

## La organización administrativa

Sumario: I. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.—II. ÓRGANOS SUPERIORES Y ÓRGANOS DIRECTIVOS.—III. ELEMENTOS ORGANIZATIVOS BÁSICOS.

### I. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

En una de sus obras póstumas se preguntaba Ortega y Gasset: «¿Quién es el sujeto de esa acción humana que llamamos “prohibir”, “mandar” legalmente? ¿Quién nos prohíbe? ¿Quién nos manda?» La respuesta es atinada: «No es el hombre guardia, ni el hombre alcalde, ni el hombre Jefe de Estado el sujeto de ese hacer que es prohibir, que es mandar. Quien prohíbe y quien manda —decimos— es el Estado (...) ¿Es el Estado un hombre? (...) Evidentemente, no, y Luis XIV padeció una ilusión grave cuando creyó que el Estado era él, tan grave que le costó la cabeza de su nieto. Nunca, ni en el caso de la más extrema autocracia, ha sido un hombre el Estado; será aquel, a lo sumo, el hombre que ejerce una determinada función del Estado»<sup>1</sup>.

Con estas palabras ilustra Ortega la importancia de la teoría de la personificación jurídica del Estado y la teoría del órgano. Naturalmente, estas teorías afloran en un momento culminante del pensamiento jurídico por su rigor y madurez, pero lo que está claro es que la organización es coetánea con la humanidad, como pusiera de relieve Mooney<sup>2</sup> porque la organización es una necesidad común, un producto de la dimensión social del hombre<sup>3</sup>. A medida que se desarrolla una cultura avanzan también sus tendencias organizadoras, ya que éstas son paralelas al desarrollo de la racionalización y de la complejidad y diversificación de las tareas y funciones<sup>4</sup>. En esta evolución es perceptible el mayor grado de juridificación de la organización administrativa, hasta el punto de que algunos autores han llegado a afirmar que la organización actual tiene un matiz jurídico que la diferencia de las

---

\* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> *El hombre y la gente*, Madrid, 1957.

<sup>2</sup> *Principios de organización*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

<sup>3</sup> R. Martín Mateo en su *Manual de Derecho Administrativo* (Trivium, Madrid) dice que la «la Administración no es más que un producto del genio organizativo del hombre, de su dimensión social».

<sup>4</sup> Véase M. García-Pelayo, *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid, 1974.

antiguas formas de organización que eran ajurídicas, de manera que de organización administrativa propiamente dicha no se puede hablar hasta el siglo XVIII<sup>5</sup>.

Precisamente lo que nos corresponde tratar en este comentario es cómo aborda el Derecho positivo español la regulación general de los órganos en el ámbito administrativo, partiendo de que como dice García de Enterría<sup>6</sup> el órgano es el elemento dinámico frente a la personificación jurídica de la Administración Pública, el elemento estático que permanece siempre y que es el dato primario y *sine qua non* del Derecho Administrativo.

El artículo 5 de la LOFAGE aborda con carácter general tanto la definición como el régimen jurídico de los órganos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos.

Una primera cuestión sistemática llama la atención, y es que el concepto de órgano se contiene en el apartado segundo, cuando lo razonable hubiese sido comenzar por la definición y entrar posteriormente en el régimen jurídico. La alteración del orden lógico no obstante es en este caso perfectamente excusable, ya que resulta mucho más sencillo explicar cómo se crean o se modifican los órganos, incluso decir cuales son, que explicar qué son.

No es este el momento de narrar las vicisitudes de la teoría del órgano, pero sí de poner de relieve la pasmosa abstracción del concepto desde que Otto von Gierke lo formulara en 1883.

El gran autor alemán ponía la primera piedra para superar la teoría de la representación, pero iniciaba un camino de compleja y laboriosa elaboración jurídica lleno de escollos, para empezar el del tratamiento doctrinal tan dispar que se ha dado desde disciplinas como el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional o el Derecho Mercantil.

