nombramiento como su cese es libre y lo lleva a cabo el Rey a propuesta del Presidente mediante real decreto (arts. 100 y 101 CE y art. 12.2 LG), determinando el ámbito material que les corresponde, aunque pueden existir Ministros sin cartera, esto es, sin un ámbito material de acción específico. Los

¹² Se regula en el Real Decreto 694/2013, de 20 de septiembre, por el que se reestructura la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. En la actualidad la Direcciones en que se estructura son la Dirección General de la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y de Asuntos Económicos Internacionales y la Dirección General de Políticas Financieras, Macroeconómicas y Laborales.

¹³ En la actualidad el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales dispone que La Administración General del Estado se estructura en 13 departamentos ministeriales: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Ministros desarrollan la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno. Para lo cual ejerce la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, así como otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones. Cada Ministro cuenta con su Gabinete como órgano de apoyo político y técnico.

3.2 LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (I): MODELO ORGANIZATIVO Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

§ 42. La **Administración General del Estado** (AGE), conforme a lo previsto en el artículo 103.2 CE, se configura y rige por lo dispuesto en la LOFAGE. La AGE cuenta con personalidad jurídica única y se compone de un conjunto homogéneo de órganos jerárquicamente ordenados y estructurados en departamentos (art. 2.2 y art. 6.1 LOFAGE) que, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo (art. 2 LOFAGE).

Debe tenerse en cuenta que la AGE no es la única Administración de ámbito estatal, ya que al margen de ésta pero vinculados a ella se encuentran otros sujetos con personalidad propia que constituyen las llamadas Administraciones instrumentales. Se trata de organismos públicos, agencias y otros sujetos que tienen su personalidad jurídica distinta de la propia de la AGE, pero que se encuentran vinculados o dependen de ésta.

§ 43. Antes de entrar a analizar la composición de la AGE debe recordarse la distinción entre los órganos y las unidades administrativas.

Los **órganos** son aquellas unidades administrativas a las que se atribuyen funciones que tienen efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo (art. 5 LOFAGE). Por lo tanto, si bien la AGE actúa con personalidad jurídica única, lo hace a través de sus órganos que son los que tienen la capacidad de manifestar su voluntad con efectos jurídicos vinculantes siempre que actúen en ejercicio de sus competencias.

Los órganos de la AGE se crean a través de disposiciones reglamentarias en las que es necesario determinar su forma de integración y dependencia jerárquica, delimitar sus funciones y competencias, y dotarlos de los créditos necesarios, sin que puedan duplicar otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos (art. 11 LRJPAC).

Los órganos pueden ser unipersonales, ocupados por una sola persona, o bien colegiados, compuestos por una pluralidad de individuos, en cuyo caso se establecen unas exigencias específicas para su creación en el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio¹⁴, y que quedan sometidos a un régimen específico para la toma de decisiones establecido en el Capítulo II del Título II LRJPAC.

Los órganos administrativos son ocupados por personas (las autoridades) que son designadas para el cargo bajo un criterio de confianza, lo cual se justifica por el principio democrático en tanto contribuyen a la dirección política de la Administración que ejerce el Gobierno si bien esto no implica que la Administración actúe de manera partidista ya que en su actuación ordinaria sirve con objetividad y neutralidad a los intereses generales. En todo caso esto general una politización excesiva de la Administración que se va agravada ya que la designación política alcanza a los altos responsables de las unidades administrativas. En todo caso dentro de la AGE se pueden identificar el conjunto de órganos administrativos como un estrecho pero trascendental estrato por su capacidad decisoria en comparación con el grueso de la Administración Pública constituido por las unidades administrativas que están bajo su dirección en las que se encuentran los empleados públicos (el personal) que asumen el peso de la acción administrativa.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de órganos políticos intermedios (entre el Gobierno y los empleados públicos) cuyas funciones implican esencialmente decisiones políticas, por lo que son libremente nombrados. Sin embargo, en el caso de los órganos directivos, al presentar sus funciones un mayor componente técnico se ha intentando introducir un elemento de profesionalización, por lo que si bien los nombramientos se basan en la confianza política se exige que se cumplan determinados criterios de

¹⁴ El Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, establece unos criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la AGE y sus Organismos Públicos, que consisten en medida dirigidas a evitar que se creen organismos colegiados innecesarios, para lo cual se exige que se sigan determinados criterios (racionalización, eficiencia) y se cumplan requisitos (Evaluación de Impacto Normativo) y asimismo se disponen directrices en su funcionamiento (que se celebren las reuniones a través de medios electrónicos).

competencia profesional y experiencia. E incluso en determinados de estos órganos –las Subsecretarías y aquellos que se encuentran en más próximos a la base de los organigramas (Direcciones Generales y Subdirecciones Generales)–, su nombramiento se restringe a personal funcionario del Grupo A (con titulación superior) lo que garantiza la competencia profesional de las personas que tengan que ocuparlo.

