

Los Secretarios de Estado

Sumario: I. LOS SECRETARIOS DE ESTADO.—1.1. Aspectos formales.—1.2. Evolución histórica.—1.3. Estatuto personal.—1.4. Posición en la estructura del Ministerio.—1.5. Competencias.

I. LOS SECRETARIOS DE ESTADO

1.1. Aspectos formales

El artículo 14 de la LOFAGE, bajo el rótulo «los Secretarios de Estado», cierra la Sección 2.^a del Capítulo I del Título II de la LOFAGE. Los distintos encabezamientos que preceden a estas divisiones permiten definir, *prima facie*, a las Secretarías de Estado como órganos centrales de la Administración General del Estado y, más en concreto, órganos superiores de los Ministerios, conforme a la distinción entre éstos y los órganos directivos que establece el art. 6 de la LOFAGE y a la que volveré más adelante. Por otro lado, el precepto objeto de este comentario a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con los inmediatamente posteriores no agota la regulación de la materia, de manera que es necesario acudir incluso a leyes distintas a la LOFAGE. En particular es imprescindible hacer referencia a la Ley del Gobierno (LGo) 50/1997, de 27 de noviembre, que contiene diversas normas que son de especial interés al caso. Se trata de una circunstancia explicable por la posición especial de los Secretarios de Estado, compartida en buena medida con los Ministros, que los sitúa casi en una posición intermedia entre Gobierno y Administración, realidades éstas mucho más fáciles de separar en la teoría que en una práctica en la que las zonas grises son más numerosas de lo que desearía el estudioso académico, inevitablemente proclive a buscar la precisión del entomólogo a la hora de clasificar las distintas especies de la organización administrativa.

* Letrado de las Cortes Generales.

1.2. Evolución histórica

El precedente más remoto que podemos encontrar de un empleo público con una denominación similar a la de los Secretarios de Estado son los Secretarios de Estado y del Despacho. Durante el Antiguo Régimen, Secretarios de Estado y Secretarios del Despacho fueron inicialmente realidades distintas. Los primeros eran los Secretarios del Consejo de Estado, que ejercían al tiempo de secretarios del Rey. Su etapa de mayor esplendor fueron los reinados de Carlos V (con el poderosísimo Francisco de los Cobos) y de Felipe II (que aumentó su número a dos —norte e Italia por un lado, y Mediterráneo— por otro), para declinar con el advenimiento de los validos durante los Austrias menores. Los Secretarios del Despacho eran, en principio, todos aquéllos que, careciendo de la condición de Secretario de Estado, tenían despacho directo con el monarca. Su origen se sitúa en el reinado de Felipe IV, con la misión de dar trámite a las tareas administrativas de las que no se ocupaba el valido de turno, y llegaron a adquirir una cierta notoriedad (muy inferior, desde luego, a la que habían disfrutado los Secretarios de Estado) con la aparición del Secretario del Despacho Universal. La fusión de ambos cargos se produjo a lo largo del siglo XVII: al ser las Secretarías del Despacho órganos informales, para garantizar los derechos de sus titulares al cesar en el cargo se les conservó primero, si lo tenían, el status de Secretarios de Estado y, más tarde, se confirmó esta categoría a los Secretarios del Despacho que no habían sido Secretarios de Estado.

Con la llegada de los Borbones, se hace perentoria la necesidad de sustituir el sistema de Consejos por el de Ministros unipersonales. Para ello se va a utilizar al Secretario del Despacho Universal, si bien con dos alteraciones: se especializan sus tareas al crear distintas Secretarías divididas por su ámbito material de competencia y se recupera la denominación de Secretario de Estado, dado su antiguo prestigio, que enlazaba con las épocas más brillantes de la Monarquía española, de modo que los nuevos órganos pasaron a denominarse Secretarías de Estado y del Despacho. Su número pasó de dos en 1705 a cinco en la etapa inmediatamente anterior a la revolución liberal¹.

Ya en época constitucional, el término Secretarios de Estado y del Despacho funcionó, para designar a una misma realidad, como casticismo frente al vocablo afrancesado de Ministros, que, no obstante, terminó por prevalecer². Así aparece en la Constitución de Cádiz de 1812 (capítulo VI del Título IV, arts. 222 y ss.) en el Estatuto Real de 1834 (arts. 3 y 36, que

¹ Sobre el desarrollo de los Secretarios de Estado y del despacho durante el Antiguo Régimen, pueden consultarse J. L. Bermejo Cabrero, *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII y XVIII)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pp. 19 y ss., y J. A. Escudero, *Curso de historia del Derecho*, Madrid, 1988, pp. 764 y ss.

² Una interpretación distinta y algo heterodoxa, según reconoce el propio autor, puede encontrarse en A. Nieto, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 220. Apunta que Ministerio y Secretaría de Estado y del Despacho no eran términos estrictamente coincidentes, sino que ésta era el órgano superior de aquél, con el que se la identifica en razón de una metonimia.

utilizan la denominación de «Secretarios del Despacho», aunque más adelante —en el propio art. 36— se alude al «Ministro de hacienda»). Progresivamente, la utilización indistinta de ambos apelativos, que en el ámbito estrictamente administrativo aparece, entre otros, en el RD de 16 de junio de 1834, se irá resolviendo a favor del neologismo y el Decreto de 3 de marzo de 1873 (que establece un fugaz cambio de nombre para las Subsecretarías) testimonia que ya tiempo atrás se había suprimido «el título de Secretarías del Despacho que ostentaban en lo antiguo los Ministerios»³.

