

LECCIÓN 7

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:

- 7.1. *La organización administrativa de la Unión Europea.*
- 7.2. *El Gobierno y la Administración General del Estado.*
- 7.3. *La Administración pública de las Comunidades Autónomas.*

7.1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

§ 136. El **análisis de las estructuras organizativas administrativas** en los distintos niveles territoriales (europeo, estatal, autonómico y local) exige comenzar por el nivel global superior que se corresponde con la Unión Europea.

Como punto de partida deben tenerse en cuenta las **particularidades** de la Unión en cuanto organización supranacional de integración que ha asumido una parte sustancial de la soberanía de los países que la componen pero que no puede identificarse con una estructura similar a un Estado federal. A diferencia de éstos, se trata de una organización internacional que está basada en el **principio de atribución de competencia** por lo que tiene un alcance limitado en su intervención ya que ésta se circunscribe a las materias que le han sido asignadas en el TFUE (art. 5 TUE). Asimismo, la relación entre la Unión y los Estados se basa en el **principio de autonomía y lealtad institucional** que implica que ambas partes tienen que capacidad propia para determinar su propia organización y funcionamiento, si bien deben cooperar de forma leal y asistirse mutuamente (art. 4 TUE). Por último, y más relevante a efectos de la organización de la propia Unión, la relación entre ésta y los Estados se basa en el principio de **ejecución indirecta**, por lo que son los Estados, a través de sus instituciones (legislativas, ejecutivas y judiciales) los que se encargan de la aplicación ordinaria del Derecho de la Unión.

Estos principios son **determinantes de la estructura organizativa** de la Unión, en particular, por lo que se refiere al ejercicio por las instituciones europeas de funciones ejecutivas y, en concreto, de carácter administrativo. En concreto la ejecución

¹ Última actualización en abril de 2023.

indirecta explica que no exista una macro-Administración europea que se encargue de aplicar la legislación europea, tal y como hacen las Administraciones nacionales con su normativa interna². De hecho, son esas Administraciones de cada uno de los Estados las encargadas de ejecutar el Derecho de la Unión conforme al reparto interno de competencias en cada materia.

Pero esto no significa que las instituciones europeas carezcan de competencias ejecutivas, ya que si bien la regla general es la ejecución indirecta existen cada vez más materias en las que **la Unión asume la ejecución**, tanto directa como coordinada o complementaria con los Estados miembros. De hecho, dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea van surgiendo nuevas estructuras organizativas que asumen distintas funciones en el diseño y, sobre todo, en la ejecución de las políticas públicas europeas.

§ 137. En una aproximación general al **marco institucional** de la Unión Europea podemos identificar siete instituciones básicas, a las que se suman unos órganos y unos servicios que complementan y facilitan su funcionamiento.

Por una parte, entre las **instituciones básicas** destacan cinco por ser las más relevantes y conocidas, ya que se encargan funcionamiento de la Unión decidiendo, diseñando, concretando y articulando las políticas europeas a través de la legislación: el Consejo Europeo –que determina las prioridades políticas–, la Comisión Europea –que tiene la iniciativa legislativa– y el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión –que ejercen de forma conjunta (por lo general) la función legislativa–; a las que se le suma el Tribunal de Justicia de la Unión Europea –garante último del cumplimiento de las normas, de su interpretación uniforme y de su legalidad–.

También dentro del sistema institucional de la Unión se encuentra el Banco Central Europeo, que gestiona el euro y formula y aplica la política monetaria única de la eurozona, y también el Tribunal de Cuentas Europeo que es el auditor externo independiente de la Unión que controla el presupuesto de la Unión.

Además de estas instituciones, podemos identificar una serie de **órganos** con funciones complementarias que ayudan a las instituciones básicas a cumplir sus cometidos. Se trata de órganos asesores –como el Comité Económico y Social Europeo o el Comité Europeo de las Regiones–, órganos de supervisión y garantía –el Defensor

² De hecho, los empleados de la Unión son unos 60.000 y sirven a los 450 millones de europeos, lo que es una cifra mínima comparado con los cerca de 2 millones de empleados públicos que tienen las Administraciones españolas.

del Pueblo Europeo o el Supervisor Europeo de Protección de Datos–, y órganos para el desarrollo de la política exterior –Servicio Europeo de Acción Exterior–.