Por su parte, las **unidades administrativas** (art. 7 LOFAGE) son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas, que se integran en un determinado órgano (en concreto en las Direcciones Generales o en las Subdirecciones). A diferencia de éstos, las unidades administrativas no tienen capacidad para desarrollar actuaciones que afecten a terceros sino que se encargan de todas las tareas necesarias para que los órganos administrativos cumplan las funciones que tienen encomendadas actuando hacia el exterior.

En estas unidades administrativas se encuadra los empleados públicos al servicio de la Administración, sean funcionarios o personal laboral. Por lo tanto son personas vinculadas a la Administración por una relación de servicio que asumen la gestión ordinaria de los asuntos bajo la directrices de los órganos directivos. Constituyen así el elemento permanente y profesionalizado de las Administraciones Públicas que desempeñan sus funciones con neutralidad y objetividad bajo la dirección de las instancias políticas.

A continuación se analiza la composición de los órganos y unidades administrativas en la Administración General del Estado.

§ 44. Dentro de los órganos administrativos existen dos criterios de clasificación esenciales que se basan en las funciones genéricas de los órganos y en su ámbito territorial de actuación.

En función de un criterio funcional, se distingue entre **órganos superiores** y **órganos directivos** (art. 6 LOFAGE). Los primeros son los que establecen los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, por lo tanto son la materia gris que decide sobre las directrices concretas a seguir en un determinado ámbito¹⁵. Son órganos superiores exclusivamente los Ministros y los Secretarios de Estado. Los órganos directivos siempre se encuentran bajo la dependencia de un órgano superior y

¹⁵ Por ejemplo, la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras del Ministerio de Fomento se encarga de la formulación, revisión y seguimiento de la planificación estratégica del Departamento en materia de infraestructuras y transporte.

se encargan del desarrollo y ejecución de las directrices establecidas por éstos¹⁶. Son órganos directivos los Subsecretarios, los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales, los Subdirectores Generales; asimismo, lo son los Delegados del Gobierno en las CCAA y los Subdelegados del Gobierno en las Provincias, y los embajadores y representantes permanentes ante organismos internacionales.

En función del criterio territorial, se distingue entre **órganos centrales, órganos territoriales o periféricos, y órganos en el exterior**. Los órganos centrales son aquellos que ejercen su competencia sobre todo el territorio nacional y no lo tienen limitado a un ámbito territorial concreto y tienen su sede en la capital del Estado, salvo excepciones. De estos dependen los órganos territoriales que se encargan de la administración periférica en ámbitos espaciales específicos dentro del territorio nacional (la Comunidad Autónoma, la Provincia y la Isla) y los órganos de la AGE en el exterior que desarrollan su actividad fuera del territorio nacional en otros Estados o ante organizaciones internacionales. Unos y otros forman una red capilar que permite articular la acción administrativa en todo el territorio nacional y el extranjero, así como descargar de ciertas funciones a los órganos centrales mediante la desconcentración.

§ 45. Tanto la persona responsable como los criterios para el nombramiento de los distintos órganos varía de uno a otro, por lo que se irá detallando más adelante. En todo caso deben tenerse en cuenta ciertas **condiciones generales** como, en primer lugar, que la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad de hombre y mujeres exige que el cumplimiento del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de los cargos de responsabilidad y, en concreto, en los titulares de los órganos directivos de la AGE (art. 16 y 52 de la Ley Orgánica 3/2007).

Las personas que ocupen los órganos superiores y directivos tienen reconocida la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores Generales y asimilados (art. 6.5 LOFAGE). Dicha condición, al margen del tratamiento funcional y protocolario correspondiente, implica una serie de limitaciones y medidas dirigidas a evitar los conflictos entre sus intereses personales y los públicos del cargo que ocupan, y que se contienen en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la

¹⁶ Así, la Dirección General de Carreteras se encarga de la gestión y control de la construcción y de la calidad de las nuevas infraestructuras y de las obras de acondicionamiento y rehabilitación de la red vial.