Dejando al margen estos precedentes más semánticos que funcionales, la aparición en la Administración Pública española de las Secretarías de Estado es un fenómeno tan reciente como exitoso, que coincide de manera bastante precisa con el amplísimo proceso de reforma (de período constituyente implícito se ha llegado a hablar) que se sucedió inmediatamente antes del período de elaboración de la Constitución de 1978 en el que, como ha subrayado Rubio-Llorente⁴, se condicionaron no pocas de las grandes decisiones políticas luego incluidas en la misma. En efecto, los Secretarios de Estado adquieren carta de naturaleza entre nosotros a través del RD 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado y que introduce «la figura del Secretario de Estado, intermedia entre el Ministro y el Subsecretario, que ya ha acreditado su eficacia en las organizaciones administrativas más avanzadas, para intensificar las acciones administrativas en ciertas áreas».

Dentro de esas organizaciones administrativas más avanzadas a las que alude el citado Real Decreto, se encontraban realidades del todo diversas cuyo único punto común, y no siempre, era el de tratarse de altos órganos de la Administración algo inferiores a los Ministros. Es el caso de los Secretarios de Estado en Bélgica y Argentina, donde su posición queda casi equiparada con la de los Ministros; en Italia, bajo la denominación híbrida de Subsecretarios de Estado, que aún conserva la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, de disciplina de la actividad de Gobierno y ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su art. 10, se regulan unos órganos de apoyo de los Ministros que pueden, incluso, actuar como representantes del Gobierno ante las Cámaras parlamentarias. En el ámbito anglosajón, el término de Secretarios sirve para designar a la mayoría de los jefes del Departamento (en los Estados Unidos el Secretario de Estado es el equivalente a nuestro Ministro de Asuntos Exteriores); el fenómeno se extiende a otros ordenamientos como el de México. En fin, en el caso francés, unánimemente reconocido como el de mayor influencia a la hora de trazar los perfiles iniciales de esta figura, la situación era algo confusa, dado el carácter heterogéneo del conjunto del Gobierno en este país, pero podía colegirse que

³ No es posible dar una fecha exacta del abandono definitivo de esta denominación, aunque puede situarse en un intervalo anterior al citado Decreto de 1873 y posterior al RD de 4 de diciembre de 1855, que mandaba que en lo sucesivo el Ministerio del Interior se denominase Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino.

⁴ F. Rubio-Llorente, *El proceso constituyente en España, La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 52 y ss.

los Secretarios de Estado, ya dependiesen directamente del Primer Ministro o de algún Ministro concreto eran cargos algo inferiores en jerarquía que el Ministro, aunque dentro del complejo directivo y de solidaridad política del Gobierno⁵.

Todo este panorama y una cierta improvisación, quizá inevitable dada la situación política (no son, normalmente, los períodos constituyentes las etapas más propicias para unas reformas administrativas que requieren unos presupuestos políticos asentados y no pocas dosis de reflexión y sosiego) trajeron consigo una institución de perfiles borrosos que no aclaró la disposición final la del RD de 1977, que establecía sus funciones y nombramiento. Éste tenía lugar por medio de Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro competente. Aquéllas incluían varias de las atribuidas por la LRJAE de 26 de junio de 1957 a los Ministros (respecto de los órganos que le fueren adscritos), las que éstos expresamente les delegasen y, eventualmente las correspondientes a los Subsecretarios (en aquellos Ministerios que careciesen de ellos). Por último, las Secretarías de Estado no debían tener una extensión general, sino que sólo iban a existir en los supuestos en que una disposición expresamente las estatuyese (el propio RD de 1977 creaba cinco Secretarías de Estado).

No cambió sustancialmente la situación durante los años anteriores a la LOFAGE, al menos desde el punto de vista normativo. La Ley de Organización de la Administración Central del Estado (LOACE), 10/1983, de 16 de agosto, se limita en su art. 8 a calificar a las Secretarías de Estado como órganos superiores de los Departamentos, en una posición inmediatamente subordinada a la del Ministro. Por ello, el juicio doctrinal se mantuvo inalterado con el enunciado en el primer momento, esto es, prudencia ante una evolución incierta y una actitud de desconfianza ante un órgano de rasgos poco definidos, de dudosa utilidad y generador de desconcierto por ser difícil de integrar en la planta administrativa tradicional española⁶.

El paso del tiempo, sin embargo, ha sido provechoso para el afianzamiento de los Secretarios de Estado, debido sobre todo a la especial relevancia política del cargo, que lo ha hecho apetecible para personalidades de relevancia dentro de las mayorías gubernamentales. La práctica, pues, ha ido cubriendo las lagunas de la legalidad, de tal manera que en el momento de iniciarse los debates para la reforma administrativa que había de culminar con la aprobación de la LOFAGE era ya un sentimiento extendido el de reforzar la posición de aquéllos. Hasta tal punto adquirió fuerza esta conciencia que el Proyecto de 1995⁷, decaído como consecuencia de la extinción anticipada de la V Legislatura, contemplaba algunas decisiones indudablemente favorables para este órgano: en particular, se preveía su carácter nece-

⁵ Para una exposición más detallada del derecho comparado en el momento de aprobación de los Secretarios de Estado, véase A. Guaita, «Secretarías de Estado y Subsecretarías», *REDA*, núm. 18, julio-septiembre de 1978, pp. 349 y ss.

