

LAS SUBSECRETARIAS EN EL DERECHO ORGANICO ESPAÑOL: APUNTES PARA SU CONFIGURACION INSTITUCIONAL

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Sumario: 1. Introducción: normas jurídicas y normas orgánicas.—2. Las subsecretarías y su configuración institucional en la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.—3. Las Subsecretarías y las Secretarías Generales Técnicas: sus relaciones recíprocas.—4. Las Subsecretarías y las Direcciones Generales de Régimen Interior o de servicios: rasgos comunes y diferencias.—5. Ministerios con dos o más subsecretarías: carácter de cada una de ellas.—6. El futuro de los subsecretarios.—7. ¿Es admisible un derecho de sustitución de los ministros por los subsecretarios?

1. Introducción: normas jurídicas y normas orgánicas

1.1 El predominio, casi absoluto, que desde la Revolución francesa ha venido mereciendo el estudio de la Administración desde una perspectiva puramente jurídica, unido a la tradicional concepción del Derecho como un mundo de relaciones entre personas o titularidades distintas (*proportio hominis ad hominem*), ha provocado, como natural consecuencia, el olvido o postergación, cuando no la indiferencia o desdén, de que hasta bien entrado el presente siglo han sido objeto los estudios sobre los aspectos no jurídicos de la misma.

La Revolución francesa, eminentemente individualista, forzosamente tuvo que generar un Derecho del mismo signo. A la manera como el cosmos representa un conjunto de fuerzas en equilibrio dinámico regido por la ley de la gravitación universal, el Derecho se concibe como un sistema de relaciones interpersonales regido por los principios de justicia y orden. Cada persona, cada titularidad, tiene su propia «órbita» jurídica, su «esfera» o ámbito de derechos y obligaciones; pues bien, el Derecho surge como una resultante de la puesta en contacto de esa pluralidad de ámbitos o esferas a fin de que ello se siga la paz y no el conflicto, la justicia y no la arbitrariedad, el orden y no la anarquía. Kant recogerá y reelaborará esta doctrina individualista al reducir la idea misma del Derecho a un problema de delimitación de facultades intersubjetivas: sea el límite de tus derechos el derecho de los demás.

1.2 Resultado de ello fué que el Derecho no podía nacer, o al menos no debía merecer el nombre de tal, mientras faltase una «relación de persona a persona». De ahí que sólo se reputase como auténtico derecho el Derecho privado, al que se confirmaría en su rango de *jus commune* (no se olvide que una de las obras cumbre de Napoleón fué precisamente la promulgación del Código civil que lleva su nombre). El Derecho público tendría que cumplir con ese requisito si de veras aspiraba a merecer tal calificación. Y así, el Derecho internacional se montaría como un sistema de relaciones entre «sujetos de Derecho internacional» (los Estados); el Derecho procesal, como un complejo de relaciones jurídicas entre los litigantes y el órgano jurisdiccional; ni siquiera el Derecho político escapará a esta exigencia al concebirse como el resultado de un «contrato» o pacto social establecido entre la comunidad y sus representantes o mandatarios.

1.3 Las consecuencias de este proceso claramente se desprenden ya: la Administración tuvo que ser «personificada» para así posibilitar técnicamente las relaciones entre ella y los administrados y, de rechazo, el nacimiento de un auténtico Derecho administrativo. Por esta vía, la Administración podía ser ya residenciada ante los Tribunales, lo mismo si actuaba como «poder» que si lo hacía como mero titular de un patrimonio (Fisco).

Sin embargo, esta conquista se hizo a costa de una sensible pérdida: el olvido de que la Administración no se «agota» en su cualidad sobreañadida de *sujeto* del Derecho administrativo. Como antes de existir el Derecho romano existía ya el individuo —aunque no existiera la «persona jurídica»—, antes de nacer el Derecho administrativo «vivía» ya la Administración. Y mucho de lo que ésta era no pudo ser

absorbido por el Derecho por la sencilla razón de que una cosa es la *forma* y otra el *contenido*. Así se explica que junto a una elaboración acabadísima de la denominada «Parte general» de ese Derecho—expresión máxima de su valor formal—yazca en una situación de casi abandono el estudio de la llamada «Parte especial», que por mirar al contenido de lo que la Administración «es» y de lo que la Administración «hace», genera no tanto «normas de relación» como «normas de acción».

1.4 Se desprende de lo expuesto que si consideramos a la Administración desde el triple aspecto que puede ser vista, es decir, como *relación* o sujeto de derecho, como *actividad* o prestadora de servicios y como *organización* o conjunto de elementos personales y materiales ordenados a un fin, sólo el primero de los tres aspectos ha sido tratado exhaustivamente al convertirse en el objeto del Derecho administrativo. Los otros dos—y con la señera excepción de L. von Stein—no han tenido hasta tiempos relativamente recientes un equipo de cultivadores apto para crear doctrina.

En otro lugar hemos puesto un ejemplo, que nos parece claro, de hasta qué punto el Derecho administrativo tradicional ha venido prescindiendo del fenómeno organizativo en cuanto tal: la doctrina sobre la competencia de la que tan fácil hubiera sido partir para llegar a la elaboración de una auténtica teoría general de la organización, en su vertiente jurídica del Derecho orgánico, quedó relegada al estrecho marco de simple requisito de validez del acto administrativo, por el que vuelve a asomar el carácter «relacional» de la norma jurídica (invasión por un órgano de la competencia de otro).

Guaita, haciéndose también eco de ese vacío y de las causas que lo determinaron, ha hecho notar cómo el mismo «tenía que repercutir y repercutió en el estudio de los distintos órganos de la Administración del Estado... y, en efecto—afirma—, no hay propiamente ningún estudio español de Derecho administrativo, por ejemplo, sobre los ministros o los gobernadores» (véase su obra *El Consejo de Ministros*, página 9). Tal afirmación, si no es ya plenamente exacta respecto de las dos figuras que cita, sí lo es, en cambio, si la aplicamos a los subsecretarios, de los que—que sepamos—no se ha ocupado nadie entre nosotros. Únicamente tenemos anotado el trabajo de L. F. Crespo Montes, *La evolución orgánica de la Administración Central del Estado*, publicado en el número 78-79 de esta misma Revista, el cual, aunque más informativo que doctrinal, apunta ya algunas de las cuestiones que en el nuestro queremos abordar.

2. Las subsecretarías y su configuración institucional en la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado

2.1 Con casi siglo y medio de historia (fueron creadas por real decreto de 16 de junio de 1834), bien se comprende que un estudio retrospectivo de las subsecretarías nos llevaría muchas más páginas de las que podemos disponer. De ahí que tomemos por eje de nuestra investigación el concepto, ya cristalizado, que de las mismas nos ofrece el artículo 15 de la LRJ y al que han quedado incorporadas —como reza su exposición de motivos— «las normas que trazan jurídicamente sus características más acusadas y que han ganado ya carta de naturaleza en nuestro Derecho».

Y en verdad que tal renunciamiento no nos duele, pues creemos que en esta época de la planificación sistemática y del progreso técnico acelerado, que todo lo desfasa, no deja de ser un «retraso» y un contrasentido quedarse complacidamente en el pasado, especialmente en el estudio de una materia tan ligada a la contingencia social, y, por ello, de tan rápido ritmo evolutivo como lo es la de la organización.