Por otra parte, existen unos **servicios interinstitucionales** que se encargan de asistir y apoyar el funcionamiento de las instituciones desde una perspectiva material. Se trata de servicios dirigidos a la gestión del personal (Oficina Europea de Selección de Personal, Escuela Europea de Administración), los sistemas digitales (Equipo de Respuesta a Emergencias Informáticas) y las publicaciones (Oficina de Publicaciones).

Por último, se encuentra una serie de organismos entre los que se encuentran las **agencias descentralizadas, agencias ejecutivas y empresas comunes** que contribuyen a la aplicación de las políticas de la Unión, tanto ejecutándola directamente como colaborando con otras organizaciones europeas y con las Administraciones nacionales. Son casi sesenta organismos de distinto tipo que cuentan con su propia personalidad jurídica y que se ocupan de una gran variedad de materias, y a los que dedicaremos una especial atención por asemejarse con lo que se podría identificar como Administraciones europeas en el sentido del término que se utiliza para las Administraciones internas de los Estados miembros, aunque presentan importantes diferencias.

§ 138. Una vez identificada la arquitectura institucional de la Unión Europea, debe tenerse en cuenta que cada una de las instituciones, órganos y servicios de la Unión cuenta con una **organización propia** para el desarrollo de las funciones que le encomiendan los Tratados y el resto de la normativa europea. En dicha organización se pueden distinguir, por una parte, los **órganos responsables** que se encargan del ejercicio de las funciones institucionales –por ejemplo, en el Consejo de la Unión, la Presidencia, el propio Consejo y el Coreper; en el Parlamento, el Pleno, las Comisiones y Delegaciones; en el Tribunal de Justicia el Pleno, la Gran Sala y las Salas–.

Por otra parte se pueden identificar una **organización administrativa** que se encarga de gestionar todos los medios necesarios para que los órganos responsables ejerzan sus funciones institucionales. En dicha organización presente en todas las instituciones, órganos, agencias y servicios es posible identificar un personal compuesto por empleados públicos de la Unión, que utilizan unos medios materiales que son titularidad de aquellas, y que contratan los bienes y servicios necesarios para la actividad institucional. Se trata de una organización que administra, es decir, ejerce actividades administrativas para que puedan funcionar las instituciones, órganos, agencias y

servicios europeos³. Para la gestión de toda esta organización se han dispuesto normas especiales por parte de la Unión que constituye un verdadero Derecho Administrativo Europeo pero que no se deriva de una Administración europea –como ocurre a nivel interno–, ya que no existe como tal.

§ 139. Dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea no puede identificarse un Poder Ejecutivo como tal en el que se enmarquen un Gobierno y una Administración Pública en los mismos términos que existen a nivel interno en cada uno de los Estados Miembros.

Esto no quita que **la Comisión** concentre muchas funciones similares a las que ejerce el Gobierno, como la iniciativa legislativa y también **funciones de ejecución** de las normas europeas (art. 17 TUE) en ámbitos determinados. Pero de la Comisión no depende una Administración equiparable a las Administraciones internas (la AGE, por ejemplo), ya que solamente cuenta con la Direcciones Generales y unos Servicios asimilados a estas en las que se encuadra el personal que asiste a los comisarios en sus actividades. Asimismo, y para los casos en que la Comisión deba adoptar medidas de ejecución de actos jurídicos para su aplicación uniforme debe consultar a un **Comité** formado por representantes de cada uno de los Estados Miembros sobre el proyecto que se propone⁴.

La ejecución de la directa (o combinada) de la normativa europea por parte de la Comisión ha existido desde los inicios de las Comunidades Europeas. Es el caso de la normativa sobre **defensa de la competencia** que se contiene en la normativa europea (arts. 101 a 109 TFUE y de desarrollo), y que ejecuta por la Comisión que autoriza concentraciones de empresas, sanciona cuando se infringe la normativa o supervisa y autoriza ayudas públicas. La Comisión actúa de forma equivalente a las Administraciones internas, ya que adoptan decisiones en ejecución de la política sobre competencia quedando sometida al control del Tribunal de Justicia de la Unión.

Otro ámbito en el que se lleva a cabo una ejecución directa por las instituciones europeas es la política financiera y monetaria, de la que se encarga el **Banco Central**

³ En cierto modo ocurre algo similar a lo que sucede a nivel interno con los órganos constitucionales (Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo) que utilizan el Derecho Administrativo para las actividades de gestión interna.