Administración General del Estado, que introduce nuevos mecanismos para garantizar la idoneidad del candidato, al que se exige que reúna honorabilidad (excluye a los condenados en firme a penas privativas de libertad y por ciertos delitos) y la debida formación y experiencia en la materia (se valoran conocimientos académicos y experiencia). Por lo demás, los altos cargos ocupan su cargo con dedicación exclusiva, sin poder compatibilizarlo, en principio, con otras actividades de carácter público o privado, ni poder percibir remuneración sea de origen público o privado; no obstante se prevén actividades compatibles tanto en el ámbito público como privado (por ejemplo, administración de su propio patrimonio con limitaciones, la producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de la misma, etc.). También se disponen mecanismos como la limitación en participaciones societarias en más de un diez por ciento en empresas que reciban subvenciones que provengan de cualquier Administración Pública. Asimismo se dispone otros mecanismo como la limitación al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese (dos años) en empresas relacionadas con las competencias del cargo que desempeñaba, pudiendo tener derecho a una compensación económica durante este tiempo en ciertos casos. Por lo demás se establece la exigencia a los altos cargos de realizar una declaración detallada de actividades económicas y su declaración de bienes y derechos, y se lleva a cabo un análisis de la situación patrimonial del alto cargo al cesar en sus funciones. El control sobre los altos cargos de la AGE lo lleva a cabo la Oficina de conflictos de intereses, adscrita al Ministerio de Economía y Administraciones Públicas y que rinde cuentas ante el Congreso.

§ 46. La AGE se encuentra estructurada conforme a una serie de **principios organizativos** (art. 3.1 LOFAGE), entre los que destacan el principio jerárquico y de especialización departamental que le dotan de una estructura propia y la configuran como diversas pirámides culminadas por los respectivos ministros que se someten, a su vez, jerárquicamente al Gobierno integrado por todos ellos y encabezado por el Presidente.

El **principio jerárquico** es el más característico del diseño de las Administraciones continentales –inspiradas en la estructura piramidal típica del modelo francés que, a su vez, había sido asumido de la organización militar–, y garantiza la unidad de actuación y proporciona una mayor eficacia.

Por otra parte, el **principio de división funcional** en departamentos especializados es común a toda organización racionalizada para obtener una mayor eficacia y eficiencia

en su actividad, si bien en las Administraciones se manifiesta con mayor intensidad por la amplitud y variedad de sus funciones.

Así, cada Ministerio comprende uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa (art. 8 LOFAGE) que son dirigidos por el Ministro, miembro del Gobierno que define, ejecuta, controla y evalúa las políticas de su competencia, y que actúa como jefe superior del Departamento y superior jerárquico directo de los Secretarios de Estado. Estos órganos superiores tienen bajo su dependencia órganos directivos que se ordenan de la siguiente forma: Subsecretario (Secretarios Generales), Director General (Secretario General Técnico) y Subdirector General (art. 11 LOFAGE).

§ 47. Además del principio de jerarquía y de división de funciones existen **otros principios de organización** en la AGE (art. 3 LOFAGE).

En primer lugar el **principio de descentralización funcional**, que implica la atribución de funciones especializadas a entes diferenciados. Este principio justifica la existencia de las llamadas Administraciones instrumentales que son empleadas para asumir el desempeño de determinadas funciones que, por sus singulares características, conviene desarrollar a través de un sujeto específico fuera de la AGE. A nivel estatal, los Organismos Públicos y las Agencias son creados con personalidad jurídica propia y diferenciada de la AGE, para la gestión específica de determinadas materias (el Instituto de la Juventud o la Agencia Estatal de Meteorología en dichos ámbitos). Su actividad se encuentra sometida (por lo general –menos en las Administraciones independientes–) sometidas a las directrices de la AGE como Administración matriz.

El **principio de desconcentración funcional y territorial** se distingue del anterior en que las funciones no se atribuyen a un sujeto diferenciado de la AGE, sino a determinados órganos dentro de ésta. Para evitar una sobrecarga de determinados órganos por la concentración de funciones y para alcanzar, asimismo, una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio de las mismas, las funciones se reparten de forma homogénea entre órganos de menor rango pero de mayor especialización (desconcentración funcional) y en aquéllos que se encuentran más próximos a los destinatarios de las decisiones (desconcentración territorial).

Los principios organizativos de economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, referidos a la organización apuntan, en primer lugar, a la prohibición en la duplicación de órganos (art. 11.1 LRJPAC). Pero, además, los

medios personales, materiales y financieros de que se doten los órganos correspondientes deben ser los apropiados, sin que se excedan o resulten escasos.

En cuanto a los **principios de simplicidad, claridad y proximidad** a los ciudadanos, exige evitar en la medida de lo posible la complejidad en los organigramas administrativos, para que sea claramente perceptible por los ciudadanos cuál es la composición, situación y funciones de cada órgano de la administración. Para mejorar en este sentido existe una política de cartas de servicios por la que cada órgano y organismo describe en un sencillo documento sus datos básicos (composición, funciones, dirección, etc.).

Por último, el **principio de coordinación** se deriva necesariamente del carácter jerarquizado de la organización de la AGE que permite que desde determinados órganos se puedan imponer directrices de actuación a los órganos u organismos dependientes para alcanzar la unidad de actuación. Se diferencia del principio de cooperación en que éste se aplica a las relaciones entre Administraciones con su propia personalidad y autonomía que no se encuentran sometidas entre sí y actúan en pie de igualdad por lo que procuran ajustar el ejercicio de sus respectivas funciones para alcanzar dicha unidad.