Asimismo importa advertir la irrelevancia que, a los efectos de nuestro estudio, tiene el hecho de que la ley de Régimen jurídico se refiera en todos los casos a los «subsecretarios» (órgano) en vez de hacerlo a las «subsecretarías» (unidad). Y se explica que así lo haga, ya que mientras las *atribuciones de los órganos* tienen un carácter abstracto y, por lo mismo, generalizable («ostentar», «desempeñar», «resolver»...), los *cometidos materiales de las distintas unidades* son de carácter específico e individualizador («habilitación de personal», «habilitación de material», «fondos especiales»...), más propio, por tanto, de un reglamento orgánico que de una ley «básica» como lo es la de Régimen jurídico (véase artículo 20 de la misma y Pérez Serrano: *Una ley «básica» que no es «ley fundamental»*, en Est., homenaje al profesor García Trelles, p. 441).

De ahí que siendo única la figura del subsecretario, tal como funcionalmente la recorta el citado artículo 15, su contenido se pueda, sin embargo, «descomponer» de muy distintas maneras, dando origen a tantas subsecretarías o estructuras distintas como subsecretarios existan.

2.2 Pues bien: hechas tales advertencias, he aquí las tres notas que configuran institucionalmente a las subsecretarías:

a) *La subsecretaría es un órgano de proyección o competencia «general» sobre «todo» el departamento.*

La Administración, que desde un punto de vista *jurídico* tiene una personalidad única (art. 1.º LRJ), lo que le permite relacionarse con terceros como un todo compacto, carece, sin embargo, de esa personalidad o individualidad cuando se la contempla desde un punto de vista *organizativo*. Y ello porque el principio de división del trabajo, de tanta mayor vigencia y necesidad cuanto mayor y más compleja es la actividad que realiza, aplicado a aquélla produce, como primer efecto, la *organización o división ministerial*: cada gran función o rama de actividad estatal (antiguas secretarías de despacho, hoy ministerios) fué generando su propia organización (departamento), surgiendo así los actuales «departamentos ministeriales». Con ellos nació la primera y fundamental de las grandes unidades administrativas, a las que todas las demás—incluidos los organismos autónomos (artículo 14-1 LRJ)—aparecerán ligadas orgánica y funcionalmente y que, cerrándose sobre sí mismas, marcarán la línea divisoria entre la Administración propiamente dicha y el Gobierno (fin de la «vía administrativa», art. 14-7 LRJ).

Pues bien: ya en el seno interno de cada departamento, y a medida que su actividad va ganando en volumen y complejidad, vuelve a reproducirse el efecto primario y en cascada del principio de división del trabajo, del que el primer escalón o subdivisión serán precisamente las subsecretarías. El real decreto de su creación implícitamente alude en su preámbulo a esta motivación: proporcionar una «clasificación más metódica de los negocios», de modo que se facilite «su pronta expedición, descargando a los ministros de los asuntos de leve cuantía o que se reduzcan a meros trámites de instrucción—no resolución—de los expedientes».

Sentadas tales premisas, conviene puntualizar ahora las dos maneras como opera el principio de división del trabajo. De un lado, nos encontramos con una *división por materias, sectores o ramas de actividad, en razón a los fines externos de policía, fomento o servicio público que la Administración persigue para el administrado*, y de otra, con una *separación de funciones comunes a todas y cada una de las organizaciones constituidas para la efectividad de aquellos fines, en orden a garantizar su normal funcionamiento*.

Pues bien: la división establecida, según el primer criterio, da origen a las denominadas por algunos autores *organizaciones verticales o finales*, mientras que las del segundo grupo pasan a caracterizarse, por oposición, como *organizaciones horizontales o mediales*, es decir, como «organizaciones para la organización». Con semejantes adjetivos se pretende «visualizar» el dato diferencial de que las últimas organi-

zaciones inciden o cortan «horizontalmente» a las primeras al proporcionarles los medios necesarios para la continuidad de su funcionamiento. Un ejemplo tomado del organismo humano nos llevaría a calificar al ojo y al oído de órganos externos por cuanto a su través captamos las imágenes y los sonidos que nos relacionan con las cosas y con las personas de fuera, y a los «sistemas» nervioso, circulatorio, etcétera, órganos de función interna o mediales cuya misión es mantener y potenciar a los primeros.

Hechas tales aclaraciones, llegamos a la siguiente conclusión: las *subsecretarías constituyen—en el seno del respectivo departamento—uno de los ejemplos más puros de organización horizontal o medial que puedan aducirse*. Sus funciones se conectan con las que, respecto de la Administración pública en su totalidad, corresponden a la Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Hacienda.

Se configura así una línea «intraorganizativa» de función general, cuyo eje es la subsecretaría, y otra operativa o de acción externa que discurre por conducto de las direcciones generales o centros directivos de cada departamento.

b) *Su titular tiene atribuido, con ciertas limitaciones, el rango de «segundo jefe» o «jefe superior del departamento, después del ministro».*

Tal carácter resultaba de innecesaria consignación en el real decreto de creación. Al no haber más que dos centros de dirección, jerárquicamente superpuestos, que eran, a la vez, los dos únicos cauces de representación y comunicación, holgaba la declaración. Sin embargo, ésta se hizo necesaria con la posterior aparición de los directores generales, y tan pronto como a éstos se les concedió despacho directo y responsabilidad inmediata ante el ministro.

Ello no obstante, la atribución al subsecretario del rango de segundo jefe del departamento, no ofrecía ninguna dificultad o alternativa, ya que:

1. Mientras su competencia es «general» y abarcó, en un principio, tanto a los servicios comunes como a los operativos o externos, la de los directores generales se contrae á sólo una parcela de estos últimos.

2. Mientras el subsecretario es necesariamente único por departamento—como luego veremos—, los directores generales tienen que ser, también necesariamente, más de uno, y mal se concibe una segunda jefatura entre iguales.

Sin embargo, este carácter de segunda jefatura, que implícita-

mente recoge el artículo 15 de la LRJ y reafirma el artículo 22-4 del mismo texto, al admitir la posibilidad de que las atribuciones del subsecretario puedan delegarse en los directores generales, pero no a la inversa, precisa de algunas matizaciones, toda vez que se trata de una segunda jefatura *sui generis*. En efecto:

1. El subsecretario nunca ha tenido reconocida la facultad de sustituir al ministro.

2. Tal jefatura queda al margen de la línea jerárquica estricta al no generar facultades de fiscalización o revisión (alzadas) sobre lo actuado por los directores generales.

3. Comparativamente tienen un mayor peso específico político y social los servicios operativos o externos a cargo de los directores generales que los internos o comunes, únicos que se colocan expresamente bajo la dirección del subsecretario.

4. La creación de segundas subsecretarías en algunos departamentos que puede conducir, al menos en apariencia, al absurdo de una segunda jefatura «compartida».

Todo ello podría prestar base para pensar en la no equivalencia de las expresiones «segundo jefe» y «jefe superior... después del ministro», que emplea el artículo 15. Lo característico de una segunda jefatura no lo da tanto su nivel jerárquico cuanto la referencia de sus atribuciones a la totalidad de la organización y no sólo a una parte de sus servicios o competencias. Cabalmente es eso lo que tienen de común con las primeras: que todos los cometidos de la unidad en cuestión confluyan o pasen por ellas, sea para resolverlas en primera o posterior instancia (primer jefe), sea para supervisarlas o prepararlas—y en los asuntos menos graves también para resolverlas—(segundo jefe).

Las segundas jefaturas se crean, pues, para asistir a las primeras, descargándolas de trabajo cuando el volumen de éste amenaza con rebasar su capacidad de dirección personal; de ahí, que sólo tomen en cuenta aquel volumen o cantidad de trabajo y no sus características técnicas, lo que daría lugar a la división por materias o por funciones de la unidad, con cuya división resultan incompatibles.

Ni el ministro ni el subsecretario—éste en la medida en que sea un auténtico segundo jefe—podemos decir que *dividen* su respectivo departamento, sino, a lo más, que lo *componen*. Por ello, la creación oportuna de una segunda jefatura no sólo puede sino que debe evitar la hipertrofia de la organización.