Un papel fundamental en la elaboración doctrinal del concepto lo asumió Relsen con su teoría orgánica, que puede resumirse en las siguientes frases muy ilustrativas:

*«El concepto primario, fundamental del órgano estatal, es el concepto jurídico-esencial resultante de su consideración dinámica. El orden estatal es producido en todas sus etapas o planos por los hombres, cuya función normativa está condicionada o determinada por el orden mismo, ya que la norma de plano superior establece las condiciones en las cuales habrá de ser creada la norma del plano inferior. Por consiguiente, será órgano estatal, en el sentido de instrumento creador del orden estatal, el establecido de la norma inferior determinado o la norma de plano superior.»*

En definitiva y según esta concepción, el Estado se define por ser una organización jurídica, es decir, el conjunto exhaustivo de los órganos que

<sup>5</sup> José Antonio García-Trevijano Fos, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 9.<sup>a</sup> ed., Civitas.

sirven a la realización del orden jurídico<sup>7</sup>, idea que sigue impregnando tanto la doctrina como el Derecho positivo.

Los órganos se definen como unidades administrativas, pero según la definición de la ley no todas las unidades administrativas tienen carácter orgánico, ya que es necesario que concurra alguno de los siguientes requisitos: que las funciones que se les atribuyen tengan efectos jurídicos frente a terceros o que la actuación de la unidad administrativa en cuestión tenga carácter preceptivo. El artículo 5 de la LOFAGE desciende así en gran medida del mundo de la abstracción para acoger un concepto de órgano eminentemente práctico basado en importantes aportaciones de la doctrina italiana, especialmente de Alessi y Giannini.

El primero de los requisitos —que las funciones que se le atribuyen tengan efectos jurídicos frente a terceros— es reconducible al fenómeno de la imputación, poniendo de relieve que lo realmente importante —como en su día señaló Kelsen—, es que las consecuencias jurídicas de los actos que realizan las personas titulares de órganos sean imputables a la Administración. Piénsese por ejemplo en lo establecido en el artículo 145, apartados 1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que atribuye a la Administración la responsabilidad aunque el funcionario aparezca, como diría Laferrière, con sus debilidades, sus pasiones y sus imprudencias:

«1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo 2 de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados podrá exigir de sus Autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca (...).»

La imputación o la capacidad de actuar jurídicamente frente a terceros, decía Giannini —ambas cuestiones son las dos caras de una misma moneda— es una de las condiciones que permite calificar a una unidad administrativa como órgano.

La segunda de las condiciones, alternativa a la ya comentada, es que la actuación de la unidad administrativa en cuestión tenga carácter preceptivo. También aquí nos encontramos con un intento de delimitación jurídica atribuible en este caso a Alessi, según el cual los órganos se caracterizan porque sus atribuciones están establecidas en una norma jurídica. En principio y teniendo en cuenta el tenor literal del artículo 5 que exige simplemente que la actuación tenga carácter *preceptivo*, es indiferente el rango o la natu-

<sup>7</sup> Para un análisis de esta concepción, ver Adolf Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Comares, Granada, 2004.

raleza de la norma, lo cual no deja de ser muy significativo en un ordenamiento como el nuestro en el que los Decretos orgánicos se ocupan simplemente de los órganos superiores quedando la regulación de los órganos inferiores a lo que establezcan las instrucciones internas. Al menos esta regla es predicable del ejecutivo, porque en el caso de la denominada Administración Parlamentaria sí que nos encontramos con normas que regulan de manera sistemática, no simplemente las direcciones, sino también los servicios, secciones y negociados. Véase por ejemplo el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid aprobado por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 3 de diciembre de 2001.

Sintetizando podemos decir que la LOFAGE proporciona un concepto de órgano delimitado jurídicamente atendiendo al funcionamiento real de las estructuras administrativas. Como apunta Santamaría Pastor en un ya célebre artículo, «el concepto de órgano no debe ser hallado, sino construido, de forma que sea coherente con la estructura real de la Administración en un país dado y con su Derecho positivo, y que sirva a unos fines jurídicos previamente determinados»<sup>8</sup>.