⁶ En este sentido pueden citarse A. Guaita, *op. cit.*, p. 335, y J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo I*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 996.

⁷ *BOCG* de 21 de octubre de 1995.

sario (el art. 11.2 establecía que debía existir, en todo caso, al menos una Secretaría de Estado por Ministerio); se eliminaban posibles competidores, como los Secretarios Generales e incluso las Subsecretarías, cuyas funciones habían de ser asumidas por la Secretaría de Estado del Ministerio si ésta era única (art. 12.1); y se les otorgaba rango de únicos órganos superiores del Departamento, junto con, obviamente, el Ministro (art. 7.2).

El Gobierno surgido de la nueva mayoría parlamentaria abandonó algunas de estas previsiones y el Proyecto de 1996⁸ contiene ya los rasgos fundamentales que inspiran la regulación actual de los Secretarios de Estado, completada, como se ha adelantado, por la Ley del Gobierno, y a la que paso a referirme.

1.3. Estatuto personal

La cuestión más relevante en torno al estatuto de los Secretarios de Estado es la de su condición o no de miembros del Gobierno. El origen de una polémica que ha perdido buena parte de su actualidad no tanto a raíz de la aprobación de la LOFAGE, cuanto de la ligeramente posterior Ley del Gobierno, es la enumeración abierta que de los miembros del mismo contiene el art. 98.1 CE, bajo cuyos términos, «el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley».

La desconstitucionalización, siquiera parcial —es obligatoria la presencia en el Gobierno de su Presidente y de los Ministros, órganos necesarios, frente al o los Vicepresidentes y esos «demás miembros» no especificados en el precepto constitucional, que pueden calificarse de órganos contingentes— de la composición del Gobierno tiene muy escasos precedentes en el derecho comparado y ninguno en nuestro constitucionalismo histórico. En el primer caso, la mayor parte de las Constituciones limita al Jefe del Gobierno y a los Ministros la condición de miembros del mismo, con la única excepción, en las monarquías parlamentarias, del Rey⁹; existen supuestos, en el que se admiten otros miembros en el Gobierno, pero taxativamente enumerados en el texto constitucional¹⁰. Sólo en los casos atípicos de Gran Bretaña —sin Constitución en sentido racional formativo— y Francia, en donde el magro texto de 1958 ha de completarse por medio de leyes orgánicas, no existe una regulación estricta por el constituyente de esta materia. Por lo que toca a nuestras Constituciones históricas, no regulaban en su mayoría al Gobierno como órgano específico pero hacían mención explícita, como titulares del poder ejecutivo, exclusivamente al Rey y a los Ministros

⁸ BOCG de 21 de junio de 1996.

⁹ Así, art. 92 de la Constitución italiana de 1947; art. 62 de la Ley fundamental de Bonn de 1949; art. 42 de la Constitución de los Países Bajos de 1848-1983.

¹⁰ Como ejemplo puede citarse el art. 186 de la Constitución portuguesa de 1976-1982, que incluye al Primer Ministro, los Ministros y los Secretarios y Subsecretarios de Estado, aunque sólo los primeros integran el Consejo de Ministros con los Vicepresidentes, si los hubiera.

(Constituciones de 1812, de 1837, de 1845, de 1869 y la de 1876). La Constitución republicana de 1931 sí contiene en su art. 86 una delimitación plena del Gobierno, que estaba formado por «el Presidente del Consejo y los Ministros».

La novedad que supone la habilitación al legislador para que incluya nuevos miembros en el Gobierno responde en buena medida a ese proceso constituyente implícito de la primera mitad de 1977 a que antes he hecho referencia¹¹. Recién aprobada la figura de los Secretarios de Estado, con esos perfiles poco definidos que he subrayado, se dudó durante los debates parlamentarios entre encajarlo o no en el ámbito del Gobierno, de manera que se optó por una enumeración abierta que dejase al futuro legislador la posibilidad de ampliar los límites tradicionales del órgano titular del poder ejecutivo¹².

La evolución legislativa posterior, pese a algún intento inicial que no llegó a fraguar¹³, ha sido contraria a la inclusión de los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno.

En la actualidad, la cuestión se regula por la Ley del Gobierno, cuya Exposición de motivos afirma que «se opta ahora por un desarrollo estricto del precepto constitucional, considerando como miembros del Gobierno al Presidente, a los Vicepresidentes cuando existan, y a los Ministros». Consecuentemente, el art. 1.2 dispone que «el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros». Todo ello, junto a alguna práctica de importancia no menor —como es el hecho de que a los Secretarios de Estado no se les ha aplicado el fuero privilegiado que a los miembros del Gobierno otorgan para las causas penales el art. 102 CE y el 56 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)— obligan a rechazar la pertenencia de los Secretarios de Estado al Gobierno.

Sentado lo anterior, lo cierto es que la proximidad entre Secretarios de Estado y Gobierno es, asimismo, indiscutible, hasta el punto de que, creo, debe hablarse de éstos como de órganos semigubernamentales. La propia Exposición de motivos de la Ley 50/1997 señala que «se opta por potenciar su status y su ámbito funcional sin llegar a incluirlos en el Gobierno. Serán

¹¹ Conviene aclarar que, aun con la laxitud con la que el Tribunal Constitucional interpreta la reserva de ley del art. 98.1 CE en su conocida STC 60/1986, de 20 de mayo, la inclusión de los Secretarios de Estado o cualquier otra figura en el Gobierno, requeriría de ley formal, quedando vedada en este ámbito la regulación mediante Decreto-ley, por ser el Gobierno una de esas instituciones básicas del Estado, cuyo ordenamiento no puede quedar afectado por éste conforme al art. 86.1 CE (FJ 4.º).