A la vista de tales consideraciones, se concluye que:

1. La subsecretaría no tiene, tal como el artículo 15 la delinea, el carácter de una verdadera segunda jefatura, ya que si bien su competencia *repercute* sobre toda la organización (servicios generales), *no se extiende a la totalidad de sus servicios* (quedan excluidos, en principio, los operativos).

2. Que ello, no obstante, originariamente tuvo aquel carácter y que las apariencias son, como después veremos, de que tiende a recuperarlo.

c) *La competencia atribuida a los subsecretarios como «típica» se concreta en la dirección y gestión de los servicios «generales» o «comunes» al departamento.*

Semejante nota se desprende de la simple lectura del artículo 15, en el que se combina el sistema de enumeración individualizada (números 1 a 5) y el de cláusula genérica o *numerus apertus* (número 6 *in fine*). En esta doble enumeración se van recogiendo bien nominativamente, bien en forma genérica, todos y cada uno de los servicios generales más representativos (representación del departamento; personal; inspección de servicios; régimen interior...).

Ni una sola vez se alude, en cambio, a los servicios externos u operativos [en la terminología de la ley «servicios» simplemente (véanse arts. 14-1 y 16-1)], de cuya omisión cabría inferir que la competencia de las subsecretarías parece tener también un límite negativo: el que marca la línea operativa externa de la organización.

Sin embargo, esa exclusión o no mención no equivale, evidentemente, a una positiva «prohibición», toda vez que no viene impuesta por razones de tipo jurídico, sino de pura técnica organizativa. Y de ahí que nada se oponga a que los subsecretarios adquieran facultades de dirección y gestión sobre servicios no generales, siempre que se les atribuyan las disposiciones en vigor» (art. 15-6) o —lo que será más frecuente— se les transfieran por delegación (art. 22-3) o desconcentración (disp. ad. primera) del ministro (1).

(1) Un ejemplo muy ilustrativo de ello nos lo proporciona la completa y elaborada legislación de régimen local: la línea de fiscalización de los entes locales (Consejo de Ministros, ministro de la Gobernación, Dirección General de Administración Local, gobernadores civiles) no toca una sola vez en los subsecretarios. Sin embargo, este modelo se ha quebrado con la promulgación del decreto de 7 de septiembre de 1960 sobre transferencia de funciones en el departamento, el cual desconcentra en el subsecretario, entre otras atribuciones del ministro, «la resolución de expedientes que se refieran a cambio de afectación jurídica, enajenación, permuta, cesión gratuita o gravamen de bienes de los ayuntamientos y diputaciones provinciales».

Es cierto que semejante ampliación de funciones desnaturaliza, un tanto, la configuración institucional «típica» de las subsecretarías, especialmente cuando de tal posibilidad tiende a hacerse un uso muy generalizado; mas frente a tales reparos ha de tenerse muy presente que:

1. Sin esa ampliación serán mínimos los puntos de contacto con las direcciones generales, con notorio quebranto para la condición de segundo jefe del subsecretario, como ya se hizo notar.

2. Que la ley de Régimen Jurídico ha partido, efectivamente, de una situación de repliegue funcional de las subsecretarías, pero en ningún caso parece que haya tenido la intención de «quedarse» en ella, impidiéndoles a los subsecretarios el recobro de unas facultades que originalmente les pertenecieron.

3. Que es lógico que el ministro delegue en el subsecretario —y no en cada uno de los directores generales— el ejercicio de cuantas facultades de dirección, coordinación y control requiera la mejor gestión de los servicios a su cargo según módulos o directrices comunes a todo el departamento.

Por último, una de las consecuencias, a la vez de orden técnico y jurídico, que se desprende de la configuración de las subsecretarías como soportes de los servicios generales, es la de la no atribución a sus titulares del rango de superiores «jerárquicos» de los directores generales. En efecto, los acuerdos de éstos son recurribles en alzada ante el ministro y no ante el subsecretario, lo que prueba que no existe propiamente, como antes decíamos, línea jerárquica entre ellos, sino, a lo más, una posición de preeminencia o supremacía derivada del hecho ostensible de que sólo los subsecretarios —junto con el ministro— representan a todo el departamento y no sólo a una parte de sus servicios o dependencias.

Tal carencia de jerarquía no es, por otra parte, caprichosa, sino consecuencia obligada de la diferente naturaleza predicable entre los servicios generales y los servicios operativos (*Vid.* nuestro trabajo «Problemática de los servicios generales...», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 97).

Como ha puesto de relieve Ortiz Díaz («El principio de coordinación en la organización administrativa», pág. 36), uno de los requisitos necesarios para que surjan relaciones de jerarquía entre dos órganos, es que se dé «identidad de contenido» en las competencias materiales de ambos, identidad que, por definición, falta entre los servicios generales y los servicios operativos.

3. Las subsecretarías y las secretarías generales técnicas: sus relaciones recíprocas

3.1 Hemos caracterizado a las subsecretarías como núcleos orgánicos de los servicios generales o comunes a un mismo departamento, respecto de los cuales, tienen atribuida la dirección y gestión, salvo expresa disposición en contrario. Hemos apuntado también, como tal configuración les resta en proyección externa, política y social, no menos de lo que les potencia en el orden administrativo interno.

Estas consideraciones se hacen de más peso, y cobran nuevo sentido desde el momento en que, al amparo del artículo 19 de la ley de Régimen Jurídico, se han ido creando en todos los ministerios, con la sola excepción, más aparente que real, del de Asuntos Exteriores, las secretarías generales técnicas.

En efecto, a partir de entonces, una gran parte de los servicios generales—y precisamente de los de más elevado rango funcional—se fueron destroncando de las subsecretarías para su traspase a las secretarías generales técnicas.

En ocasiones, el deslinde no resultó cómodo ni fácil, como se aprecia en el caso de las oficinas de información y de iniciativas y reclamaciones, bibliotecas y centros de documentación, servicios de personal, gabinetes de informes y asesorías económicas, secciones de estadística, etc., que unas veces se encuadran en las subsecretarías y otras en las secretarías generales técnicas, cuando no se recurre—con una mayor sutileza e imprecisión—a encuadrarlas orgánicamente en las primeras, pero haciéndolas depender funcional y técnicamente de las segundas.

3.2 Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que falten entre ambas unidades las suficientes notas diferenciales que permitan su configuración recíproca por vía de contraste. De la simple comparación de sus respectivos cometidos sería fácil obtener la siguiente conclusión: entre las subsecretarías y las secretarías generales técnicas media toda la diferencia que separa a las funciones de *mantenimiento y vigilancia de la organización* de las de *promoción de su reforma y mejora*.