§ 48. Por lo demás, la Administración General del Estado tienen asignados unos **principios de funcionamiento** (art. 4 LOFAGE), algunos de los cuales se corresponden con los principios de organización. Se trata del principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados, responsabilidad por la gestión pública, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, servicio efectivo a los ciudadanos, objetividad y transparencia de la actuación administrativa, y cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.

Asimismo, la AGE debe observar especialmente el principio de servicios a los ciudadanos (art. 4 LOFAGE) por lo que debe asegurar a los ciudadanos la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración, así como la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas.

Estos principios se han visto reforzados por el principio de buen gobierno que se introduce en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Este principio se aplica a todos los poderes públicos, incluida la AGE, y se concreta en unos principios generales como son el actuar con

transparencia, con dedicación al servicio público, de forma imparcial, no discriminatoria, con diligencia y responsabilidad. A estos se suman unos principios de actuación que hacen referencia al respeto de las incompatibilidades, la denuncia de irregularidades, el no prevalerse del cargo, etc. Lo más relevante es que a estos principios se acompañan con una serie de infracciones y sanciones en materia de conflictos de intereses, de gestión económico-presupuestaria (compromisos de gastos sin créditos, ausencia de justificación en la inversión de fondos, etc.) y disciplinaria (adoptar decisiones ilegales –cuando no constituya un delito–, acoso laboral, abuso de autoridad, etc.) que garantizan la observancia real del principio de buen gobierno.

3.3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (II): ÓRGANOS CENTRALES, PERIFÉRICOS Y EXTERIORES

Ministros

§ 49. Los órganos de la Administración General del Estado, conforme al criterio territorial, se puede distinguir entre órganos centrales integrados en cada uno de los ministerios que actúan en todo el territorio nacional; órganos territoriales periféricos, que actúan como una red capilar de órganos con una actuación administrativa territorialmente limitada; y órganos en el exterior, que llevan la acción administrativa fuera del territorio nacional

Dentro de los órganos centrales de la AGE (ver organigrama de Ministerio de Fomento), entre los órganos superiores se distingue, en primer lugar, **el Ministro**, cuya figura ya ha sido analizada como parte de los miembros del Gobierno. Pero debe recordarse que los Ministros forman parte, asimismo, de la AGE y, de hecho, la encabezan ya que son el máximo órgano superior en cada Departamento.

Sus funciones las ejercen sobre uno o varios sectores, aunque puede darse la figura del ministros sin cartera que responde a la necesidad de nombramiento de especial confianza de manera que estén presentes en los Consejos de Ministros (art. 12.3 LG). Sus funciones son las más extensas dentro del ámbito organizativo (art. 98 CE, art. 6 LG y arts. 12 y 13 LOFAGE):

- a) Son responsables de la dirección y ejecución de la política en un determinado ámbito:
 - De forma sustantiva: Fija los objetivos del Ministerio y aprueba planes de actuación, y asimismo evalúa y controla su ejecución.

- De forma organizativa: Determina la organización interna, nombra y separa a los órganos directivos y dirige la actuación de los titulares tanto de los órganos superiores como directivos a los que imparte instrucciones.
 - Mediante la acción normativa, ya que ejercen la potestad reglamentaria secundaria de desarrollo.
- b) En cuanto jefes de una estructura administrativa concreta les corresponden las decisiones de máximo nivel en:
- Cuestiones económicas y presupuestarias: Aprueba los presupuestos de gastos y administración de los créditos correspondientes,
 - Cuestiones de personal: Convoca pruebas selectivas, dispone los puestos de trabajo, administra los recursos humanos y ejerce potestad disciplinaria.
- c) Por lo demás, ejerce la representación del Estado en el sector de su competencia:
- Representación política: relaciones con CCAA y convoca las Conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación.
 - Representación jurídica: se le imputan decisiones jurídicas (resuelve los recursos administrativos, revisión de oficio y conflictos de atribuciones).

Para el ejercicio de sus funciones cuentan cada uno con su respectivo gabinete que son órganos de apoyo político y técnico, que realizan tareas de confianza y asesoramiento especial y de apoyo en el desarrollo de sus labores.

§ 50. Bajo la dependencia directa de los Ministros –y excepcionalmente del Presidente del Gobierno– se encuentran **los Secretarios de Estados**, (art. 7 LG) que actúan como una especie de “viceministros sectoriales” en los que se descargan tareas concretas de dirección y coordinación de las Direcciones Generales. No forman parte del Gobierno, sino que dentro de la Administración General del Estado son los órganos directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno. Asimismo apoyan la acción del Gobierno en el seno de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

Su nombramiento y cese es libre mediante real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro correspondiente.