⁴ Esta ejecución está prevista en el artículo 291 TFUE y el procedimiento ante los comités se contiene en el Reglamento (UE) n°182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión

Europeo (BCE) que dirige el Sistema Europeo de Bancos Centrales, en el que se integran los Bancos Centrales Nacionales, hayan adoptado el euro como moneda o no (art. 282 TFUE). Tanto el BCE como los Bancos centrales nacionales tienen personalidad jurídica y actúan de forma independiente constituyendo un entramado de instituciones de doble nivel –europeo y nacional– que dan lugar a una especie de Administración paneuropea de composición mixta. El BCE dirige la política monetaria y tiene reconocida plena capacidad de actuación, lo que implica la potestad de dictar reglamentos, decisiones, dictámenes y recomendaciones.

§ 140. Además de las instituciones europeas, dentro de la organización de la Unión han ido surgiendo un creciente número de **organismos con personalidad jurídica propia** que actúan con distintos grados de autonomía colaborando e, incluso, asumiendo el diseño, gestión y, sobre todo, ejecución de las políticas de la Unión. Se trata un fenómeno de descentralización funcional que carece de un régimen común, pero que encuentra fundamento en el artículo 298 TFUE, y se concreta en la normativa derivada.

Por una parte, se encuentran las denominadas **agencias descentralizadas** que son treinta y seis, y que se constituyen con su propia personalidad jurídica de forma indefinida para el desarrollo de funciones diversas –esencialmente informativas y de gestión pero también decisorias– en sectores específicos (medicamentos, alimentos, justicia, seguridad de los transportes, etc.)⁵. Estas agencias surgen del Derecho derivado sectorial en el que se dispone su creación y se le atribuyen funciones, por lo que cada una tiene un perfil propio y un estatuto propio, sin que exista una normativa común que las ordene y homogenice. Estos organismos cuentan con competencias que le son atribuidas en el acto legislativo de creación –Reglamento o Directiva– y también puede asumir competencias delegadas por la Comisión o por el Consejo, sin que puedan ejercer funciones normativas⁶. Dentro de las agencias también se pueden identificar

⁵ Entre otras está la Agencia Europea de Medicamentos (EMA); Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA); Agencia Europea de Seguridad Marítima; Oficina Europea de Policía (Europol); Autoridad Laboral Europea; Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación; Instituto Europeo de la Igualdad de Género, Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria; Agencia Europea de Control de la Pesca, Agencia Europea de Control de la Pesca; Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades; Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA)

⁶ En cuanto a las limitaciones de estos organismos, deben estar sometidos a control judicial (no pueden ser totalmente discrecionales) y sus facultades no pueden ser más amplias que la institución delegante (STJCE 13 de junio de 1958, Meroni). Un organismo no puede adoptar actos normativos al no ser posible su control (Comisión Administrativa de las Comunidades Europeas para Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes) (Sentencia Romano 1981)

una categoría específica que son las que se encargan de tareas técnicas, científicas y de gestión en el ámbito de **la política exterior y de seguridad común**⁷.

Por otra parte, se encuentran las **agencias ejecutivas** que se ajustan a un estatuto común dispuesto en el Reglamento (CE) 58/2003⁸ y que se asemejan a las agencias descentralizadas en tanto tienen personalidad jurídica propia y se encargan de gestionar tareas específicas dentro de las políticas de la Unión, si bien constituyen por un período de tiempo limitado por la Comisión⁹.

Otro instrumento organizativo son las **empresas comunes** previstas en el artículo 187 TFUE para la ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración de la UE. Se trata de organismos de colaboración público-privada concretos con el fin de integrar la investigación industrial en determinados ámbitos y en los que participan la UE (Comisión Europea), asociaciones sectoriales y otros socios para ejecutar un programa de investigación asignando fondos¹⁰.

7.2. EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

§ 141. El Poder Ejecutivo está constituido por el entramado **Gobierno-Administración** cuya arquitectura reviste cierta complejidad por los numerosos matices que presenta. No obstante, antes de continuar debe tenerse en cuenta que el Poder

⁷ Como son la Agencia Europea de Defensa, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y Centro de Satélites de la Unión Europea

⁸ Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios.