De semejante caracterización genérica derivan, a su vez, las siguientes notas específicas:

a) Inclusión de la Subsecretaría y de las unidades en ella encuadradas en la línea jerárquica, vertical o de mando, por lo que las

resoluciones y acuerdos dictados en el ámbito de sus respectivas competencias por el subsecretario, oficial mayor, etc., son, de un lado, directamente ejecutivos y vinculantes frente a toda la organización, y, de otro, recurribles en alzada ante el superior jerárquico inmediato si expresamente no se hace constar que agotan la vía gubernativa (arts. 122 LPA y 36 LRJ).

b) Inclusión de la Secretaría General Técnica en la línea denominada de *staff* consultivo (vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: prólogo a la obra de J. D. Mooney *Principios de organización*. IEP, Madrid, 1958), por lo que sus estudios, mociones o proyectos no tienen en ningún caso el carácter de resoluciones administrativas susceptibles de producir efectos vinculantes mediatos o inmediatos, para lo que necesitarían de su reconversión en actos decisorios propios de los órganos de línea en cada caso competentes. De ahí que, a diferencia de los artículos precedentes, deliberadamente omite el artículo 19 de la ley de Régimen jurídico las referencias a los verbos *resolver*, *disponer*, *asumir*, *gestionar* u otros atributivos de verdaderas competencias, reemplazándolos por los de *elaborar*, *prestar*, *proponer*, *preparar*, *cuidar* u otros alusivos, todos ellos más al «... cumplimiento de funciones... y de fines» (párrafo final) que al efectivo ejercicio de atribuciones propias.

c) La Subsecretaría encuadra servicios de carácter ordinario o regular y, por tanto, de actuación continua y cometidos funcionales constantes en la economía de la organización. Ello presta a las unidades que tales servicios gestionan la consistencia objetiva suficiente para asumir y ejercer las atribuciones que los subsecretarios tengan a bien delegarles, pudiendo transformarse, por esta vía, en órganos decisorios frente al resto de la organización. (Tal las oficinas mayores, inspecciones de servicios, secciones de personal, etc.).

d) Las secretarías generales técnicas, por el contrario, agrupan servicios de estudio e investigación y, por lo mismo, de carácter extraordinario; es decir, no ceñidos a la gestión regular de un cierto ramo de asuntos, razón por la que no requieren tampoco de una actuación ininterrumpida que venga impuesta por esa misma gestión.

Esta «misión de altura» y la sustitución del principio de «colegiación», típico de los órganos consultivos de corte clásico, por el de «jerarquización interna» de la unidad, hacen que la realización de aquellos cometidos tenga que converger necesariamente en el propio secretario general técnico antes de pasar a la línea de mando convertidos en informes, mociones o proyectos.

De esta manera, el secretario general técnico se configura no sólo como el jefe de la Secretaría General Técnica (aspectos político y administrativo), sino también, y sobre todo, como el jefe de todas y cada una de sus diversas unidades internas (aspecto técnico), que vienen a cobrar así, respecto de él, una dependencia más estrecha de la que pueda ligar, por ejemplo, una sección al director general respectivo. De ahí que tales unidades carezcan de esa consistencia objetiva que atribuimos a los diferentes servicios encuadrados en la Subsecretaría, para asemejarse en fluidez funcional e inestabilidad orgánica a las «ponencias» o «equipos de trabajo» cuya especial movilidad, atemperada a las conveniencias de cada coyuntura, hace de ellos el arma más eficaz contra la excesiva rigidez y anquilosamiento de las estructuras. A esta idea responde, quizá, la general sustitución del nombre de «sección» por el de «gabinete» en los órganos *staff*.

3.3 Parece innecesario advertir que semejante caracterización diferencial la hemos establecido desde la configuración que de las subsecretarías y secretarías generales técnicas delinean los artículos 15 y 19 de la ley de Régimen jurídico. Porque es lo cierto que, si se repasan las diversas reglamentaciones orgánicas departamentales, aquellos esquemas-tipo sufren alteraciones de bulto.

Lo vimos ya para las subsecretarías, y el mismo proceso se vuelve a repetir para las secretarías generales técnicas. Planteada la cuestión jurisdiccionalmente, una interesantísima sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1962 la resuelve en sentido favorable a la asunción de funciones gestoras por parte de las secretarías generales técnicas, al sentar la doctrina de que «... no existe impedimento alguno en que los ministros puedan delegar en estos secretarios la resolución de determinados asuntos... si partimos del hecho indiscutible de que no existe precepto alguno que lo impida...».

Si en el caso de las subsecretarías nos mostramos a favor de una ampliación funcional de su cometidos, no compartimos, en cambio, el criterio de la sentencia citada por lo que respecta a las secretarías generales técnicas. Y aun nos atrevemos a pensar que nuestra tesis coincide con la del propio legislador, como parece confirmarlo la exclusión—que no creemos inconsciente—del secretario general técnico de entre los órganos que pueden recibir por delegación (artículo 22-4 LRJ), o desconcentración (disp. adj. 1.ª LRJ), atribuciones de los órganos superiores, o transferir de las propias a los inferiores. Tanto más cuanto que, al ser las competencias irrenunciables, no se pueden delegar si no media autorización legal expresa que lo permita (art. 4.º LPA).

En este punto no creemos que se pueda, ni aun se deba, ir más allá de la línea marcada por la orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de marzo de 1966, a cuyo tenor «las competencias (a que la orden se refiere) podrán ser ejercidas por igual delegación por el secretario general técnico, *siempre que no sean de la competencia de las direcciones generales de este ministerio y así lo acuerde el subsecretario*». Doble limitación que, establecida precisamente en una orden de delegación, viene a dar a ésta carácter más potencial que efectivo.

3.4 Nos parece evidente, por otra parte, que, cuanto más se desfiguren las secretarías generales técnicas, en el sentido de aproximarse a los órganos de gestión, tanto menos necesarias resultarán en la economía de la organización al duplicar o interferir funciones propias de otras unidades.

Tan claro vió esto el legislador, que las configuró como órganos de «asistencia técnica y administrativa *al ministro*», dando a entender con ello que su encuadramiento o dependencia funcional a nivel inferior podría comprometer el éxito de su alta misión. De ahí que nos parezca incorrecta, en principio, la adscripción orgánica de la Secretaría General Técnica a la Subsecretaría, tal como la sanciona el decreto del Ministerio de Comercio de 11 de septiembre de 1965.

Tales afirmaciones no han de entenderse, sin embargo, como desconocimiento o infravaloración de las relaciones y nexos que inevitablemente han de surgir entre ambas grandes unidades, y cuyo reflejo máximo nos lo proporciona la ley de Procedimiento administrativo al habilitar a las subsecretarías para asumir sustitutivamente las funciones de las secretarías generales técnicas (arts. 31, 32, 34 y 130). Por el contrario, creemos, y con ello pisamos ya un terreno más político-sociológico que técnico-jurídico, que la expansión funcional operada en algunas secretarías generales técnicas, de manera formal o informal, responde a la necesidad de llenar el vacío producido en la organización departamental por el desplazamiento o conversión de los subsecretarios en viceministros, proceso que se acelerará no poco, como en seguida veremos, con la posterior creación de las direcciones generales de régimen interior.

Con todo ello se patentiza cómo la organización funciona a manera de sistema de fuerzas en equilibrio, de tal manera que, frente a todo desajuste, no tarda en surgir un reajuste compensatorio de signo contrario.

4. Las subsecretarías y las direcciones generales de régimen interior o de servicios: rasgos comunes y diferencias

4.1 Una vez creadas las direcciones generales de régimen interior o de servicios en algunos departamentos, nos vamos a encontrar con tres grandes núcleos orgánicos encargados de la dirección y gestión de los servicios generales, con arreglo a fórmulas de distribución discrepantes. Fácil es comprender que, con ello, se viene a introducir un nuevo factor de dislocamiento en los esquemas organizativos acuñados por las leyes de Régimen jurídico y Procedimiento administrativo.

4.2 La solución más lógica nos la ofrece, sin duda, el Ministerio de Asuntos Exteriores. La preexistencia en su estructura de una Dirección General de Régimen Interior (la primera de que tenemos noticia) permitió, de un lado, potenciar el papel operativo del subsecretario y, de otro, ofrecer una plataforma orgánica de doble base sobre la que encajar las funciones asignadas a las secretarías generales técnicas sin necesidad de recurrir a su creación (vid. ley 31-XII-1945). Bien es verdad que, al margen de tales consideraciones, juegan otras circunstancias, como las peculiaridades orgánico-funcionales del Departamento, al carecer de órganos periféricos dentro del territorio nacional y de un objeto específico como base de su gestión material.