Sus funciones (art. 14 LOFAGE) son muy similares a las del Ministro en el ámbito o sector que les corresponda, en el que dirigen y ejecutan la política bajo la dirección de aquél (o, directamente, del Presidente del Gobierno). Asimismo puede asumir por delegación expresa funciones de sus respectivos Ministros, así como la representación de éstos en materias propias de su competencia.

§ 51. Los **Secretarios Generales** son órganos que aparecen de forma excepcional en la estructura ministerial. Surgen para afrontar la gestión de ámbitos de acción especialmente amplios o complejos, sin introducir Secretarías de Estado. Es decir, son órganos de coordinación de un conjunto de órganos dependientes en un sector concreto.

Se trata de unos órganos directivos cuya categoría se encuentra asimilada a la de Subsecretario.

Su nombramiento es libre por real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro correspondiente, aunque debe recaer entre personas de competencia profesional y acreditada experiencia y que tengan cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad (art. 6.10 LOFAGE).

§ 52. Los **Subsecretarios** son órganos de obligada existencia integrándose uno en cada ministerio (art. 15 LOFAGE). Son los encargados de la gestión de las competencias instrumentales de orden interno que posibilitan el funcionamiento de la propia estructura ministerial. Su nombramiento es libre mediante real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro, pero el carácter técnico y la complejidad de sus funciones ha motivado que se restrinja al personal funcionario del Grupo A.

En el ejercicio de su responsabilidad sobre la propia organización desarrolla funciones –en las que propone y asiste a Ministro y Secretarios de Estado– en el ámbito organizativo –planifica y diseña la organización y controla su eficacia–, de los recursos humanos –es el jefe superior de todo el personal del Departamento y la asiste a los órganos superiores en temas de recursos humanos), es el responsable de los medios económicos –de la Oficina presupuestaria del Departamento, así como las unidades encargadas de la gestión económico-financiera –contratación, expedientes, etc–, de los medios materiales, y de la asesoría jurídica (Servicio jurídico del Departamento y la unidad central recursos).

De la Subsecretaría depende otro órgano directivo necesario que son las **Secretarías Generales Técnicas** (art. 20 LOFAGE). Originariamente asumió gran responsabilidad ya que era el encargado del análisis, la reflexión y la propuesta de la acción de los ministerios, aunque progresivamente se han reducido sus funciones encargándose ahora de los servicios comunes, preparación de los Consejos de Ministros y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Su nombramiento y cese se lleva a cabo mediante real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro, entre funcionario del Grupo A.

§ 53. Los **Directores Generales** son los órganos básicos e imprescindibles en todos los Ministerios (art. 18 LOFAGE). Son nombrados y cesados de forma libre mediante real decreto a propuesta del Ministro correspondiente entre funcionarios del grupo A –aunque cabe la posibilidad de prescindir de este requisito cuando de forma motivada (necesidad de incorporar personas cualificadas del sector privado, por ejemplo), se prevea expresamente en el Real Decreto que establece la estructura básica del ministerio correspondiente–.

Sus funciones se dirigen a la gestión de una o varias áreas materialmente homogéneas (pesca, aguas, carreteras, etc.), por la que ejercen como gerentes políticos en dicho ámbito: formulan propuestas para alcanzar los objetivos conjuntos del ministerio y dirigen su ejecución, controlando su adecuado cumplimiento. A efectos internos ejerce la jefatura de todas las subdirecciones o unidades administrativas bajo su dependencia, impulsando y supervisando sus actividades y velando por su buen funcionamiento.

§ 54. Los **Subdirectores Generales** son los últimos órganos administrativos y de ellos dependen, por lo general, las llamadas unidades administrativas que constituyen el grueso de la Administración.

Son nombrados a propuesta del Ministro mediante orden entre funcionarios del Grupo A (art. 19 LOFAGE).

Los Subdirectores se articulan con respecto a los Directores Generales de forma parecida a como lo hacen los Secretarios de Estado con respecto a los Ministros; por lo tanto, asumen la responsabilidad de un ámbito específicos de la Dirección General como son responsables inmediatos de la ejecución de proyectos, objetivos o actividades

que les sean asignados, y, asimismo, de la gestión ordinaria de los asuntos competencia de la Subdirección.

§ 55. Por debajo de este entramado de órganos de dirección política se encuentra las llamadas **unidades administrativas**, a las que ya se ha hecho referencia.

Estas unidades se estructuraban con anterioridad a la LOFAGE en Secciones y Negociados, a las que posteriormente se añadieron las Áreas y los Servicios. En concreto se estructuran en sentido jerárquico descendente de la siguiente manera: Áreas, Servicios, Secciones, y Negociado.