⁹ En la actualidad son seis las agencias ejecutivas: Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes (EISMEA); Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI); Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA); Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA); Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA); Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HaDEA).

¹⁰ En la actualidad existen diez empresas comunes: Empresa Común de Informática de Alto Rendimiento Europea (EC EuroHPC); Empresa Común para el Ferrocarril Europeo; Empresa Común para la Iniciativa de Salud Innovadora (Empresa Común ISI); Empresa Común para la Salud Mundial EDCTP 3; Empresa Común para las Tecnologías Digitales Clave; Empresa Común para un Hidrógeno Limpio; Empresa Común para una Aviación Limpia; Empresa Común para una Europa Circular de Base Biológica (CBEJU); Empresa Común SNS; SESAR 3.

Dentro de las empresas tecnológicas se encuentran las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) son un tipo de EC creadas para aplicar una parte de un programa estratégico de investigación de una iniciativa industrial más amplia que surge principalmente del trabajo de las plataformas tecnológicas europeas.

Ejecutivo no es único –salvo en una representación teórica– sino que se descompone en función de los distintos niveles territoriales existentes –Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Local– con unas características diferentes en cada uno de ellos, en particular, en el ámbito local.

En efecto, además del Poder Ejecutivo estatal encabezado por el Gobierno de la Nación, 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 divide 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).

§ 142. En el caso del Estado y las CCAA, el **Gobierno de la Nación y los Gobiernos Autonómicos** constituyen órganos distintos de las **Administraciones Públicas** que dirigen, como se podrá comprobar a continuación.

Sin embargo, Gobierno y Administración no son elementos estancos, sino que se encuentran entrelazados, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional –es tanto Gobierno como Administración–.

Por lo que respecta a su **organización**, el Gobierno de la Nación y los autonómicos se componen de un presidente (y vicepresidente) y de los ministros o consejeros, que, a su vez, forman parte de la Administración encabezando los respectivos departamentos (ministerios o consejerías) en los que ésta se estructura. De esto modo, la vinculación entre Gobierno y Administración es plena y se articula a través de esos goznes que son los ministros o consejeros que son miembros del Gobierno y a la vez culminan la organización de la Administración.

En cuanto a sus **funciones**, el Gobierno tiene encomendada la dirección de la política y de la Administración ([art. 97 CE](#) y correspondientes de los Estatutos de Autonomía) en cuyo desempeño ejerce tanto funciones de gobierno como de administración, que dan como resultado respectivamente a los denominados actos de gobierno (los conocidos como actos políticos¹¹) y actos meramente administrativos, que se

¹¹ Los actos de gobierno o políticos habían quedado tradicionalmente al margen del control judicial. La profundización en el Estado de Derecho llevó a su sometimiento a control de los Tribunales que no es

diferencian tanto por el régimen jurídico que se sigue al dictar unos y otros, cuanto por el alcance del control judicial al que se someten.

§ 143. El Poder Ejecutivo a nivel estatal se compone del **Gobierno de la Nación y de la Administración General del Estado**. A éstos se refiere precisamente el Título IV de la Constitución cuyo contenido se aplica al resto de los niveles territoriales ya que contiene las líneas maestras del diseño del Poder Ejecutivo que son perfectamente extrapolables a las demás instancias.

El Gobierno de la Nación es un órgano constitucional, núcleo esencial del Poder Ejecutivo, diferenciado de la Administración General del Estado con la que, sin embargo, se encuentra perfectamente articulado. Esta separación se manifiesta en la configuración que se establece en el Título IV CE (Del Gobierno y de la Administración) y se concreta en las normas que ordenan su respectiva organización, competencia y funcionamiento que son, por una parte la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#) (LG), y, por otra, la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP).

§ 144. 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, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme y reunir el resto de requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado¹² (art. 11 LG). Los miembros del Gobierno se encuentran sometidos a un régimen de incompatibilidad absoluta con respecto a actividades públicas y privadas, 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

pleno para garantizar el respeto a la división y separación de poderes, de manera que se limita a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes (art. 2.1 a) LJCA). Entre otras vid. la STS de 21 de diciembre de 2011 (rec. 120/2011) que se pronuncia sobre los actos de gobierno que aprueban proyectos de Ley.