De ahí la densidad más política que administrativa de sus servicios (Ministerio de Estado) y el hecho de que su potestad reglamentaria, como demuestra la simple lectura diaria del *Boletín Oficial del Estado*, se contraiga prácticamente a la ordenación de sus aspectos internos (reglamentaciones orgánicas y de personal).

En este sentido, no cabe duda de que son mayores sus analogías con los departamentos militares que con los civiles, pues tampoco aquéllos, en tiempos de paz, asumen proliamente fines operativos o externos, si se exceptúan los previstos, para supuestos de emergencia, en la ley de Orden público. Y es que, tanto el uno como los otros, actúan mirando a los demás estados: el uno, para defender nuestra soberanía en la paz; los otros, para defender esa misma soberanía en la guerra (2).

(2) Ultimando este trabajo se ha promulgado el decreto de 2 de abril de 1966 por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores. En él se vienen a explicitar dos de las notas apuntadas por nosotros: 1.ª, la no necesidad de crear una secretaría general técnica cuyas funciones expresa-

4.3 El segundo de los departamentos que creó una Dirección General de Servicios fué la Presidencia del Gobierno (decreto de 27 de agosto de 1964). Al director general de Servicios se le define como el «jefe superior de los servicios generales de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno, y llevará a cabo sus funciones a las órdenes inmediatas del ministro-subsecretario».

Surge aquí, por primera vez, la triple estructura de que hablábamos; sin embargo, y teniendo en cuenta la configuración *sui generis* de la Presidencia del Gobierno en cuanto departamento ministerial (véase nuestro trabajo citado anteriormente), no resultaría difícil encontrar una justificación de plena validez formal para tal hecho.

En efecto, de un lado, el ministro-subsecretario, en cuanto a titularidad mixta, tiene, hoy por hoy, más de ministro que de subsecretario (véase A. GUAITA: ob. cit.; y ENTRENA CUESTA: *El texto refundido de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado*. RAP número 24), con lo que su desplazamiento hacia arriba viene a dejar un vacío que requiere sea ocupado por otro órgano de rango adecuado, que es lo que ha venido a hacer precisamente el director general de Servicios; de otro, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno no podrá nunca interferir ni duplicar sus funciones con la de la Dirección General de Servicios, riesgo difícilmente evitable en los demás departamentos, por la sencilla razón de que, a diferencia de las demás secretarías generales técnicas, la de la Presidencia del Gobierno no es, o al menos no funciona como órgano interno de un departamento, sino como órgano común a toda la Administración. Sin ella hubiera podido haber, ciertamente, reformas administrativas a nivel en el departamento, pero en ningún caso una Reforma Administrativa (en singular y con mayúsculas).

Con lo anterior no pretendemos, sin embargo, pasar por alto las objeciones a que, con carácter general, se presta la creación de estos centros directivos dentro del esquema orgánico elaborado por la ley de Régimen jurídico.

mente se encomiendan a la Dirección General de Régimen Interior, cuyo nombre se cambia. 2.ª La proyección esencialmente «exterior» del departamento que lleva a una primacía del criterio organizativo «territorial» sobre el funcional, traducido en el ya dicho cambio de nombre de la Dirección General de Régimen Interior, que pasa a llamarse con la equívoca denominación de «Dirección General del Servicio Exterior», obtenida, sin duda por abreviación del que hubiera sido su nombre adecuado: Dirección General de Servicios en el Exterior.

En el caso de la Presidencia, vista como departamento, es evidente que la dispersión «real» de muchos de sus servicios, como consecuencia del carácter heterogéneo y residual de las más de sus competencias, genera no tanto una organización compacta y susceptible de tratamiento unitario cuanto una yuxtaposición de organizaciones de difícil vertebración.

Esto que podría ser una razón más que aclara, en un plano teórico, la necesidad de un órgano común que actuara de fundente interior entre tales organizaciones, en la práctica puede conducir a un volumen de gestión enteco de cada una de ellas, cuando no, para evitarlo, a una duplicación de funciones con los riesgos consiguientes de interferencias entre las distintas unidades. Piénsese, a este respecto, en la atomización de la función inspectora dentro de la Presidencia, sin órgano *ad hoc* que centralice su ejercicio, siendo así que un servicio de esta naturaleza sería básico para dar contenido a una Dirección General que se denomina precisamente de «Servicios».

4.4 En el Ministerio de Hacienda se crea, por decreto de 21 de julio de 1965, la tercera de las direcciones generales de Régimen Interior actualmente existentes. Su contenido funcional se nutre básicamente de los siguientes servicios:

1. Inspección General del Ministerio.
2. Servicios de Personal.
3. Oficina de Organización y Métodos.
4. Servicio Central de Información.
5. Funciones propias de la Junta de Compras.
6. Vigilancia y desarrollo de la organización territorial (3).

(3) Apuntamos aquí, sin espacio para abordarlo, el problema que se plantea respecto de si el principio de jerarquía de normas despliega sus plenos efectos en el Derecho orgánico puro, pues caso afirmativo, y a pesar de la cláusula en blanco del artículo 20 de la ley de Régimen Jurídico, habría que concluir la ilegalidad de ciertos reajustes funcionales que, como el que comentamos, parecen desconocer los esquemas-tipo de la ley al atribuir a la Dirección General de Régimen Interior unos servicios que como los de organización y métodos tienen su específico encaje en las secretarías generales técnicas (art. 19-3, LRJ). Y decimos «parecen» desconocer, ya que tal objeción resulta salvable si lo que se ha querido es *separar* las funciones de estudio y propuesta de las de «ejecución» —según expresión del propio decreto—, manteniendo aquéllas en la Secretaría General Técnica y reservando éstas para la Dirección General de Régimen Interior, en cuyo caso lo que tal vez habría de criticar es el grado de excesiva pureza a que pretenden llevarse aquellos esquemas. Mientras corregimos las pruebas de nuestro trabajo para su definitivo envío a la imprenta, leemos en el «Boletín Oficial del Estado» del día

Un enjuiciamiento ponderado de la creación de este nuevo centro directivo ha de hacerse desde el doble aspecto funcional y orgánico.

En el *orden funcional* no deja de percibirse en la agrupación de sus diferentes servicios, especialmente de los tres primeros, una cierta lógica interna justificativa: los servicios de personal con tanta mayor eficacia funcionarán cuanto mayor sea su conexión con los servicios de inspección, que les suministrarán la información de base precisa para la mejor capacitación y utilización del mismo; otro tanto cabría decir entre los servicios de orden ministerial y de inspección, que originariamente nacieron vinculados, y no sólo en las fases de ejecución y control (a las que parece contraer su misión el centro directivo), sino también en las de elaboración y propuesta de los correspondientes proyectos, reservados desde la ley de Régimen jurídico a las secretarías generales técnicas.

En el *orden orgánico*, la inflación de estructuras que se produce viene atenuada por el hecho de la supresión de una Dirección General preexistente (la de Financiación Exterior) y la consideración de que el subinspector general, al que se convierte en titular del nuevo centro directivo, tenía ya reconocida la categoría personal de director general.

4.5 La cuarta—y hasta ahora, la última de las direcciones generales de régimen interior—es la del Ministerio de Comercio (decreto de 11 de septiembre de 1965, que, administrativamente adscrita a la Subsecretaría, se configura como un «órgano de coordinación». Los servicios cuya gestión asume son los siguientes:

1. Inspección general.
2. Personal.
3. Relación, coordinación y enlace con las delegaciones regionales y provinciales del ministerio.