Las unidades administrativas comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común (art. 7 LOFAGE). El número, la composición y las tareas de cada unidad administrativa en los diferentes ministerios depende de las relaciones de puestos de trabajo que son aprobadas por el Ministro.

Si bien las unidades administrativas varían en su organización y denominación en tanto se adaptan a la configuración de las Direcciones y Subdirecciones Generales de las que dependen, en todos los Ministerios existen unas unidades administrativas homogéneas que son los llamados servicios comunes. Estos dependen de la Subsecretaría y se encargan del asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con actividades de organización y funcionamiento interno (planificación, cooperación internacional, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales).

§ 56. La Administración General del Estado no se agota en sus órganos centrales. Para desplegar su actuación por todo el territorio nacional cuenta con una organización periférica. Se trata de una red de organizaciones y agentes propios, distribuidos armónicamente sobre el territorio, a las que se encomienda la representación del aparato estatal y la realización de una serie de funciones propias del mismo, en un ámbito espacial limitado en régimen de desconcentración.

Este tipo de órganos han existido desde siempre y su manifestación más conocida, los Gobernadores Civiles, desaparecieron con la actual configuración que se deriva de la LOFAGE y se basa en los Delegados del Gobierno en las CCAA, los Subdelegados del Gobierno en las provincias y los Directores Insulares en las islas.

Estos órganos han ido asumiendo progresivamente cada vez más materias en los llamados servicios territoriales integrados, de modo que han ido desapareciendo los servicios territoriales que los Ministerios mantenían en cada provincia al margen de cuyo mantenimiento suponía un gran coste.

Los Delegados del Gobierno en las CCAA son órganos directivos que representan al Gobierno y dirige la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma y la coordina con la de ésta (art. 154 CE y, actualmente, en el art. 22 LOFAGE).

Son nombrados por real decreto a propuesta del Presidente del Gobierno. Dependen orgánicamente de la Presidencia y, funcionalmente, del Ministerios de Administraciones Públicas (que ejerce la coordinación de todos), del Ministerio del Interior (en cuanto a orden público y seguridad ciudadana) y de los demás Ministerios (en función de la materia correspondiente).

Sus funciones y competencias se concretan en la representación del Gobierno en la Comunidad Autónoma –formulan propuestas a los Ministerios e informan sobre la gestión de sus servicios territoriales, protegen el libre ejercicio de derechos y libertades, velan por el cumplimiento de las competencias Estado y ejerce potestad sancionadora que se le atribuya–, dirige la Administración periférica territorio de la Comunidad – dirige sus servicios, y nombra y dirige Subdelegados (Comisión Territorial), dirige los servicios territoriales ministeriales integrados en la Delegación, de acuerdo con los objetivos de los órganos centrales, y, por último, ejerce competencias propias de los Ministerios en el territorio, de acuerdo con los órganos centrales de aquellos–, y coordina la AGE con la CCAA y local y les transmite información.

Los **Subdelegados del Gobierno** ejercen las funciones propias de los órganos periféricos en el ámbito territorial de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales –y excepcionalmente en la Comunidad de Madrid– (arts. 29 y 30 LOFAGE y Real Decreto 617/1997).

Son nombrados y cesados por los Delegados del Gobierno entre funcionarios grupo A.

Ejercen funciones de dirección –sobre los servicios integrados, e impulsa, supervisa e inspecciona los no integrados–, se encarga de la comunicación, cooperación y colaboración con los órganos de la Comunidad Autónoma con sede en la provincia y con los entes locales, así como otras funciones relativas al ejercicio de competencias

sancionadoras, la protección libre ejercicio de derechos y libertades, y la dirección y coordinación protección civil.

Por último, los Directores Insulares de la AGE (art. 30 LOFAGE), constituyen una réplica de los Subdelegados del Gobierno, cuyo ámbito de competencia se halla limitado a las islas de los archipiélagos en las que no tiene su sede el Delegado o subdelegado del Gobierno (Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera).

§ 57. En el art. 36 LOFAGE, se regulan los órganos de la **AGE en el exterior** que son aquellos órganos propios que desarrollan su actividad, de forma similar a los órganos periféricos, fuera del territorio nacional.

La acción de todos estos órganos queda ahora sometida a lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Se trata de una Ley que abarca a todos los órganos e institucionales nacionales (Corona, Gobierno, Cortes, etc.) en tanto se pretende introducir una mayor coherencia en la Política Exterior y en la Acción Exterior del Estado. En su título III se define el Servicio Exterior del Estado se integra por los órganos, unidades administrativas, instituciones y medios humanos y materiales de la Administración General del Estado que actúan en el exterior, bajo la dependencia jerárquica del Embajador y orgánica y funcional de los respectivos Departamentos ministeriales.