Antes de abordar propiamente el régimen jurídico de los órganos administrativos, conviene hacer una incursión muy general en la potestad organizatoria, entendida como la potestad de crear entes públicos y órganos administrativos. La creación, modificación y extinción de entes públicos está amparada por la reserva de Ley tanto en lo que respecta a las Comunidades Autónomas (arts. 81, 146 y 151 CE), como a las provincias (art. 141). Sin embargo, para los municipios el artículo 13 de la Ley 71/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, remite a lo que establezca la legislación de las Comunidades Autónomas. La creación, modificación y extinción de órganos depende en algunos casos de la Ley y en otros del Reglamento, variando además la regulación en función del nivel territorial. Los órganos de las entidades locales están regulados en sus líneas básicas en la LRBRL (art. 20), correspondiendo el desarrollo de las mismas fundamentalmente a la legislación autonómica y a los Reglamentos orgánicos de las entidades locales.

En relación con las mismas sí que tenemos que destacar que el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración Local, lo que ha supuesto que, con la salvedad del régimen de Concejo abierto, haya existido un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones. De este uniformismo se han resentido singularmente las grandes ciudades, que han venido reclamando un régimen jurídico diferenciado. A satisfacer estas necesidades responde la Ley 57/2003,

<sup>8</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La teoría del órganos en el Derecho Administrativo», *REDA*, núms. 40-41, 1984.

de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que ha supuesto una importante modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local al introducir un Título X dedicado al «Régimen de organización de los municipios de gran población».

A diferencia de lo que ha venido siendo en el ámbito Local no se puede hablar de un régimen uniforme para la creación de órganos en las Comunidades Autónomas, ya que éstas tienen sus propias Leyes de Gobierno y Administración, pero sí se puede trazar una serie de reglas generales. La creación, extinción y reforma de las Consejerías o Departamentos se atribuye en la mayoría de los casos al Presidente de la Comunidad o al Consejo de Gobierno, si bien, Cataluña y Asturias tienen reserva de Ley. Suele ser además el Consejo de Gobierno el competente para desarrollar la estructura orgánica de las Consejerías o Departamentos.

Para el Estado, la Constitución exige una Ley para la regulación del Gobierno (art. 98) y del Consejo de Estado (art. 107).

Para los demás órganos de la Administración del Estado, el artículo 103.2 de la Constitución se limita a señalar que «son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». Esta Ley es fundamentalmente la LOFAGE.

En realidad el artículo 5.2 al establecer que los órganos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos se crean, modifican y suprimen conforme a lo establecido en la presente Ley, además de vago e impreciso es incompleto. En primer lugar porque aunque este precepto recoge el principio de legalidad consagrado en el artículo 103.2 de la Constitución, no se puede, y no conviene olvidar que hay órganos creados por la propia Norma Fundamental, como por ejemplo el Delegado del Gobierno, cuya función delimita el propio artículo 154 al señalar que «*dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará cuando proceda, con la Administración propia de la comunidad*».

Pero es que además a los efectos de creación, modificación y extinción de órganos en la Administración General del Estado, no simplemente hay que tener en cuenta de la LOFAGE, sino también una ley básica como es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo título II está específicamente dedicado a los órganos de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta ambas normas vamos a intentar dibujar un boceto de la creación, modificación y extinción de los órganos administrativos.

La creación de un órgano administrativo exige en primer lugar el cumplimiento de una serie de requisitos como la determinación de su forma de integración en la Administración pública de que se trate y su dependencia jerárquica, la delimitación de sus funciones y competencias y la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

En cuanto al primer requisito se trata simplemente de concretar el lugar dentro de la pirámide organizativa en la que se va a insertar el órgano de nueva creación, todo ello respetando un principio organizativo constitucionalmente consagrado como es el de jerarquía (art. 103.1). Pero quizás el

requisito cardinal desde el punto de vista meramente lógico es el de la necesidad de delimitar las funciones y competencias del órgano, porque éste se crea precisamente para la realización de unas funciones reflejadas normalmente por la propia denominación. Precisamente porque la competencia es lo que caracteriza al órgano, el art. 12 de la Ley 30/1992 dispone que es irrenunciable debiéndose ejercer por el órgano que la tenga atribuida salvo los casos de delegación o avocación, estando prohibida además la creación de órganos que supongan duplicación de otros ya existentes a no ser que al mismo tiempo se suprima o restrinja debidamente la competencia de éstos.

Por lo que respecta a la dotación presupuestaria se trata del corolario del sometimiento de la Administración al Derecho, en este caso al Derecho presupuestario.

Como ha observado atinadamente Santamaría Pastor<sup>9</sup>, en la medida en que la aprobación del Presupuesto es una típica competencia legislativa, la aplicación estricta de este requisito supondría el desplazamiento de facto de la potestad organizatoria en favor del Parlamento. Sin embargo, esta consecuencia se elude consignando en los Presupuestos créditos globales para hacer frente a los incrementos de gasto que pudieran derivarse de reformas orgánicas.

Frente a estas disposiciones en las que se establecen las condiciones y requisitos de creación de órganos, el artículo 10 de la LOFAGE es mucho más concreto, limitándose a establecer el rango de la norma para la creación, modificación y supresión de unidades administrativas:

«1. Las Subsecretarías, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas, las Direcciones Generales, las Subdirecciones Generales y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de las Administraciones Públicas<sup>10</sup>.

2. Los órganos de nivel inferior a Subdirección General se crean, modifican y suprimen por orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas.

3. Las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo.»

La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios y las Secretarías de Estado corresponde al Presidente del Gobierno, mediante Real Decreto (artículo 8.2 LOFAGE).

En definitiva, para tener una perspectiva general de la compleja realidad orgánica de la Administración General del Estado tenemos que combinar los preceptos constitucionales en los que se sientan las bases de la potestad organizativa, con lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Admi-

<sup>9</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

<sup>10</sup> Ver Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

nistraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común sobre el régimen jurídico de los órganos en general y con la regulación que hace la LOFAGE de la creación, modificación y extinción de órganos específicos.

## II. ÓRGANOS SUPERIORES Y ÓRGANOS DIRECTIVOS

El artículo 6 de la LOFAGE es un precepto extenso y algo abigarrado que clasifica los órganos de la Administración General del Estado en función de sus responsabilidades, incidiendo tanto en la organización central como en la organización territorial y en la Administración General del Estado en el exterior.

El punto de partida es el enunciado en el art. 6.1 de dos importantes principios: el principio de división funcional en Departamentos ministeriales y el principio de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas. El primero de los principios apuntados hace referencia a la distribución de competencias, atendiendo a criterios materiales, es decir, la asignación a cada departamento de un determinado servicio público (p. ej., justicia) o de una actividad sujeta a intervención pública (p. ej., turismo). La división ministerial fue muy estable durante todo el siglo XIX, pero en la actualidad los cambios se suceden rápidamente, a lo que sin duda ha contribuido el hecho de que la denominación y el ámbito de competencia de los Ministerios corresponda al Presidente del Gobierno mediante Real Decreto (art. 8.2 LOFAGE). Cabe recordar aquí cómo bajo la vigencia de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, la creación, modificación y supresión de los Departamentos ministeriales estaba reservada formalmente a la Ley. Sin embargo, a partir de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, tenía lugar la deslegalización de la materia autorizándose al Presidente del Gobierno para variar mediante Real Decreto el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales<sup>11</sup>.

Del principio de gestión territorial integrada trataremos al referirnos a los órganos de la Administración General del Estado en las Comunidades Autónomas, adelantando aquí simplemente la tendencia a hacer realidad la

---

<sup>11</sup> Javier Barcelona Llop, *Principio de legalidad y organización administrativa*, en homenaje a García de Enterría, t. III.

De conformidad con el artículo 1 del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, la Administración General del Estado queda estructurada en los siguientes departamentos ministeriales: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; de Justicia; de Defensa; de Economía y Hacienda; del Interior; de Fomento; de Educación y Ciencia; de Trabajo y Asuntos Sociales; de Industria, Turismo y Comercio; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de la Presidencia; de Administraciones Públicas; de Cultura; de Sanidad y Consumo; de Medio Ambiente, y, finalmente, Ministerio de Vivienda.

denominada Administración Única, porque la descentralización administrativa es difícilmente compatible con una descentralización política<sup>12</sup>.

Partiendo de la definición común de órganos superiores y órganos directivos, el esquema que vamos a seguir es el de analizar los que lo son primero de la organización central para después abordar las Delegaciones de Gobierno y finalmente la estructura de la Administración General del Estado en el exterior.

De conformidad con el art. 6.8 órganos superiores son aquellos a los que les corresponde el establecimiento de los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, mientras que a los órganos directivos les corresponde el desarrollo y ejecución de tales planes.

La LOFAGE considera como órganos superiores a los Ministros y Secretarios de Estado, en consonancia con lo establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que atribuye a los Ministros la función de desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento (art. 4.1) y a los Secretarios de Estado la de ejecutar la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno (art. 7.1).

Órganos directivos de la organización central son según la LOFAGE, los Subsecretarios y Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales.

Todos —salvo los Subdirectores Generales que son nombrados y cesados por el Ministro o el Secretario de Estado del que dependen— son nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros.

Todos ellos son nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, siendo de aplicación al desempeño de las funciones la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria<sup>13</sup>. El criterio de la competencia profesional se traduce en la exigencia de que el nombramiento se haga entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. Únicamente para los Directores Generales el art. 18.3 de la LOFAGE contempla que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de

---

<sup>12</sup> E. García de Enterría en el prólogo a la cuarta edición de su obra *La Administración Española* (Alianza Editorial) señala literalmente: «El modelo administrativo, centralizado o descentralizado, es un simple correlato del sistema político. La vieja idea, aparentemente tan satisfactoria, de una descentralización administrativa viviendo en el seno de una centralización política estricta, no es realizable en el terreno de los hechos, simplemente. Esa es la historia permanente de nuestro siglo y medio de centralización napoleónica (...).» Pero es que además de lo que señala García de Enterría, la descentralización administrativa tampoco casa bien con la descentralización política, pues el resultado acaba siendo el de una proliferación de órganos superpuestos de alto coste tanto en economía como en eficacia.

<sup>13</sup> Para el control económico-financiero, del Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.



las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario<sup>14</sup>. Es cierto que se trata de puestos de confianza política en la medida que su cese puede acordarse en cualquier momento, pero la exigencia de una determinada cualificación los incardina dentro de un *tertium genus* a caballo entre el político y el burócrata que actúa, como decía Garrido Falla<sup>15</sup>, con «*eficacia indiferente*» o «*sine ira et studio*», según Max Weber<sup>16</sup> y precisamente porque titulares de puestos directivos no son simples funcionarios que se limitan a administrar, tienen una responsabilidad añadida, que es la responsabilidad profesional, personal y directa que se traduce entre otras cosas, en la posibilidad de cese fulminante de los mismos.

Órganos superiores y directivos tienen por lo tanto en común la condición de alto cargo, excepto los subdirectores generales y asimilados. El alto cargo está sometido a lo dispuesto en la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Incluso podríamos ir más allá y decir que en el ámbito de la Administración General del Estado la condición de alto cargo se define en virtud del nombramiento por Real Decreto del Consejo de Ministros y por lo tanto por caer en el ámbito de aplicación de la Ley 12/1995, de conformidad con lo establecido en su artículo 1.2.h).

En el ámbito de la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector General.

Hasta hace muy pocos años no hemos sabido adaptar la Administración a la descentralización que la propia Constitución contempla como un principio en el art. 103, aunque es verdad que transformar un Estado simple en un Estado compuesto no es algo que pueda hacerse de la noche a la mañana<sup>17</sup>. El modelo de Administración se ha venido caracterizando por una superposición de nuevas estructuras (Comunidades Autónomas y Delegado del Gobierno) a otras ya existentes en la etapa preconstitucional (Gobernadores y Diputaciones) generándose disfuncionalidades tanto en el plano

---

<sup>14</sup> De conformidad con el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, quedan eximidas de la necesidad de ostentar la condición de funcionarios los titulares de las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Dirección General de Ferrocarriles, Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo, Dirección General de Relaciones con las Cortes, Dirección General de Coordinación Informativa, Dirección General de Comunicación del Área Nacional, Dirección General de Comunicación del Área Internacional, Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda.

<sup>15</sup> «La posición constitucional de la Administración Pública», en la obra *La Administración en la Constitución*.

<sup>16</sup> Max Weber, *La política como vocación*, obra que puede consultarse junto a *La ciencia como vocación*, en el volumen *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1981.

<sup>17</sup> Encontramos una serie de reflexiones amenas y atinadas en la obra de Manuel Aragón Reyes, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

organizativo como en el del coste y en el de la propia atención a los ciudadanos. Que este no podía ser el modelo deseado por los constituyentes lo dejó claro el Tribunal Constitucional en sentencias como la 58/1992 al señalar que *«las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a esos entes territoriales y las transfiere, con ellos, los medios personales y reales para ejercerlas»*.

La LOFAGE ha introducido cierta racionalidad al recoger la idea de Administración única y reconfigurar la Administración periférica.

En la Administración única común el protagonismo administrativo en el territorio de la Comunidad Autónoma lo tiene la administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución, según el cual *«el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado»*.

Aprovechamos para señalar que como se desprende de la práctica constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional estas leyes orgánicas son leyes extraestatutarias y por lo tanto los Estatutos de Autonomía no son la norma idónea para transferir o delegar facultades. La diferencia es importante, porque el Estatuto de Autonomía es una ley paccionada mientras que las leyes extraestatutarias son libremente modificables por el Estado, como por otra parte es lo propio de toda delegación.

La doctrina de la Administración Única está recogida con precisión en el artículo 31 al señalarse que se suprimirán, refundirán o reestructurarán los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas o en su caso a las Corporaciones locales<sup>18</sup>.

Por otro lado desaparecen las direcciones provinciales de los Ministerios, integrándose los servicios en las delegaciones.

---

<sup>18</sup> No hay que confundir la Administración Única con la denominada Ventanilla Única. Esta última expresión hace referencia a un proyecto de interconexión de registros que permite al ciudadano efectuar gestiones y trámites con la Administración General del Estado y con la Administración de las Comunidades Autónomas a través de los registros de las Entidades Locales. En un primer momento el sistema se articuló a partir del instrumento legal del artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, la firma con las Entidades Locales de Convenios bilaterales por los que se habilita a dichas entidades a actuar como virtuales «ventanillas únicas», recibiendo las comunicaciones, solicitudes, etc., que los ciudadanos dirigen a la Administración General del Estado. La segunda fase del proyecto es más ambiciosa, ya que consiste en la firma de convenios Marco con las Comunidades Autónomas, a los que podrán adherirse voluntariamente las Entidades Locales, con la finalidad de que los ciudadanos puedan presentar en los registros de estas últimas, las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a los órganos y entidades de derecho público de la Administración General del Estado y de la Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Existen una serie de servicios no integrados por tratarse de organizaciones cuya singularidad o volumen de gestión hace inconveniente la integración manteniéndose por lo tanto la dependencia del órgano central competente (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Correos y Telégrafos y Seguridad Social).

El mismo afán de simplificar la Administración periférica del Estado ha llevado a considerar inadecuada la figura de los Gobernadores Civiles<sup>19</sup>, suprimiendo por lo tanto esta figura y creando la de los Subdelegados del Gobierno, que dependen organizativamente de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas que, a la vez, son responsables de su nombramiento entre funcionarios de carrera. De acuerdo con sus nuevas funciones los nuevos Subdelegados del Gobierno no tienen la condición de alto cargo.

Al Delegado del Gobierno, nombrado por éste, el artículo 154, de la Constitución le atribuye la función de dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y de coordinarla con la administración propia de la Comunidad.

Precisamente por el papel central atribuido al Delegado del Gobierno desaparecen los Gobernadores Civiles y como ya apuntábamos anteriormente los Subdelegados del Gobierno no son simplemente los sustitutos nominales de los mismos, ya que además de actuar bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno, son funcionarios de carrera del máximo nivel y tienen por lo tanto un perfil bastante técnico, o si se prefiere, con menos impronta política que los antiguos Gobernadores Civiles. Es por lo que a nuestro juicio no es exacto señalar que los Subdelegados del Gobierno son los herederos de los Gobernadores Civiles.

La LOFAGE desarrolla en su Capítulo II bajo la rúbrica «Órganos territoriales» las competencias y estructura de la Delegación del Gobierno. Estos preceptos se complementan además con el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de Integración de los Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno y con el Real Decreto 119/2003, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado bajo la Presidencia del Ministro de Administraciones Públicas. Esta Comisión Interministerial, integrada por el Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Organización Territorial, los Subsecretarios de todos los Departamentos ministeriales, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla, el Director general de la Administración Periférica del Estado del Ministerio de Administraciones Públicas y el Director General de Política Interior del Ministerio del Interior, tiene como objetivo la coordinación

---

<sup>19</sup> No nos corresponde aquí entrar en la historia de los Gobernadores Civiles y de su naturaleza, para lo que remitimos a una obra de obligada consulta: Eduardo García de Enterría, *La Administración española*, 2.ª ed., Madrid, 1964.

de la actuación de la Administración periférica del Estado con los distintos Departamentos ministeriales.

Una novedad en la LOFAGE es el haber regulado sistemáticamente la Administración exterior de España como una de las manifestaciones de la Administración del Estado que se estructura básicamente en Misiones Diplomáticas Permanentes, que representan con este carácter al Reino de España ante los Estados con los que tiene establecidas relaciones diplomáticas, y Misiones Diplomáticas Especiales que representan al Estado con carácter temporal y para un cometido determinado. Las Representaciones o Misiones Permanentes representan al Reino de España ante una Organización internacional, mientras que las Delegaciones desempeñan sus funciones representativas en un órgano de una Organización internacional o en una Conferencia de Estados convocada por una Organización internacional o bajo sus auspicios.

Las Oficinas Consulares, sin embargo, tienen fundamentalmente asumidas tareas de gestión operativa, ya que son los órganos encargados de las funciones administrativas y notariales.

En la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos exclusivamente los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales, a los que se equipara —en virtud de lo dispuesto expresamente en el art. 37.5 de la LOFAGE—, el representante permanente adjunto ante la Unión Europea.

Tanto los embajadores como los representantes permanentes dirigen la Administración del Estado en el exterior colaborando en la formulación y ejecución de la política exterior del Estado, definida por el Gobierno, bajo las instrucciones del Ministro de Asuntos Exteriores de quien funcionalmente dependen, y, en su caso, del o de los Secretarios de Estado del Departamento.

Aunque en principio las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.3.<sup>a</sup> Constitución Española), desde hace tiempo funcionan las Oficinas en Bruselas de las Comunidades Autónomas, cuya constitucionalidad ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional al admitir que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa siempre que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

### III. ELEMENTOS ORGANIZATIVOS BÁSICOS

El artículo 7 define a las unidades administrativas como los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Ya señalábamos en el comentario al artículo 5 que los órganos son unidades administrativas en las que concurren determinadas condiciones, en concreto, que se les atri-

buyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o que su actuación tenga carácter preceptivo. Por lo tanto, no todas las unidades administrativas son órganos.

En cierta medida, los problemas conceptuales con que topamos al hablar de los órganos se trasladan a las unidades administrativas, por eso el artículo 7 acude para definir las a los elementos aglutinantes de los puestos de trabajo o dotaciones de plantilla de que se integran: la vinculación funcional por razón de sus cometidos —competencia por razón de la materia— y sometimiento a un jefe común que es responsable del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma. Así definidas, las unidades administrativas constituyen el elemento permanente de la Administración bajo la dirección e impulso de los órganos políticos.

Desde mediados del siglo XIX existían en cada Ministerio dos tipos de unidades funcionales: Secciones y Negociados. Las Direcciones Generales se dividen en Secciones y éstas en Negociados. En los años sesenta del siglo XX, aparecen unos niveles por encima de la Sección, los Servicios y las Subdirecciones Generales. Unos años más tarde —en los años setenta— hacen aparición los niveles personales no orgánicos, funcionarios de denominación convencional (Vocales Asesores, Consejeros Técnicos, Directores de Programa), que suelen trabajar bajo la dependencia de los jefes de las unidades orgánicas antes mencionadas.

En muchos casos las unidades orgánicas no son sino una justificación para conceder complementos de destino al titular.

Teniendo en cuenta este confuso panorama orgánico y funcional, la LOFAGE ha optado por considerar a las Subdirecciones Generales como las unidades base, órganos directivos de los Ministerios [art. 6.2.b)] para la distribución de las competencias encomendadas a las Direcciones Generales, la realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades.

En todo caso, las unidades administrativas se crean mediante las relaciones de puestos de trabajo que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, se definen como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, indicando, en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos de trabajo, los requisitos exigidos para su desempeño, así como los complementos y la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.