6 de julio la orden del Ministerio de Hacienda de 31 de mayo de 1966 por la que se establece la estructura orgánica de la nueva dirección. En ella aparece lúcidamente planteado el problema que nos habíamos anticipado a exponer, al que se da también una solución acorde con nuestra explicación. Díganlo si no las siguientes palabras de su preámbulo que nos eximen de mayores comentarios: «Es asimismo conveniente deslindar las funciones que se desgan de la Oficina de Organización y Métodos, atendida su competencia fáctica actual. Y en este sentido ha de señalarse que en consideración a las atribuciones de la Secretaría General Técnica de este ministerio es obligado entender que a la nueva dirección general sólo se le encomiendan las funciones de índole ejecutiva o gestora, tanto de la mecanización de los servicios como de la racionalización administrativa...».

4. Asuntos generales e indeterminados (cuestiones de competencia—relaciones con otros organismos—, protocolo de disposiciones generales del departamento: registro general, archivo, oficina de arquitectura...).
5. Gestión económica y presupuestaria.

Es decir, los mismos que integran el núcleo funcional de las subsecretarías. El único servicio general que recoge el decreto, y que nominalmente no cita el artículo 15 de la ley de Régimen jurídico, es el de «Recursos», que centraliza la tramitación de los interpuestos contra las autoridades del departamento y que, por excepción, habida cuenta de su trascendencia fiscalizadora, se hace «depender directamente del subsecretario de comercio» (art. 7.º).

Un juicio valorativo en torno a la creación de esta nueva dirección general, necesariamente habría de tener en cuenta, en el *orden funcional*, la entidad y proyección de los reagrupamientos de funciones operados y de las líneas de relación modificadas, que habría de ser, en principio, favorable, y en el *orden orgánico*, la desusada amplitud de la estructura montada para dar cauce operativo a aquellas funciones—verdadera «corrida de escalas» orgánica— para la que difícilmente podrá encontrarse una justificación verdaderamente convincente (4).

4.6 De cuanto antecede se deduce ya nuestra opinión, contraria en principio a la creación de estas direcciones generales. Puestos a buscarlas una auténtica justificación, tan sólo encontramos ésta: la de descargarles a los subsecretarios de la personal dirección y gestión de los servicios generales, permitiéndoles con ello una mayor dedicación a su función de «asistencia directa» al ministro en cualesquiera asuntos de la competencia del departamento.

Téngase en cuenta que algunos de esos servicios generales (si se exceptúa el de Inspección) resultan de una importancia más instrumental que sustantiva, y que el fundamental de entre ellos (el de personal, con su secuela de horario de trabajo, provisión de vacantes, retribuciones complementarias, etc.), por su misma «generalidad», ha dejado de ser un servicio interno de cada departamento para convertirse en un servicio común a toda la Administración

(4) Para una crítica frontal de la hipertrofia organizativa a que últimamente venimos asistiendo, véanse los trabajos de L. BLANCO DE TELLA, «Anormalidades de la nomenclatura orgánica» (DA núm. 94); C. LUACES SAAVEDRA, «El peligro de una inflación en la organización administrativa» (DA núm. 95), y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El aspecto orgánico de la reforma administrativa: evolución y perspectivas» (RAP núm. 48).

civil del Estado, motivando con ello el que pudiera darse el consentimiento de que fueran más amplias las atribuciones de los directores generales, respecto de los cuerpos especiales de ellos directamente dependientes, que las de los subsecretarios cerca de los funcionarios de los cuerpos generales destinados en su departamento (véase, en relación con este punto, A. ALONSO CORRÉS: «Las competencias de los subsecretarios y los directores generales en materia de personal», en *DA*, núm. 90).

De ahí que se busque un potenciamiento de la figura del subsecretario a través de su más estrecha participación en la alta función rectora del ministro, de lo que resultará el siguiente doble efecto combinado: *conversión del subsecretario en viceministro y del director general de Régimen Interior en vicesubsecretario*.

Esta configuración de ambos cargos parece desprenderse implícita de la serie de decretos reestructuradores del Ministerio de Comercio, en todos los cuales se declara expresamente la «adscripción administrativa» de la Secretaría General Técnica y de las direcciones generales del departamento al subsecretario de Comercio.

Creemos, sin embargo, que semejante propósito hubiera podido alcanzarse, con ventaja, por otro procedimiento tan sencillo como el de recurrir a la delegación de atribuciones prevista en el artículo 22-4 de la ley de Régimen jurídico. Es precisamente la fórmula seguida por el decreto de 14 de octubre de 1965 por el que se crea la Subdirección General de Régimen Interior del Ministerio de Obras Públicas, con la expresa finalidad de utilizarla como «órgano en el que puedan delegarse algunas de estas competencias» (las propias de la subsecretaría). Sólo que, en nuestra opinión, ni siquiera hubiese sido necesario crear un nuevo órgano; las viejas oficialías mayores, elevadas de rango orgánico si se quiere, hubieran servido para lo mismo, sin salirnos de los esquemas tradicionales.

4.7 El problema consiste, pues, en determinar hasta qué punto es admisible «ampliar» una estructura sobre la que se va a descargar un cúmulo mayor de atribuciones, y precisamente *por vía de delegación*.

Y decimos por vía de delegación, porque importa mucho no confundir lo que es un aumento «cuantitativo» en el volumen de trabajo de una unidad con lo que es un simple reparto «cualitativo» de las responsabilidades inherentes a la toma de decisiones o dirección de dicho trabajo. Generalmente, ambos factores suelen ir unidos y a ambos se suele acudir para justificar toda reforma: un aumento en el volumen de trabajo hace más necesaria la delegación de atribuciones en los órganos inferiores, y ambas cosas, conjuntamente, fuer-

zan una ampliación de la estructura de la organización. Mas semejante correlación no debe hacer olvidar estos dos principios que son otras tantas limitaciones:

1. Que la delegación, por sí sola, no supone aumento ni disminución en el volumen material del trabajo de una unidad, sino una nueva redistribución de la misma «carga», o, dicho en otros términos, una alteración o desplazamiento en el ejercicio de las funciones directivas, inmateriales por esencia (planificación de la autoridad).

2. Que todo aumento de responsabilidad, subsiguiente a una mayor participación en el mando, postula ciertamente de una más rigurosa selección de las personas, en razón a que se las viene a convertir en autoridades o cuasi autoridades, con la consiguiente repercusión en la categoría, nivel o rango del «puesto» que recubren, pero sin que la subida en el nivel de éste tenga que provocar necesariamente una correlativa ascensión en el rango orgánico de las unidades de que aquéllos son titulares.

Es perfectamente lógico que al puesto de inspector general, por ejemplo, se le atribuya la categoría «personal» o nivel de director general, y que a un oficial mayor, cuyas atribuciones se acrecienten por vía de delegación o desconcentración, se le reconozca el rango de subdirector general; pero lo que ya no parecerá tan correcto será deducir de ello sin más la correlativa conversión de la inspección de servicios en dirección general y de la oficialía mayor en subdirección general, con la consiguiente creación de nuevas unidades intermedias de «relleno», al margen muchas veces de las plantillas de personal existentes (secciones unipersonales, negociados documentales, etc. Véanse a este respecto las atinadas observaciones de L. Blanco de Tella en su nota ya citada).

Sólo con base en las preveniciones hechas podrá evitarse la paradoja, o más bien anomalía, que supone el hecho de que unidades a las que se eleva el rango orgánico (secciones que pasan a ser servicios o subdirecciones generales) queden, sin embargo, situadas a mayor distancia jerárquica del subsecretario, con el que sus titulares pierden el despacho o dependencia directa por interposición del nuevo director general de Régimen Interior, del que pasan a depender.

5. Ministerios con dos o más subsecretarías: carácter de cada una de ellas

5.1 A nadie podrá sorprender que en un mismo ministerio existan hasta diez o más direcciones generales; sin embargo, causará extrañeza, cuando no perplejidad, la simple posibilidad de que coexistan

dos subsecretarías, extrañeza que la tuvo un día el propio legislador al disponer que al frente de cada departamento «habrá *un* ministro, asistido por *un* subsecretario» (ley 30 de enero de 1938), pero que dejó de tenerla poco tiempo después al darle al precepto la nueva redacción siguiente: «...asistido de *uno o más* subsecretarios» (Ley 29 de diciembre de 1938).

Creemos que en el fondo de todo esto lo que hay es un auténtico *quid pro quo*: atribución de una misma denominación a figuras que apenas si tienen de común esa misma denominación.

Entre las subsecretarías «típicas» que configura el artículo 15 de la ley de Régimen jurídico y las demás subsecretarías a que el propio precepto alude, media toda la diferencia que separa los servicios generales de los operativos, según dejamos indicado más atrás.

En este sentido, y como quiera que es lógica y materialmente imposible la coexistencia de dos núcleos de servicios de personal, de inspección, etc., *igualmente generales o comunes a todo el departamento*, claramente se concluye que tampoco puede haber más de una subsecretaría por ministerio.

Así lo sanciona explícitamente —y no podría dejar de hacerlo— el citado precepto: «Cuando en un departamento ministerial existan *dos o más* subsecretarías, la *representación y delegación general* del ministro y la *gestión de los servicios comunes* del departamento se encomendarán a *uno (solo)* de aquéllos», el cual será —apostillamos nosotros— el único y verdadero subsecretario.

Como consecuencia, su nombre, al igual que el del titular del departamento, habrá de coincidir literalmente con el del ministerio, cosa que no ocurrirá nunca por la misma razón de necesidad con los segundos o terceros subsecretarios y directores generales que representan y asumen la gestión parcelas diferenciadas de los asuntos del departamento. Ninguna anomalía supone, por tanto, visto el problema desde esta perspectiva, la coexistencia dentro del Ministerio de Información y Turismo de un «subsecretario de Información y Turismo» y de un «subsecretario de Turismo».

5.2 Cabrá preguntarse entonces por qué razón se les dió a los segundos y posteriores subsecretarios este nombre, en vez del de superdirectores generales, directores departamentales u otro convencionalmente elegido. La razón nos parece clara: había que atribuirles un nivel orgánico superior al de un director general e inferior al de un ministro, y ese nivel existía ya y tenía un nombre: el de subsecretario.

De esta forma, atendiendo al nivel orgánico antes que al contenido de la propia función, fué como surgieron las segundas y poste-

riores subsecretarías, sin otro valor que el de divisiones técnicas, departamentales a nivel intermedio entre ministro y director general. Sólo que, como hemos visto, ni aun integradas en ese común concepto organizativo pierden las que pudiéramos llamar «subsecretarías generales» las diferencias sustanciales que les cualifican frente a las que, con igual propósito terminológico, podríamos denominar «subsecretarías operativas» (5).

5.3 Cifándonos a la Administración civil del Estado, cuatro son los ministerios que cuentan con dos subsecretarías: Comercio, Hacienda, Información y Turismo y Educación y Ciencia (6). Refirámonos brevemente a cada uno de ellos:

A) El caso del Ministerio de Comercio es un caso *sui generis*, ya que la Subsecretaría de la Marina Mercante (véanse leyes de 19 de febrero de 1942 y 2 de diciembre de 1963), por sus entronques con el Ministerio de Marina, entronques que en el caso paralelo de la Subsecretaría de Aviación Civil se han convertido en adscripción orgánica al Ministerio del Aire; por la sustantividad del servicio que gestiona (base de un posible Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según patrones del Derecho orgánico comparado), y por el volumen y trascendencia de la actividad que presta, no podría encajarse en el marco de una sola dirección general, sin que parezca tampoco aconsejable que su gestión se fraccione en varios centros directivos sin otro nexo de unión y coordinación que el distante y menos intenso del propio ministro o del que, por delegación suya, pudiera ejercer el subsecretario de Comercio.

B) En el caso de los otros tres departamentos, las afinidades de configuración entre las Subsecretarías del Tesoro y Gasto Público (decreto de 10 de octubre de 1959), de Turismo (decreto de 8 de septiembre de 1962) y de Enseñanza Superior e Investigación (decreto de 2 de febrero de 1966), afinidades que indudablemente derivan de las limitaciones impuestas por el artículo 15 de la ley de Régimen jurídico al delimitar los campos de actuación entre subsecretarios generales y subsecretarios operativos, permiten, sin mayor dificultad,

(5) La reducción última del concepto orgánico-funcional «subsecretario-subsecretaría» a pura categoría «personal», alcanza su expresión máxima en el decreto de 10 de octubre de 1958, que atribuye rango de subsecretarios a los gobernadores civiles de Madrid y Barcelona.

(6) Por reciente decreto de 2 de abril de 1966, al que ya hemos aludido, se crea en el Ministerio de Asuntos Exteriores la nueva Subsecretaría de Política Exterior, de carácter operativo y diseñada sobre el patrón de las precedentes, en cuyo esquema no introduce variantes de mención.

extraer algunas notas con las que delinear la figura del subsecretario operativo. Helas aquí:

1. Elevación a lugar primario en el marco de los intereses públicos gestionados por la Administración de una determinada parcela o sector de su actividad, cuyas repercusiones y trascendencias sobre los demás pasan a cobrar un relieve e intensidad que antes no tenían (caso del gasto público, del turismo, de la investigación científica).

2. Conveniencia de abarcar la gestión de ese sector bajo una dirección unificada que haga ascender hasta el ministro, debidamente coordinada, la acción de los distintos centros o unidades de gestión. Como quiera que la llamada «esfera de control» del ministro se debilita progresivamente a medida que crece el número de las direcciones generales o ganan en volumen y complejidad los asuntos de su incumbencia, para no rebasarla se crean precisamente los subsecretarios operativos, que vienen así a resultar equivalentes a adjuntos al ministro para la dirección de un ramo homogéneo y cualificado de entre los que integran la competencia material del departamento.

3. Unidad de rango «formal» con los subsecretarios generales, que llega en el caso del Ministerio de Hacienda al establecimiento de un derecho de sustitución recíproco (orden de 20 de octubre de 1959 y decreto de 12 de enero de 1963) y de una vicepresidencia compartida en la composición de ciertos organismos colegiados (decreto de 15 de noviembre de 1963). Contrariamente, en el Ministerio de Información y Turismo la supremacía honorífica parece reconocérsele al subsecretario del departamento, al que se le reserva la vicepresidencia primera (orden de 30 de abril de 1963).

4. Delimitación de campos de actuación sobre la base ya apuntada, de la distinción entre servicios comunes o generales y operativos; mas como quiera que servicio general no es sinónimo de servicio «indivisible», semejante delimitación se establece—por lo que respecta a la representatividad y delegación general del ministro—«sin perjuicio de la que (éste) pueda hacer en el subsecretario de... (cualquiera de los tres arriba citados) para el despacho y resolución de los expedientes y asuntos que se refieran concretamente a las materias de... (las propias de la competencia de cada subsecretaría)». Tal salvedad se consigna en los tres decretos de creación citados.

6. El futuro de los subsecretarios

6.1 Dos fuerzas o factores intervienen decisivamente en la evolución de las subsecretarías, predeterminando, por consiguiente, su futuro. Un futuro—diríamos—que en cierto modo ha empezado ya.

Y esos dos factores son, de un lado, la propia fuerza expansiva inherente a los servicios generales, a los que en otro lugar hemos calificado de tejido conjuntivo o argamasa de unión de la organización, y de otro, la paulatina transformación de los subsecretarios en órganos mixtos—generales y operativos—a impulsos de la función de asistencia plena y totalitaria que les corresponde cerca de los ministros respectivos. Veamos algunas manifestaciones de ambos factores:

6.2 De la fuerza expansiva de los servicios generales derivan, o pueden derivar, efectos y situaciones como las siguientes:

1. Únicamente los subsecretarios—por sí o mediante propuesta al ministro—podrán establecer un régimen común para todos los servicios de orden interno del departamento. Y ello porque del subsecretario dependen todos los servicios generales del departamento y de los directores generales ninguno. De ahí que la potestad de éstos para «establecer el régimen interno de las oficinas de ellos dependientes» (art. 16, abril, LRJ) tenga el límite que, en cada caso, marque el ejercicio por parte de los subsecretarios, de esa misma potestad referida a todo el departamento.

2. Que cualquier intento que se haga de unificación de un servicio «a nivel departamento» tendrá que realizarse a través de ese engranaje común o eje de transmisión que son las subsecretarías. Tal, por ejemplo, en materia de incompatibilidades de funcionarios, ya pertenezcan a cuerpos generales o especiales (véanse art. 83 LF y O. M. H. 29 octubre 1965), aprobación inicial de propuestas de clasificación de puestos de trabajo (decreto 9 abril 1964, norma 11), etcétera.

3. Que la tesis anterior vale igualmente cuando ese intento de unificación pretende generalizarse a la Administración civil en su totalidad, por lo que nada más lógico que la Comisión Superior de Personal, que persigue precisamente ese propósito, respecto a la función pública, sea una comisión de subsecretarios.

6.3. De la transformación de los subsecretarios en órganos operativos, derivan o pueden derivar a su vez efectos o situaciones como las siguientes:

1. Un más amplio ejercicio de la facultad de delegación de atribuciones en los oficiales mayores, inspectores generales, jefes de personal, etcétera.

2. Unas circunstancias más favorables para la creación de nuevas direcciones generales de servicios o régimen interior con el carácter de vicesubsecretarías.

3. Un progresivo potenciamiento de la figura del subsecretario, que podrá actuar de fuerte contrapeso a la tendencia, organizativamente muy peligrosa, de creación de nuevas subsecretarías operativas, germen de posibles futuros ministerios (7).

4. Una mayor aproximación de los subsecretarios a las funciones de gobierno, propias de los ministros, de que existen una manifestación colectiva sumamente sugerente en las comisiones de subsecretarios que prevé el artículo 8.º de la ley de Régimen jurídico, y cuyo único ejemplo nos lo suministra, por el momento, la Comisión Coordinadora de Transportes (decreto de 10 de octubre de 1963).

7. ¿Es admisible un derecho de sustitución de los ministros por los subsecretarios?

7.1 Cabría preguntarse, finalmente, sobre las posibilidades de que los subsecretarios lleguen a sustituir a los ministros, extremo éste que requiere, a nuestro juicio, de una previa puntualización, cual es la de que los ministros tienen una doble titularidad y, por consiguiente, también una doble proyección o vertiente en su actuación.

De un lado, son *miembros del Gobierno o Consejo de Ministros*, y en calidad de tales intervienen o participan en la total administración del Estado, y no sólo en la de su departamento; de ahí deriva, precisamente, el carácter esencialmente político—y no sólo administrativo—del cargo que se manifiesta, en los regímenes parlamentarios, en la supeditación de los ministros a la confianza del Parlamento y en la distribución—e incluso creación—de las carteras atendiendo, antes que a criterios de racionalización administrativa, a la fuerza e intereses de los partidos en lucha.

De otra parte, los ministros *son titulares de un departamento concreto* con la responsabilidad específica de gestionar, conforme a las

(7) Citemos el ejemplo del Ministerio de la Gobernación. Pese a la enorme proyección y volumen de sus servicios (Sanidad y Asistencia social, Correos y Telecomunicación, Policía y Orden Público, Administración Local), carece de subsecretarías operativas. Ello no hubiera sido posible sin la existencia de una subsecretaría vigorosa, modelada a manera de auténtica segunda jefatura del departamento y que asume importantes cometidos en la gestión de ciertos servicios de neta naturaleza operativa y claros entronques con las competencias objetivas de otros centros directivos del ministerio. Nos estamos refiriendo obviamente a la Comisión Central de Saneamiento, organismo de funciones complejas creado por decreto de 5 de junio de 1963 y colocado bajo su presidencia.

directrices del propio Gobierno (art. 13-3 LRJ), los asuntos encomendados al mismo.

7.2 Partiendo de semejante distinción llegamos a la conclusión siguiente: el subsecretario no podrá sustituir al ministro respectivo en su condición de miembro del Gobierno, pero sí en su calidad de simple titular del departamento correspondiente y sólo para aquellos asuntos de la competencia de éste que no requieran de la intervención concurrente del propio Gobierno u otro alto organismo de igual nivel (verbigracia, las Cortes, Jefatura del Estado, Tribunal Supremo, Consejo del Estado, etc.). Precisamente por no haber sustitución en aquella titularidad y funciones es por lo que tampoco habrá posibilidad de delegarlas en los subsecretarios, según claramente se desprende del artículo 22-3 de la ley de Régimen jurídico.

7.3 Quedan, pues, en resumen, perfiladas así las diferencias «cualitativas» entre los ministros y los subsecretarios:

1. El ministro es un cargo político-administrativo; el subsecretario, netamente administrativo; perfilando matices podríamos decir que el ministro *es* un cargo político que *hace* la política («actos del Gobierno» en la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) y que la hace no tanto en cuanto titular de un departamento ministerial cuanto en su otra dimensión de miembro del Gobierno; el subsecretario *es* un cargo político, «administrativamente» hablando, pero que no *hace* política en el sentido propio de esta palabra.

2. El ministro liga su vida a la confianza del Parlamento (en los regímenes parlamentarios) o a la del Jefe del Estado; en suma, a instancias políticas supremas; el subsecretario queda sustraído, al menos en un plano «formal», a los vaivenes de la política y la dimisión o cese del ministro que le nombró, no afectará necesariamente a su continuidad en el cargo, si no media expresa revocación o cese de su sucesor.

3. El ministro es un órgano «externo» en cuanto trasciende del departamento que le está asignado; el subsecretario es un órgano «interno» en cuanto tiene por techo de su actuación la competencia privativa de su departamento. Cabría por ello que el director general de Régimen Interior, e incluso el secretario general técnico (véase O. M. T. 24 de julio de 1962) sustituyeran, en todo o en parte, al subsecretario, pues los unos y el otro son órganos generales e internos de un mismo departamento, circunstancia que al no darse en el subsecretario, respecto del ministro, le inhabilita para sustituirle.

4. El ministro recibe su nombramiento «directamente» del Jefe del Estado (o del jefe del Gobierno, según los regímenes), y en su

designación intervienen factores políticos, como antes vimos; el subsecretario también recibe su nombramiento del Jefe del Estado, pero sólo «indirectamente», ya que lo decisivo es la propuesta del ministro correspondiente. De ahí la imposibilidad de reconocerle un derecho de sustitución que pondría en manos del azar el ejercicio de una prerrogativa del Jefe del Estado, de rango auténticamente constitucional, por lo cual también en los casos de ausencia de un ministro es el propio Jefe del Estado quien designa de entre los restantes miembros del Gobierno el que deba encargarse provisionalmente de sus funciones, probando con ello esa especie de fungibilidad incompañible que les imprime su pertenencia al Consejo.