El Servicio Exterior del Estado se organiza en Misiones Diplomáticas Permanentes y la Representación Permanente ante la Unión Europea y otras organizaciones internacionales. La Jefatura de la Misión Diplomática Permanente será ejercida por un Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, que ostentará la representación y máxima autoridad de España ante el Estado receptor; mientras que en el caso de las Representaciones Permanentes, será ejercida por un Embajador Representante Permanente. La Misión Diplomática o Representación Permanente se integra, además de por la Jefatura, por la Cancillería Diplomática (que desarrolla las funciones diplomáticas, consulares, de cooperación, así como las de naturaleza política y las de representación); las Consejerías, Agregadurías, Oficinas sectoriales, Oficinas Económicas y Comerciales, Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales, Centros de Formación de la Cooperación Española, así como el Instituto Cervantes; y, en su caso, la Sección de Servicios Comunes.

Por otra parte, dentro del Servicio Exterior se encuentran las Oficinas Consulares (de carrera u honorarias) son los órganos de la AGE encargados del ejercicio de las funciones consulares y especialmente de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior.

Por último, existe un régimen específico para los órganos del Servicio Exterior del Estado en el marco de la Unión Europea y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

3.4. LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS Y LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID

§ 58. Con la aprobación de los Estatutos de Autonomía se inició un proceso de institucionalización del **autogobierno de las CCAA** sobre la base de un Parlamento autonómico (Asambleas, Juntas, etc.), un Gobierno (Consejo de Gobierno, Diputación Foral o General,) y un Presidente, tal y como exigía el art. 152.1 CE para la Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía rápida, modelo que posteriormente sería asumido por todas. Estos dos últimos constituyen el Poder Ejecutivo en la Comunidad Autónoma, a lo que se suma las Administraciones Públicas creadas y estructuradas por la propia Comunidad Autónoma.

En efecto, si bien los elementos básicos del Poder Ejecutivo autonómico venían impuesto por la Constitución, su concreción correspondía a las CCAA conforme a la autonomía que se les reconoce para determinar la organización de sus Instituciones de su autogobierno.

En todos los Estatutos de Autonomía se identifica al Presidente y al Gobierno como instituciones de la Comunidad Autónoma, de los que depende la Administración de la Comunidad que se configura como sujeto público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

La estructura, composición y funciones de estas instituciones se asimilan plenamente a sus equivalentes a nivel estatal, a pesar del margen con el que contaban las CCAA para diseñar su respectivos Ejecutivos y, en particular, sus Administraciones que fueron creadas *ex novo* sin las limitaciones que implica la existencia de una institución previa. Incluso en la concreción de su organización, las CCAA han asumido el modelo estatal ya existente, sin que se planteasen siquiera modelos alternativos.

Por lo tanto, los Gobiernos y las Administraciones autonómicas son un trasunto del Gobierno y la Administración estatal, aunque en cada CCAA se presentan determinadas particularidades de detalle que deben ser tenidas en cuenta (por ejemplo, en la denominación de los órganos), para evitar incurrir en falsos paralelismos.

§ 59. El **régimen jurídico de los Gobiernos y de las Comunidades Autónomas** se contiene en los respectivos Estatutos de Autonomía, que son desarrollados por Leyes autonómicas con las que se cumple la reserva de Ley del art. 103.2 CE. Se trata de Leyes en las que se regulan el Gobierno y la Administración –con un contenido similar a la LG y la LOFAGE–, aunque en algunas CCAA se tratamiento se concentra en una única Ley, y, asimismo, en otras se añade el desarrollo de su régimen jurídico y procedimiento –cuya referencia estatal es la LRJPAC–.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el Estatuto de Autonomía el Capítulo II y III del Título I tratan respectivamente del Gobierno y del Presidente, mientras que el Capítulo II del Título II trata de la Administración. El régimen jurídico del Gobierno y de la Administración se encuentra sometido a reserva de Ley autonómica (art. 23.1 y 37.2 del Estatuto), y ha sido desarrollado por un única Ley que es la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

§ 60. Los **Gobiernos autonómicos** se componen del Presidente de la Comunidad, los Vicepresidentes en su caso, y los Consejeros como máximos responsables de cada uno de los Departamentos de la Administración autonómica bajo su dependencia, estos son, los Consejeros. De este modo el Gobierno y la Administración autonómica quedan perfectamente articulados dentro del Poder Ejecutivo autonómico.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno y sus miembros –Presidente y Consejeros–, son identificados como “órganos superiores” (expresión que es un “falso amigo” de la contenida en la LOFAGE que incluye a los segundos de los departamentos), bajo cuya dependencia se hallan los demás Órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 1 Ley 1/1983).