¹² Se hace mención a los requisitos derivados de la Ley 3/2015 más adelante, ya que son aplicables a todos los altos cargos.

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 Delegadas¹³. Por último, el Gobierno se estructura y desarrolla sus 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 (Reales Decretos-leyes y Reales 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 programas, planes 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.

¹³ Aunque no se somete al régimen previsto para los órganos colegiados en la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar de la LRJSP, 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.

- 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 vivienda 2018-2021) 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 CE¹⁴.
- b) Normas reglamentarias, que pueden adoptar la forma de Real Decreto o también de Acuerdo del Consejo de Ministros¹⁵.
- c) Planes, que suelen adoptar la forma de Real Decreto o de Acuerdo del Consejo de Ministros¹⁶.
- d) Decisiones singulares (actos) que pueden adoptar la forma de Real Decreto o de Acuerdo del Consejo de Ministros¹⁷.

En cuanto al control del Gobierno, sus actuaciones están sujetas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como recuerda el art. 29 LG. Sin embargo, debe distinguirse el control político al que se encuentra sometido por la Cortes

¹⁴ Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas; o el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

¹⁵ Por ejemplo, el Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima; o el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2020, por el que se establece el régimen económico de los medicamentos huérfanos.

¹⁶ Por ejemplo, el Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa; o el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de enero de 2023 por el que se aprueba el Plan Nacional para la Implementación de la Estrategia Europea de Lucha Contra el Antisemitismo (2023-2030).

¹⁷ Como, por ejemplo, el Real Decreto 305/2023, de 18 de abril, por el que se concede la Gran Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil al General de Brigada de la Guardia Civil don Francisco Javier Cortés Méndez; Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2023 por el que se declara la utilidad pública y la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por la ejecución de las obras del proyecto de implantación del plan de emergencia de la presa de Beniarrés (Alicante).

Generales y el control jurídico que ejerce el Tribunal Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁸.

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 martes—, 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 presentados¹⁹.

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

¹⁸ El control político lo ejercen las Cortes (art. 66 CE) y se concreta en la capacidad que estas tienen para determinar 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 las 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 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 de constitucionalidad 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 legalidad ordinario ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa a través de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

¹⁹ Las referencias de cada una de las reuniones del Consejo de Ministros son accesibles en la página web de la Moncloa: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/index.aspx>

es el caso del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero²⁰. 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)²¹.

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 lunes– 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** que 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 –es el Ministro el que actúa como secretario del Consejo– y se encarga de funciones auxiliares de los órganos del Gobierno y de los demás órganos de apoyo²².

§ 129. **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

²⁰ Las Comisiones Delegadas del Gobierno son cinco en la actualidad: a) Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos; b) Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional; c) Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia; d) Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico; e) Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030.

²¹ 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.

²² Entre las funciones del Secretariado del Gobierno se encuentra: a) La asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros; b) La remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados; c) La colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno; d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones; e) Velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el Gobierno; f) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el "Boletín Oficial del Estado".

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).

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 confianza²³. Estos órganos integrados en la Presidencia del Gobierno son, en primer lugar, el Gabinete del Presidente 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 una Secretaría General de la Presidencia del Gobierno como órgano de apoyo al Presidente del Gobierno que se

²³ 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 662/2022, de 29 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno).

encarga de cuestiones de organización, seguridad, protocolo, etc. Asimismo, existen una serie de departamentos que desarrollan las funciones específicas dentro de la Presidencia del Gobierno en materia de política exterior y de la UE, política económica, políticas sociales, etc.²⁴ y que asisten al Presidente en el ejercicio de sus funciones.

§ 130. 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. Los Vicepresidentes 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.

§ 131. 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 Administración²⁵. Tanto su nombramiento como su cese es libre y lo

²⁴ En la actualidad son como son a) Secretaría General de la Presidencia del Gobierno; b) Secretaría de Estado de Comunicación; c) Dirección Adjunta del Gabinete del Presidente del Gobierno; d) La Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20; e) Oficina de Coordinación para la Presidencia Española de la Unión Europea; f) Secretaría General de Planificación Política; g) El Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil; h) La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País, (Real Decreto 662/2022, de 29 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno).

²⁵ En la actualidad el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales dispone que La Administración General del Estado se estructura en 22 departamentos ministeriales: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ministerio de Cultura y Deporte, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Ministerio de Sanidad; Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ministerio de Ciencia e Innovación, Ministerio de Igualdad Ministerio de Consumo, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el Ministerio de Universidades.

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 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.

Administración
General del
Estado

§ 132. Hasta aquí el análisis del Gobierno de la Nación, que dirige a la Administración General del Estado dentro del Poder Ejecutivo. 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 LRJSP. La AGE cuenta con personalidad jurídica única y se compone de un conjunto homogéneo de órganos jerárquicamente ordenados y estructurados en departamentos (arts. 3.4, 55, 57 y 60 LRJSP) que, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (art. 3.1 LRJSP).

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 que tienen su personalidad jurídica distinta de la propia de la AGE, pero que se encuentran vinculados o dependen de ésta (art. 89 LRJSP).

Órganos y
unidades
administrativas
en la AGE

§ 133. Antes de entrar a analizar la composición de la AGE debe recordarse la distinción entre los órganos y las unidades administrativas, a la que se hizo referencia en la Lección anterior.

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 LRJSP). 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. 5.4 LRJSP).

Los órganos pueden ser unipersonales, ocupados por una sola persona, o bien colegiados, compuestos por dos o más, en cuyo caso se establecen unas exigencias específicas para su creación en el artículo 20 LRJSP y el Real Decreto 776/2011²⁶, y que quedan sometidos a un régimen específico para la toma de decisiones establecido en la Subsección Segunda de la Sección Tercera del Capítulo II del Título Preliminar LRJSP.

Los órganos administrativos son ocupados por personas (los cargos o autoridades) que son designadas 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. Sin embargo, dependiendo de cómo se disponga de esta capacidad de nombrar y cesar a los titulares de los órganos se puede generar una politización excesiva de la Administración, que puede agravarse si designación política se extiende a los altos responsables de las unidades administrativas que son de libre designación. En efecto, dentro de la AGE el conjunto de órganos administrativos constituye 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

²⁶ 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).

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 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. 5 y 56 LRJSP) son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas, que se integran en un determinado órgano (por lo general, en las Direcciones Generales y, sobre todo 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. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común.

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 las 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.

§ 134. 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 atención al criterio funcional, se distingue entre **órganos superiores y órganos directivos** (art. 55 LRJSP). 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

ámbito²⁷. 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 se encargan del desarrollo y ejecución de las directrices establecidas por éstos²⁸. 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.

§ 135. 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. 55.6

²⁷ 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.

²⁸ Así, por ejemplo, la Dirección General de Carreteras (órgano directivo) 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, dependiendo de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (órgano superior).

LRJSP). Dicha condición, al margen del tratamiento funcional y protocolario correspondiente, implica una serie de limitaciones y medidas dirigidas garantizar la adecuación del nombramiento y, sobre todo, 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 Administración General del Estado.

En cuanto al nombramiento de los altos cargos se hará entre personas idóneas y de acuerdo con los requisitos específicos –en determinados puestos se exigen que el nombramiento sea entre funcionarios del Grupo A1–. Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar. La honorabilidad debe concurrir en el alto cargo durante el ejercicio de sus funciones, y se excluye en determinados casos como los condenados a pena privativa de libertad y por determinados delitos, los inhabilitados por concurso de acreedores, los inhabilitados o suspendidos para cargo o empleo público y los sancionados por infracciones contra la transparencia²⁹. En cuanto a la formación no se especifica nada en concreto, sino que se tendrán en cuenta los conocimientos académicos adquiridos y en la valoración de la experiencia se prestará especial atención a que hayas ocupados puestos similares.

En cuanto al desarrollo de su actividad, los altos cargos deben desarrollarla con objetividad, debiendo evitar que sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Por lo tanto, deben abstenerse de intervenir cuando exista un conflicto de intereses personales (los propios, los familiares, los de empresas para las que han trabajado, etc.), tal y como se dispone en el artículo 11 Ley 3/2015.

²⁹ Se considera que no concurre la honorabilidad en quienes hayan sido:

- a) Condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, hasta que se haya cumplido la condena.
- b) Condenados por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedad; contra la libertad; contra el patrimonio y orden socioeconómico, la Constitución, las instituciones del Estado, la Administración de Justicia, la Administración Pública, la Comunidad Internacional; de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional; y contra el orden público, en especial, el terrorismo, hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados.
- c) Los inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal mientras no haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.
- d) Los inhabilitados o suspendidos para empleo o cargo público, durante el tiempo que dure la sanción, en los términos previstos en la legislación penal y administrativa.
- e) Los sancionados por la comisión de una infracción muy grave de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, durante el periodo que fije la resolución sancionadora

Asimismo, en el ejercicio, a los altos cargos se les exige dedicación exclusiva, sin que puedan compatibilizar su puesto (en principio) con otras actividades de carácter público o privado, ni poder percibir remuneración sea de origen público o privado³⁰. No obstante, se prevén actividades compatibles tanto en el ámbito público (pueden ser Diputados o Senadores, y ocupar puestos derivados de su propio cargo, presidir sociedades públicas, etc.) 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; la participación en entidades culturales o benéficas sin retribución, etc.)³¹.

También se disponen otros mecanismos complementarios para evitar posibles conflictos de interés, una vez abandonado el cargo al participar en actividades privadas sobre las que ha tenido responsabilidad durante su mandato, través de las conocidas como “puertas giratorias”. Así, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, los altos cargos no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado, y tampoco podrán celebrar de forma directa o indirecta contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con la Administración Pública en la que hubieran prestado servicios, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas (art. 15 LRJSP), para lo que deberán informar a la Oficina de Conflictos de Intereses de las actividades que van a iniciar.

Con esta misma finalidad, se prevén distintas compensaciones económicas que se pueden cobrar durante un período máximo de dos años desde el cese del alto cargo, sin que puedan compatibilizarse con ninguna retribución ya sea de carácter público o privada. En el caso de los presidentes del Gobierno, se someten a un régimen específico una vez que cesan, que les permite contar con una pensión indemnizatoria permanente y contar con una oficina propia³².

Por último, 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

³⁰ Debe tenerse en cuenta que este régimen es similar al de los empleados públicos que se contiene en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, pero presenta diversas diferencias, por lo que conviene distinguir uno y otro régimen.

³¹ Dentro de las limitaciones a la administración del propio patrimonio destaca la limitación en participaciones societarias en más de un diez por ciento en empresas que tengan contacto con la Administraciones, ya sea a través de conciertos o convenios, o bien a través de subvenciones que provengan de cualquier Administración Pública.

³² Estas cuestiones vienen determinadas en el Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, por el que se regula el Estatuto de los Ex Presidentes del Gobierno.

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. En el Portal de Transparencia de la AGE se da la correspondiente publicidad de los currículums, retribuciones, actividad privada, indemnizaciones, declaraciones de bienes y demás información³³.

Principio de jerarquía y de especialización departamental

§ 136. La AGE se encuentra estructurada conforme a una serie de **principios organizativos** (art. 103 CE y art. 3 LRJSP), 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. 57 LRJSP) 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. 55 LRJSP).

Otros principios de organización

§ 137. Además del principio de jerarquía y de división de funciones existen **otros principios de organización** en la AGE (art. 103 y art. 3.1 LRJSP).

³³ A toda esta información se puede en e Portal de Transparencia de la AGE: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparentia_Home/index/PublicidadActiva/AltosCargos.html

En primer lugar, de **eficacia** es el primero que se menciona y, como tal, es un fin más que un principio, ya que implica la realización completa y absoluta de las funciones que tenga encomendadas. La eficacia es, en términos generales, la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, por lo que una Administración eficaz es aquella que capaz de alcanzar sus objetivos, lo que es una exigencia del Estado Social en el que todos los poderes públicos están llamados promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 9.1 CE), pero es especialmente relevante en el caso de la Administración ya que se trata del instrumento que verdaderamente permite la realización de las políticas públicas y de los derechos de los ciudadanos.

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).

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.

§ 138. Por lo demás, la Administración General del Estado tienen asignados unos **principios de funcionamiento** que se enumeran en el artículo 3.1 LRJSP:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones 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.

§ 139. Como se ha indicado, 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 AGE³⁴, 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 ministro sin cartera que responde a la necesidad de nombramiento de especial confianza para que estén presentes en los Consejos de Ministros (art. 4.2 LG). Las funciones del ministro son las más extensas dentro del ámbito organizativo (art. 98 CE, art. 4.1 y art. 61 LRJSP):

- 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:

³⁴ Para seguir la explicación resulta recomendable consultar el organigrama del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/otrosdocumentos/organigrama_2022_mayo.pdf

- 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.

§ 140. Bajo la dependencia directa de los Ministros —y excepcionalmente del Presidente del Gobierno— se encuentran **los Secretarios de Estados**, (art. 7 LG y 62 LRJSP) 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 Presidente o del Ministro correspondiente.

Sus funciones (art. 62.2 LRJSP) 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.

§ 141. 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 (art. 64 LRJSP).

A diferencia de las Secretarías de Estado, son 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 con cualificación y

experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada, al margen de los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015.

Subsecretarios

§ 142. Los **Subsecretarios** son órganos de obligada existencia integrándose uno en cada ministerio (art. 63 LRJSP). 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 a funcionarios pertenecientes al Subgrupo A1 (que requieren una titulación superior para su acceso -grado o licenciatura), además de los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015.

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. 65 LRJSP). 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 Subgrupo A1 que cumplan los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015.

Directores Generales

§ 143. Los **Directores Generales** son los órganos básicos e imprescindibles en todos los Ministerios (art. 66 LRJSP). Son nombrados y cesados de forma libre mediante real decreto a propuesta del Ministro correspondiente entre funcionarios del subgrupo A1 –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—, además de cumplir con los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015.

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.

§ 144. 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 Subgrupo A1 (art. 67 LRJSP).

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.

§ 145. Integrados en cada uno de todos estos órganos de dirección política se encuentran las llamadas **unidades administrativas**, a las que ya se ha hecho referencia.

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. 56 LRJSP). 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 Dirección y Subdirecciones Generales, en

todos los Ministerios existen unas unidades administrativas homogéneas que son los llamados servicios comunes. Estos se integran en 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).

Al margen de los servicios comunes, las unidades se estructuran en sentido jerárquico descendente de la siguiente manera: Áreas, Servicios, Secciones, y Negociados³⁵.

§ 146. 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 que tenían una enorme importancia en un Estado centralizado, pasaron a transformarse en una estructura más compleja acorde al Estado autonómico como son 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 arts. 72 y 73 LRJSP).

Son nombrados por real decreto a propuesta del Presidente del Gobierno. Dependen orgánicamente de la Presidencia y, funcionalmente, del Ministerio de Administraciones Territoriales (que ejerce la coordinación de todos), del Ministerio del

³⁵ Es posible acceder a las RPTs de los Ministerios en el Portal de Transparencia de la AGE: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Organizacio nYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo/Historico/RPT-Diciembre-2020.html

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. 74 y 75 LRJSP y Real Decreto 617/1997).

Son nombrados y cesados por los Delegados del Gobierno entre funcionarios subgrupo A1.

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. 70 LRJSP), 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).

§ 147. Los órganos de la **AGE en el exterior**, son aquellos órganos propios que desarrollan su actividad, de forma similar a los órganos periféricos, fuera del territorio nacional, y a ellos se refiere el artículo 80 LRJSP que remite a la Ley 2/2014 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 es ejercida por un Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, que ostenta 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) que 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.

7.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

§ 148. 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 ellas. 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 asimilaran 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.

§ 149. 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 LRJSP–, 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 LPACAP–.

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 una única Ley que es la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

§ 150. 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 el artículo 55 LRJSP 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 autonómicas similar al dispuesto a nivel estatal.

Los Gobiernos autonómicos tienen 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 reúnen 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).

§ 151. 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 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.

§ 152. 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 homogéneo 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).

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2022, Lección 8, o bien;

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, 5ª ed., Iustel, Madrid, 2018, apartado 9 y 10, o bien;
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Manual de Leyes Administrativa*, 6ª ed, 2022, Capítulo VII.

SITIOS WEB DE REFERENCIA:

- Organigramas de la Administración General del Estado:
https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/directorioOrganigramas/quienEsQuien/gobiernoDelEstado/OrganigramasMinisterios-2021.html
- Organigramas de la Administración de la Comunidad de Madrid:
<https://www.comunidad.madrid/transparencia/organizacion-recursos/organizacion>
- Portal de Transparencia de la Administración General del Estado: Altos Cargos:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/AltosCargos.html
- Administración Periférica del Estado:
https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/administracion-general-estado-territorio.html