¹² En este sentido, puede consultarse la intervención ante la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas del diputado Peces-Barba en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 6 de junio de 1978, p. 2953.

¹³ Me refiero al Proyecto de Ley Orgánica el Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública presentado ante el Congreso el 29 de diciembre de 1979 (BOCG, Serie A, de 5 de febrero de 1980), retirado el 10 de marzo de 1981 (BOCG, Serie A, de 26 de marzo de 1981), cuyo artículo segundo preveía que el Gobierno se compusiera «del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los Secretarios de Estado». No obstante, no habían de ser miembros del Consejo de Ministros, teniendo tan sólo derecho a asistir a sus reuniones cuando fueren convocados (art. 17.1).

órganos de colaboración muy cualificados del Gobierno, pero no miembros, si bien su importancia destaca sobre el resto de órganos de colaboración y apoyo en virtud de su fundamental misión al frente de importantes parcelas de actividad política y administrativa, lo que les convierte, junto con los Ministros, en un engranche fundamental entre el Gobierno y la Administración». También la Exposición de motivos de la LOFAGE hace referencia a esta misión en los siguientes términos: «Las Secretarías de Estado, que también son órganos superiores de la Administración, se caracterizan por ser sus titulares cargos públicos que tienen encomendada esencialmente la función de transmisión y seguimiento de las políticas gubernamentales al seno de la Administración»¹⁴.

La regulación positiva se hace eco de estas afirmaciones, de manera que se otorga a los Secretarios de Estado unas competencias que van más allá del mero apoyo y lindan, cuando no atraviesan directamente la frontera, no siempre tajante, entre Gobierno y Administración, aspecto al que se debe añadir una compatibilidad de especial significación en teoría política. Comenzando por las competencias, los Secretarios de Estado, según dispone el art. 7 de la Ley 50/1997, son directos responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno. Pero, además, pueden acudir a las reuniones del Consejo de Ministros cuando sean convocados (art. 5.2), pero, sobre todo (aunque su relevancia política pueda ser algo menor), pueden ser, y de hecho son, miembros de pleno derecho de las Comisiones delegadas del Gobierno (art. 6.21)¹⁵. Teniendo en cuenta que en nuestra doctrina hace tiempo que se ha extendido la consideración del Gobierno como un complejo orgánico integrado por varios órganos que actúan en su nombre¹⁶, entre los que se incluyen indudablemente el Consejo de Ministros y las Comisiones delegadas del Gobierno, como órganos colegiados dotados de competencias de decisión [en el caso de las Comisiones delegadas del Gobierno el art. 6.4.c) les otorga la potestad de «resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros»] parece indudable que, al menos en cuanto miembros del colegio, los Secretarios de Estado forman, de algún modo, parte del Gobier-

¹⁴ Nótese que la expresión «función de transmisión y seguimiento» parece apuntar al Secretario de Estado como una suerte de «delegado del Gobierno» en la Administración.

¹⁵ A título de ejemplo pueden citarse, entre otras, la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos (regulada por RD 685/2000, de 12 de mayo) a la que pertenecen los Secretarios de Estado de comercio y turismo y de economía, de la energía y de la pequeña y mediana empresa; asimismo, la Comisión delegada del Gobierno para asuntos culturales (RD 285/1997, de 28 de febrero) a la que pertenecen como miembros permanentes los Secretarios de Estado para la cooperación internacional y para Iberoamérica, de educación y Universidades, de cultura, de comercio y turismo y de política científica y tecnológica.

¹⁶ Entre otros, J. García Fernández, *El Gobierno en acción: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 180 a 182; J. López Calvo, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 25 y ss., y M. Alba Navarro, *Artículo 98.—Composición y estatuto del Gobierno, en Comentarios a la Constitución española de 1978*, EDERSA, 1998, pp. 214 y ss.

no¹⁷. De hecho, algunas críticas a la regulación conjunta establecida por la Ley 50/1997 y la LOFAGE se han centrado en una posible ruptura introducida entre la noción de Gobierno y la de la acción de Gobierno, que resulta más amplia que la primera, circunstancia que —se entiende— podría haberse evitado al reconocer a los Secretarios de Estado el carácter de miembros del Gobierno, aun sin haberles admitido a formar parte del Consejo de Ministros¹⁸.

Esta conclusión queda reforzada, en el plano político¹⁹, con la compatibilidad que existe entre la condición de Secretario de Estado y la de Diputado que se deduce *a contrario sensu* de los arts. 6 y 155 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). La general declaración como inelegibles e incompatibles de los altos cargos de la Administración conoce una excepción en los sistemas parlamentarios respecto de los miembros del Gobierno debido a la idea, esencia del parlamentarismo, de que éste es una especie de comité del Parlamento, elegido por éste de entre sus miembros y encargado de la función de ejecutar las leyes que la Cámara aprueba²⁰. Por ello la Constitución de 1978, siguiendo el criterio de la mayoría de las que la precedieron²¹ declara, en su art. 70, en todo caso inelegibles e incompatibles a «los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno»²². La inaplicación de dichas interdicciones a los Secretarios de Estado permite aventurar que el legislador los entiende, a estos efectos, asimilados en buena medida a los miembros del Gobierno²³.

Descendiendo a niveles de mayor concreción, los Secretarios de Estado se nombran y separan mediante Real Decreto del Consejo de Ministros,

¹⁷ Algún autor se ha hecho eco de la contradicción que supone esta pertenencia a órganos del Gobierno con la proclamada exclusión de éste de los Secretarios de Estado. Véase P. Pérez Tremps, *Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno, Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, p. 22.

¹⁸ Véase L. Parejo Alfonso, *Gobierno y Administración Pública en la Constitución Española, La Administración Pública española*, INAP, Madrid, 2002, p. 119.

¹⁹ De hecho una parte de la doctrina ha subrayado la estrecha relación de los Secretarios de Estado con el Gobierno en el plano político. Véase, J. Rodríguez Arana, *Sobre la reforma administrativa, Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, p. 202.

²⁰ Es un lugar común esta característica del parlamentarismo, pero por citar a dos de nuestros clásicos podemos encontrar palabras similares en N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 820 y ss., y M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1993, pp. 305 a 307.

²¹ Sólo establece la incompatibilidad de cargos la Constitución de 1812 (art. 95). Las Constituciones de 1837 (art. 62), 1845 (art. 65) y 1876 (art. 58) prevén expresamente la compatibilidad de cargos; implícitamente lo hace la CE de 1869 (su art. 88 establece que «no podrán asistir a las sesiones de las Cortes los ministros que no pertenezcan a uno de los Cuerpos Colegisladores»), de modo similar a como lo hace la CE de 1931 (su art. 63 dispone que «el Presidente del Consejo y los Ministros tendrán voz en el Congreso, aunque no sean Diputados»).

²² No obstante lo anterior, procede recordar una práctica que comenzó durante la VI Legislatura y que ha tenido continuidad hasta la fecha, incluso con el cambio de la mayoría de Gobierno, cual es la incompatibilidad *de facto* de la condición de Secretario de Estado y la de diputado, con la única excepción, por lo demás explicable, del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

²³ Un último argumento que permite subrayar la cercanía del Secretario de Estado al Gobierno es la posibilidad que les reconoce el art. 189 del Reglamento del Congreso e los Diputados de 10 de

aprobado a propuesta del Presidente del Gobierno o del miembro de éste a cuyo Departamento pertenezcan (art. 15.1 LGo al que remite el art. 6.9 LOFAGE). Los funcionarios públicos que accedan a la condición de Secretario de Estado pasan a la situación de servicios especiales (art. 29 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública 30/1984, de 2 de agosto) salvo que se trate de jueces y magistrados, en cuyo caso pasan a situación de excedencia forzosa (art. 354 LOPJ, reformada al efecto por LO 54/1997, de 2 de diciembre). Asimismo, gozan de un cierto fuero privilegiado, ya que están exentos de acudir al llamamiento del juez aunque no de declarar, pudiendo hacerlo en su despacho oficial en las causas criminales, conforme al art. 412.5.10 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr). Para ejercer funciones de apoyo político y técnico cuentan, al igual que los miembros del Gobierno, con los correspondientes Gabinetes, previstos en el art. 10.1 LGo. Por último, tienen la condición de alto cargo de la Administración (art. 6.5 LOFAGE) por lo que están sujetos al régimen de incompatibilidades previsto 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 (art. 15.4 LGo)²⁴. Por esa misma razón, en el momento de su cese disfrutan, en el caso de que sean funcionarios públicos, y siempre que hayan ejercido su cargo durante dos años consecutivos o tres alternos, de un complemento personal que incrementa su complemento de destino en la cuantía necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración General del Estado, tal y como dispone el art. 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre²⁵.

1.4. Posición en la estructura del Ministerio

Por lo que respecta a la posición de los Secretarios de Estado en la estructura del Departamento ministerial, ésta queda bien aclarada, así como (en la medida de lo posible como más adelante veremos) sus competencias, tras la entrada en vigor de la LOFAGE.

Ante todo, y en virtud del art. 9.1, que establece que «en los Ministerios *podrán* existir Secretarías de Estado», estamos ante un órgano de existencia potestativa, que carece de la nota de necesidad de órganos como la Sub-

febrero de 1982 de comparecer en nombre de éste para responder a las preguntas que deban responderse oralmente en Comisión.

²⁴ Esta ley establece una equiparación plena entre el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado, de modo que, entre otros aspectos, reitera la compatibilidad, ya aludida, con el mandato parlamentario.

²⁵ La conformidad con la Constitución de este complemento ha sido sancionada por la STC 32/2000, de 3 de febrero. Por cierto, recientemente el Tribunal Constitucional ha ratificado, además, la legitimidad del art. 20 de la Ley 15/1991 de la Asamblea de Madrid, que reproduce sustancialmente la disposición citada para el ámbito autonómico, por entender que el susodicho art. 33.dos no tiene carácter básico. Véase STC 202/2003, de 17 de noviembre.

secretaría o la Secretaría General Técnica. La determinación de su número, denominación y ámbito de competencias se establecen por Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 8.2), por lo que éste goza de un notable margen de libertad a la hora de configurar y distribuir estos cargos²⁶.

Son órganos marcadamente políticos, sin perjuicio de que desempeñen, como luego se verá, importantes funciones administrativas. Así se deduce de la Exposición de motivos de la LOFAGE, que califica a los Secretarios de Estado de cargos públicos, expresión directamente vinculada con la utilizada en el art. 23.2 CE —acceso a cargos públicos— para referirse a una de las modalidades de participación política que este precepto enumera, y más claramente en la de la LGo que los sitúa «al frente de importantes parcelas de actividad política». En el mismo sentido puede recordarse nuevamente la libérrima designación de sus titulares por el Presidente del Gobierno sin sujeción a los criterios de competencia profesional y experiencia exigidos, en cambio, para los órganos directivos (art. 6.10) y el resto de elementos de su estatuto personal, sólo explicables desde su condición de cargo fundamentalmente político.

Los Secretarios de Estado están natural y directamente subordinados al titular del Departamento al que estén adscritos (arts. 7.2 LGo y 11.1 LOFAGE). Sin embargo, está prevista su adscripción a otros miembros del Gobierno (párrafo segundo del art. 8.1 LOFAGE que prevé esta posibilidad para los órganos directivos con carácter excepcional, y art. 7.2 LGo, que en su segundo inciso dispone que «cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, actúan bajo la dirección del Presidente»). No ha sido infrecuente la utilización práctica de esta posibilidad a lo largo de los años, por ejemplo, con la adscripción directa a la Presidencia del Gobierno de la Secretaría de Estado de relaciones con las Cortes o la del Portavoz del Gobierno²⁷ o, más recientemente, la Oficina del Presupuesto²⁸ y la Oficina Económica del Presidente del Gobierno²⁹.

²⁶ Carece tradicionalmente de Secretaría de Estado el Ministerio de agricultura, pesca y alimentación (RD 693/2000, de 12 de mayo, y art. 10 del RD 562/2004, de 19 de abril). Otros ejemplos recientes son el Ministerio de Cultura, nuevamente creado por el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, que estructura sus órganos de acción externa en torno a Direcciones Generales, art. 13 del RD 562/2004, consecuencia, por lo demás lógica, de su anterior rango de Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Educación. Asimismo, por razones similares, el Ministerio de Vivienda (art. 16 del RD 562/2004), al que se añaden los Ministerios de Sanidad y Consumo (art. 14), cuyas competencias están en buena parte transferidas a las Comunidades Autónomas, y el de Medio Ambiente (art. 15). En algún caso se ha apuntado el peligro que la falta de esta figura puede suponer para un Departamento Ministerial en el que no exista un «número dos» político que secunde al Ministro, teniendo en cuenta el perfil marcadamente administrativo que presentan los Subsecretarios. En este sentido, P. Pérez Tremps, *Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno*, op. cit., p. 22.

²⁷ Así, por medio del RD 3773/1982, de 22 de noviembre.

²⁸ El RD 838/1996, de 10 de mayo, crea esta Oficina dentro de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno y atribuye a su titular rango de Secretario de Estado (art. 4). Por RD 1731/1998, de 31 de julio, dicha Oficina se adscribió al Gabinete de la Presidencia y su titular pasó a tener rango de Subsecretario.

²⁹ Creada por el art. 4 del Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, que atribuye a su titular rango de Secretario de Estado.

Son órganos superiores de los Ministerios y en razón de ello les están adscritos los órganos directivos que determinen las normas de organización interna del Ministerio (art. 8.1 LOFAGE), con la excepción del Subsecretario que depende directamente del Ministro y del Secretario General Técnico, que depende del Subsecretario (art. 21 LOFAGE). Ello es perfectamente explicable teniendo en cuenta el distinto ámbito de atribuciones con que cuentan estos órganos, pues mientras que la Secretaría de Estado debe estar encargada de la gestión de un sector de actividad administrativa —expresión similar aunque no coincidente con la de «sector funcionalmente homogéneo de actividad administrativa» utilizada por el art. 8.1 LOFAGE para designar el ámbito material de distribución de los Departamentos ministeriales³⁰— lo que implica una actuación externa y sectorial, las Subsecretarías y Secretarías Generales Técnicas son órganos de actuación horizontal e interna, cuya tarea fundamental es la de dirigir los servicios comunes.

Son, por tanto, los órganos de actuación externa los que quedan bajo la dirección de la Secretaría de Estado. La LOFAGE se refiere de manera repetida a las Direcciones Generales, que parecen ser el ámbito natural de actuación de los Secretarios de Estado: así, el primer párrafo del art. 14 comienza diciendo que «los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia». Sin embargo, también pueden ser los superiores jerárquicos directos de los Secretarios Generales. En contra podría alegarse lo dispuesto en el art. 9.1 cuya dicción —«en los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado, y excepcionalmente Secretarías Generales, para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban»— parece situar a ambas clases de órganos en una posición de mutua independencia; a una conclusión similar puede llegarse con una interpretación a contrario del citado art. 14, entendiendo que la referencia exclusiva a los Directores Generales impide extender esta competencia a los Secretarios Generales. Sin embargo, conforme al art. 11.2, los órganos directivos dependen de alguno de los órganos superiores (Ministros o Secretarios de Estado) y sólo respecto de los Subsecretarios se establece la dependencia directa en todo caso respecto del Ministro (art. 21). Por otro lado, las objeciones antes expuestas pueden soslayarse entendiendo que el art. 9.1 trata de subrayar el carácter potestativo (y excepcional en el caso de los Secretarios Generales) de la inclusión de estas figuras en la estructura orgánica del Ministerio y por ello se refiere a ellas conjuntamente y que en el art. 14 sólo se hace referencia a los Directores Generales precisamente por lo excepcional de la existencia de Secretarios Generales. Cabe, por tanto, admitir la adscripción directa de los Secretarios Generales a los Secretarios de Estado y, de hecho, la práctica ha venido a sancionar esta interpretación. En este sentido, pueden citarse, entre otros, los casos de la Secretaría General de Hacienda, encua-

³⁰ Sobre las consecuencias que pueden deducirse de dicha diferencia terminológica —en mi opinión algo exageradas— véase A. E. de Asís-Roig, «Organización de la Administración General del Estado», *Documentación administrativa*, núm. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, pp. 319 y ss.

drada en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda; de la Secretaría General de Turismo y la Secretaría General de Comercio Exterior, dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio³¹; la Secretaría General de Política Científica y Tecnológica, dentro de la Secretaría de Estado Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia³² y la Secretaría General de Política Exterior dentro de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación³³.

Por último, aunque sea muy poco frecuente, no hay impedimento legal para que de la Secretaría de Estado dependa directamente una Subdirección General, puesto que el art. 9.4 LOFAGE dispone que estos órganos pueden adscribirse directamente a órganos directivos de nivel superior al de Dirección General o «a órganos superiores del Ministerio».

1.5. Competencias

Las competencias de los Secretarios de Estado aparecen de manera un tanto genérica tanto en la LGo como en la LOFAGE, norma de referencia en esta materia. No es algo excepcional en nuestra organización administrativa, dado que las atribuciones concretas se contienen más bien en los Decretos que regulan la estructura interna de los Ministerios³⁴. A pesar de ello, es posible clasificar tales competencias atendiendo a la distinta finalidad de las mismas, conforme al carácter complejo del propio Secretario de Estado. En efecto, éste, de acuerdo con el art. 7.1 LGo es un órgano superior, de apoyo al Gobierno, «directamente responsable de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno» y conforme al primer párrafo del art. 14 «dirigen y coordinan las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado». En consecuencia, pueden clasificarse las funciones del Secretario de Estado en funciones de apoyo al Gobierno, funciones de ejecución de los objetivos establecidos por el Ministro y funciones de dirección de los órganos a él adscritos, éstas dos últimas, dentro del sector material de competencia que se le haya atribuido.

³¹ Art. 9 del Real Decreto 562/2004.

³² Véase art. 7 del Real Decreto 562/2004. Por cierto, esta dependencia continúa incluso tras el importante cambio organizativo que ha supuesto la asunción por el Ministerio de Educación de las competencias sobre investigación que antes ostentaba el Ministerio de Ciencia y Tecnología a través de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica, según disponía el RD 696/2000, de 12 de mayo, y que ahora hereda la citada Secretaría de Estado Universidades e Investigación.

³³ Art. 1.1 del Real Decreto 562/2004.

³⁴ Es la propia LOFAGE la que favorece esta necesidad de concreción competencial, por lo demás razonable, a través de los reglamentos de organización interna, por cuanto el art. 14.1 incluye entre las atribuciones de los Secretarios de Estado las que «les atribuya la norma de creación del órgano».

Comenzando por las funciones de apoyo al Gobierno, la mayor parte de las mismas se han expuesto con anterioridad. Me refiero, claro es, a la posibilidad de acudir a las sesiones del Consejo de Ministros a las que hayan sido convocados y a la condición, en su caso, de miembros de las Comisiones Delegadas del Gobierno. A ellas debe añadirse la pertenencia de todos los Secretarios de Estado a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios prevista en el art. 8 de la Ley del Gobierno, como órgano preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros. Quizá sea ésta la función que plasma de manera más gráfica esa condición de órgano de apoyo de los Secretarios de Estado, ya que dicha Comisión, a diferencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno, carece de potestades de resolución, ya que el art. 8.3 *in fine*, prohíbe expresamente que la Comisión pueda adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.

Las otras dos clases de competencias de los Secretarios de Estado quedan circunscritas al ámbito material que, en cada caso, corresponda al Secretario de Estado, esto es, el «sector de actividad específica» o «sector de actividad administrativa» (según dicción, respectivamente, de los arts. 7.1 LGo y 9.1 LOFAGE) cuya gestión se les haya encomendado. Más arriba he apuntado cómo algún autor ha defendido que dicho sector específico de actividad administrativa no tiene por qué ser homogéneo, al no incluirse este término para los Secretarios de Estado y sí para Ministros y Directores Generales (arts. 8.1 y 18). En mi opinión, sin embargo, es difícil sostener que exista una gran disparidad de regímenes entre uno y otros, de un lado por la propia laxitud del concepto de homogeneidad funcional y, de otro, porque se antoja complicado que un órgano como la Secretaría de Estado, dependiente de un Ministerio y, a su vez, superior jerárquico de las Direcciones Generales, pueda englobar sectores de actividad realmente discordantes.

Para el desarrollo de la función de ejecución de los objetivos fijados por el Ministro, corresponde al Secretario de Estado, un amplio haz de competencias potencialmente muy notable, puesto que incluye aquéllas potestades que le sean delegadas por el Ministro. Esta delegación se regula de manera genérica en el aptdo. 1 de la disposición adicional decimotercera de la LOFAGE y art. 13 de la Ley 30/1992 y de manera específica para los Secretarios de Estado en el art. 20.1 de la LGo. Con arreglo a los mismos, la delegación debe ser expresamente aprobada por el Ministro mediante resolución publicada en el *BOE* y es siempre revocable. No pueden delegarse las competencias directamente atribuidas al Ministro por la Constitución (p. ej., el refrendo de los actos del Rey en los términos del art. 64 CE), las de propuesta de nombramiento de altos cargos, las de relaciones con los órganos previstos en el art. 13.2.a) de la Ley 30/1992, la adopción de disposiciones de carácter general (de modo que no es posible, a pesar de ser una opción constitucionalmente legítima, de acuerdo con la STC 185/1995, de 14 de diciembre, el ejercicio por los Secretarios de Estado de ningún tipo de potestad reglamentaria), ni la resolución del recurso de alzada interpuesto contra resoluciones del propio Secretario de Estado. Asimismo, se excluye la posibilidad de delegar competencias en aquellos supuestos en

que expresamente lo prohíba una norma de rango legal. En este sentido, puede destacarse que tras la reforma del art. 127 de la Ley 30/1992, por la citada Ley 4/1999, que deroga la prohibición contenida en la redacción original, cabe delegar el ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde al Ministro. Por lo demás, las resoluciones dictadas por delegación deben hacer constar expresamente esta circunstancia y se consideran dictadas por el Ministro³⁵.

Junto a esta posible delegación, el art. 14 de la LOFAGE contiene un número no reducido de importantes competencias específicas de los Secretarios de Estado, a saber:

1. Desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo en los casos legalmente reservados al Ministro (art. 14.1). A estos efectos, destaca la habilitación otorgada por el art. 7.2 LGo a los Secretarios de Estado para que puedan representar, por delegación, a sus Ministros en aquéllas materias con proyección internacional, sin perjuicio de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones internacionales.
2. Mantener las relaciones con los órganos de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia (art. 14.4), sin perjuicio de las competencias que en este ámbito otorgan a los Delegados del Gobierno el art. 154 CE y los arts. 22 y ss. de la LOFAGE.
3. Ejercer las competencias atribuidas al Ministro en materia de ejecución presupuestaria, con los límites que éste establezca (art. 14.5). Precisa estas competencias el art. 17.1 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, cuando dispone que los Secretarios de Estado ejerzan, «respecto de las unidades que se les hayan adscrito, las atribuciones que el art. 81.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria atribuye a los Jefes de los Departamentos ministeriales y a los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos».
4. Celebrar los contratos relativos a asuntos de su Secretaría de Estado y los convenios no reservados al Ministro del que dependan o al Consejo de Ministros. A este respecto, es oportuno recordar que el art. 12.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio) establece que los Ministros y los Secretarios de Estado son los órganos de contratación de la Administración General del Estado.
5. Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor (art. 14.8).

Para la dirigir la actividad de los órganos a él adscritos, el Secretario de Estado ostenta las siguientes competencias:

³⁵ El art. 7.2 de la LGo añade que los Secretarios de Estado pueden ostentar por delegación la representación de sus respectivos Ministros en aquéllas materias propias de su competencia. Ello limita de forma no desdeñable el alcance de la rotunda atribución al Subsecretario de la representación ordinaria del Ministerio contenida en el art. 15.1 LOFAGE.

1. Competencias de nombramiento y remoción respecto de los Subdirectores Generales de la Secretaría de Estado (art. 14.3 LOFAGE).
2. Competencias de impulso de la consecución de los objetivos de su organización, para lo cual está facultado para impartir instrucciones a los titulares de los órganos directivos adscritos a la Secretaría de Estado (art. 14.2 LOFAGE), instrucciones que deben entenderse comprendidas dentro de las instrucciones de obligado cumplimiento previstas en el art. 21 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, cuya infracción, si bien no afecta a la validez del acto administrativo concreto, sí es susceptible de generar una responsabilidad disciplinaria del funcionario responsable.
3. Competencias de control, entre las que destacan la de resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos efectos no agoten la vía administrativa³⁶, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos (art. 14.7 LOFAGE). Asimismo, son competentes para la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables dictados por los órganos directivos de ellos dependientes (disposición adicional decimosexta LOFAGE).

Como conclusión puede afirmarse que la LOFAGE ha supuesto la plasmación normativa de la creciente importancia de los Secretarios de Estado en nuestra organización administrativa como órganos dotados de una relevante posición política (de «Viceministros» se les ha llegado a calificar) que los diferencia en buena medida del resto de altos cargos, dotados de unos contornos cada vez más «administrativizados» y que permite ya definitivamente dar por concluidos los debates en torno a la necesidad e incluso conveniencia de esta figura. Ciertamente, consideraciones de mera oportunidad política (o incluso personales) determinan en no pocas ocasiones la opción por el rango de Ministerio o de Secretaría de Estado de la estructura encaminada a gestionar un sector de actividad pública concreto, y los ejemplos son de sobra conocidos. Sin embargo, ello no conlleva necesariamente una nota peyorativa, puesto que la gran relevancia constitucional de sus funciones y su alta responsabilidad como titular único de la relación de confianza con el Congreso de los Diputados, hacen conveniente dotar al Presidente del Gobierno de la más amplia libertad a la hora de configurar el equipo que lo ha de auxiliar para desarrollar su programa de investidura y dentro de ese equipo, aunque no pueda sostenerse su estricta pertenencia al Gobierno, se encuentran, sin duda alguna, los Secretarios de Estado.

³⁶ La resolución de estos recursos (fundamentalmente el recurso de alzada) agota la vía administrativa —art. 109 de la Ley 30/1992, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero— y es recurrible ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional si rectifica el acto impugnado (art. 11 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).