Los Presidentes de las CCAA determinan la composición de sus respectivos Gobiernos al inicio de cada legislatura, nombrando al Vicepresidente, y estableciendo el número y los ámbitos propios de cada Consejería y nombrando a sus titulares. En algunas Comunidades –como Madrid– se prevé que sea el Consejo de Gobierno el que

dispone su propia remodelación a lo largo de la legislatura, aunque finalmente quien decide sigue siendo el Presidente porque nombra y cesa a los Consejeros. Sus miembros se encuentran sometidos a un régimen incompatibilidad dispuesto mediante leyes autonómica similar al dispuesto a nivel estatal.

Los Gobiernos autonómicos tiene una posición idéntica al Gobierno de la Nación en el ámbito autonómico, por lo que dirige la política propia de la Comunidad – esencialmente mediante la iniciativa legislativa y la potestad normativa (legal excepcionalmente y reglamentaria)–, así como a la Administración autonómica (art. 21 Ley 1/1983).

Los Gobiernos autonómicos se reúne en otras formaciones para agilizar su funcionamiento, como es el caso en la Comunidad de Madrid mediante las Comisiones Delegadas (art. 26 Ley 1/1983).

§ 61. El **Presidente** de cada Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, y le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla (art. 152 CE). Asimismo preside, dirige y coordina la acción del Consejo de Gobierno y de la Administración Autonómica (art. 2 Ley 1/1983). Para el ejercicio de sus funciones cuenta con un Gabinete, al que se pueden añadir otros órganos de apoyo y asistencia.

En el caso de la Presidenta de la Comunidad de Madrid sus funciones sus funciones como supremo representante de la Comunidad, como representante ordinario del Estado en la Comunidad y como Presidente del Consejo de Gobierno se detallan en los artículos 7, 8 y 9 Ley 1/1983.

Junto al Presidente pueden existir uno o varios Vicepresidentes para su sustitución y apoyo, pudiendo delegarse en éstos (o en otros miembros del Consejo de Gobierno) con carácter temporal funciones ejecutivas y de representación.

§ 62. Las **Administraciones Públicas** de las Comunidades Autónomas son creadas por los diferentes Estatutos de Autonomía, que las sitúan con entidad propia bajo la dirección del Gobierno autonómico. Curiosamente se suele producir una metonimia por la que se identifica a estas Administraciones con la denominación que le corresponde a la propia Comunidad: así la Junta de Andalucía o la Generalitat de

Cataluña es la denominación de la propia Comunidad y no sólo del Gobierno o de la Administración.

Como se ha señalado, las Administraciones autonómicas se encuentran regidas por Leyes específicas que las dotan de personalidad jurídica propia y las configura como un conjunto homogéneos de órganos regidos por los principios de jerarquía y especialización departamental, así como por el resto de principios organizativos y de funcionamiento existentes a nivel estatal.

La estructura resultante de las Administraciones autonómicas es muy similar a la propia de la AGE, por lo que existen distintos Departamentos o Consejerías dirigidas por un Consejero que es miembro del Gobierno autonómico. El organigrama de cada Consejería está compuesto por una serie de órganos políticos intermedios por debajo del Consejero entre los que se pueden encontrar Viceconsejeros y, por debajo de estos, Directores Generales y Subdirectores Generales. Asimismo, existen órganos encargados del funcionamiento de cada Consejería que son los Secretarios Generales o Secretarios Generales Técnicos (otro falso amigo), de los que dependen igualmente Subdirectores Generales. En los órganos situados en la base de estos organigramas se integran las unidades administrativas en los que prestan sus servicios los empleados públicos de dicha Administración.

Las Comunidades Autónomas pluriprovinciales cuentan con órganos territoriales que actúan como administración periférica en el territorio de cada una de las provincias –con una estructura idéntica a los Subdelegados del Gobierno de la AGE–. Por el contrario, la Administración autonómica carece de órganos en el exterior, ya que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.3ª CE), lo cual no ha impedido que existan oficinas de estricta representación de la Comunidad Autónoma en el exterior o ante organismos internacionales.

Por último, debe tenerse en cuenta que en las CCAA han recurrido igualmente al empleo de la Administración instrumental para el desempeño de determinadas funciones. Por lo tanto, junto a la Administración autonómica existe un amplio conjunto de entes con su propia personalidad que se rigen por su propia normativa autonómica (por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II).

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, Segunda ed., Iustel, Madrid, 2009, pp. 393 a 482..

- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Leyes Administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, (Estudio introductorio a la Ley del Gobierno y LOFAGE) .

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

SITIOS WEB DE REFERENCIA:

- Organigramas de la Administración General del Estado:
http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Administracion_Gral_Estado.html#.VhRUjbz8-Ho
- Organigramas de la Administración de la Comunidad de Madrid:
<http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1109266182051&idListConsj=1109265444710&idPagina=1109266182051&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura>