

Angel Menéndez Rexach

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Organización Central de la Administración General del Estado

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRUCTURA MINISTERIAL. A) Órganos superiores y directivos. B) Órganos de existencia necesaria o potestativa. C) Otros órganos y unidades administrativas no orgánicas. D) Jerarquía de los órganos. III. ORGANOS SUPERIORES. A) Ministros. B) Secretarios de Estado. IV. ORGANOS DIRECTIVOS. A) Subsecretarios. B) Secretarios Generales. C) Secretarías Generales Técnicas. D) Direcciones Generales. E) Subdirecciones Generales. V. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La diferencia institucional entre Gobierno y Administración que establece la Constitución¹ se ha traducido en la separación de la regulación de uno y otra en la legislación ordinaria. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), se refiere en su Exposición de Motivos a esa distinción, afirmando que el artículo 97 ha arrumbado definitivamente la concepción del Gobierno como órgano superior en el que culmina la Administración del Estado, perfilando con nitidez «los rasgos

¹ Cfr. A. GALLEGO ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, «Artículo 97. Funciones del Gobierno», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA, tomo VIII, EDERSA, Madrid, 1985, págs. 37 y ss.

propios que definen al Gobierno y la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno» (I, párrafo segundo). En coherencia con esta distinción, la citada Ley no regula en absoluto al Gobierno, porque su propósito es establecer el régimen jurídico básico y las normas comunes de procedimiento aplicables a todas las Administraciones Públicas, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18.º de la Constitución. Dentro de ese marco, corresponde a cada Entidad territorial desarrollar sus propias normas de organización y funcionamiento. Ésa es justamente la función que viene a cumplir la LOFAGE en el ámbito de la que se ha dado en llamar «Administración General del Estado», expresión acuñada por la jurisprudencia constitucional. La regulación del Gobierno es objeto de otra Ley, actualmente en tramitación parlamentaria, de la que no vamos a ocuparnos aquí.

La distinción institucional entre Gobierno y Administración se proyecta sobre todo en el aspecto orgánico, más que en el funcional. Los órganos que componen el Gobierno ejercen también funciones administrativas (en materia de contratación, expropiación y cualquier otra) y los órganos administrativos, aunque en principio sólo ejercen funciones de este carácter, pueden estar también configurados como órganos colaboradores del Gobierno (así ocurre, por ejemplo, con los Secretarios de Estado, en el proyecto de Ley del Gobierno) y, en tal concepto, podrán desempeñar funciones políticas que no encajan propiamente en el ámbito de la Administración.

Desde el punto de vista funcional no hay, pues, una correspondencia entre el tipo de órgano (gubernamental o administrativo) y la función que desempeña.

Desde la perspectiva orgánica, en cambio, la distinción entre Gobierno y Administración es ahora mucho más nítida, no sólo que en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) de 1957, en la que se configuraban como órganos superiores de la Administración del Estado, el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros (art. 2.1), sino también que en la Ley de Organización de la Administración Central del Estado (LOACE) de 1983, en la que, a pesar de su fecha, no se marcaba con precisión la diferencia entre Gobierno y Administración, regulándose algunos aspectos claramente gubernamentales. No obstante, esta Ley se refería ya a la división ministerial como principio estructural básico de la Administración del Estado y configuraba como «órganos superiores de los Departamentos

ministeriales» a los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales con rango de Subsecretario, bajo cuya dependencia deberían encuadrarse todos los demás órganos y entidades de la Administración Central del Estado (art. 8). Esta regulación suscitaba la duda de si el Ministerio tenía o no la consideración de «órgano», pero suponía la rotunda afirmación de la estructura ministerial como principio organizativo de la Administración del Estado y también como su límite. En la LOACE ya estaba claro que la línea divisoria (orgánica, no funcional) entre el Gobierno y la Administración del Estado pasa por el Ministro, que ostenta la doble condición de miembro del Gobierno y jefe de un Departamento ministerial (órgano superior del mismo, en la terminología de la LOACE). Esta dualidad del Ministro se mantiene en la LOFAGE, que atribuye a los Ministros la doble condición de «miembros del Gobierno y titulares del máximo órgano de la Administración General del Estado» y, por ello, los considera «la pieza básica de la Ley» (E. de M. VII).

La expresión «titulares del órgano» no es afortunada, ya que el titular del órgano no es el «cargo» ni, menos aún, la persona física que lo desempeña, sino la organización personificada de que forma parte (en este caso, el Estado)². La LOFAGE hace un esfuerzo por aclarar un concepto tan ambiguo como es el de «órgano» (art. 5), del que aquí no podemos ocuparnos con detalle, porque debemos limitarnos al estudio de la organización central de la Administración del Estado, es decir, precisamente de la estructura ministerial. Sin embargo, conviene poner de relieve un error en el que, en mi opinión, incurre esta Ley con carácter general (y que también se podía observar en la LOACE), consistente en denominar «órgano» a lo que, en rigor, debería denominarse «cargo». En efecto, según la Ley son órganos los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, etc., cuando en realidad el órgano es el Ministerio, la Secretaría de Estado, la Subsecretaría, etc., a cuyo frente están aquéllos, que son propiamente «cargos»³. La máxima expresión de la imprecisión con que la Ley maneja estos conceptos se encuentra en el artículo 6.5, conforme al cual «los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados» (cursiva no original). Esta redacción da a entender

² Cfr. sobre esta importante cuestión A. GALLEGU ANABITARTE y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo I. Materiales*, 8.ª reimposición corregida, Madrid, 1996, págs. 93-94.

³ La propia E. de M. utiliza correctamente los términos cuando dice que «las Secretarías de Estado, que también son *órganos* superiores de la Administración, se caracterizan por ser sus titulares *cargos públicos*» (VII). Al margen de la imprecisa referencia a la titularidad del órgano, aquí se marca bien la diferencia entre «órgano» y «cargo».

que «órgano» y «cargo» son sinónimos, si bien sólo los más importantes de aquéllos son «altos cargos». Pero el concepto de «cargo» no se debe confundir con el de «órgano», pues aquél es el centro de imputación de éste, como se pone de relieve en el dualismo Ministerio (órgano)-Ministro (cargo), Subsecretaría-Subsecretario, etc. El órgano comprende o puede comprender un conjunto de unidades administrativas (tengan o no, a su vez, carácter orgánico según los criterios legales), lo que nunca ocurre con el cargo, que, en cuanto concepto organizativo, es indivisible.

II. LA ESTRUCTURA MINISTERIAL

«La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley» (art. 6.1 LOFAGE). Este precepto, además de consolidar a la división ministerial como base de la organización administrativa del Estado (lo que se reafirma en art. 8.1, párrafo primero), parece introducir una cesura entre la organización central y la periférica, en cuanto esta última ya no responde a la división ministerial (al menos, como criterio primario de organización), sino al de gestión integrada a través de las Delegaciones del Gobierno, con excepción de los servicios periféricos que no hayan de integrarse en ellas, que mantendrán su dependencia del órgano central competente (arts. 34 y 35 de la Ley). Éste parece un cambio cualitativo importante en el significado de la estructura ministerial, limitada ahora, en principio, a la organización central, salvo las excepciones citadas, aunque habrá que ver lo que ocurre en la práctica.

La división departamental como principio organizativo básico no obsta a la existencia de «órganos superiores o directivos u Organismos públicos no integrados o dependientes, respectivamente, de un Ministerio, que con carácter excepcional se adscriban a miembros del Gobierno distintos de los Ministros» (art. 8.1, párrafo segundo). Esta previsión, de gran flexibilidad, deja abierta la puerta a la existencia de órganos administrativos adscritos directamente al Presidente del Gobierno o a alguno de los Vicepresidentes (por ejemplo, Secretarías de Estado), o de Organismos públicos «independientes» o dotados de especial autonomía, como son los previstos en la Disposición Adicional Décima de la Ley. Todos ellos, pese a no estar encuadrados en la estructura ministerial, formarán parte de la Administración

General del Estado y, por lo tanto, su régimen jurídico básico será el establecido en la LRJPAC (sin perjuicio de las especialidades de su propia normativa), y su personal tendrá la condición de funcionario o, en su caso, laboral, rigiéndose por la legislación correspondiente.

La determinación del número, denominación y ámbito de competencia de los Departamentos ministeriales (comprendiendo cada uno de ellos uno o varios sectores homogéneos de actividad administrativa), así como de las Secretarías de Estado se establecerá mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 8.2). Se «deslegaliza» así formalmente la organización ministerial, en contraste con la reserva de ley que en esta materia habían establecido la LRJAE (art. 3) y la LOACE (art. 11), pero que se desvirtuaba en la práctica por las sucesivas autorizaciones al Presidente, contenidas sobre todo en las Leyes de Presupuestos, para modificar a su arbitrio el número y la composición de los Ministerios. En vista de ello, la fórmula de la nueva Ley parece mucho más realista y su conformidad a la Constitución está fuera de duda, habida cuenta de que el artículo 103.2 no reserva a la ley el establecimiento de la estructura ministerial, sino que se limita a exigir que los órganos de la Administración del Estado sean creados, regidos y coordinados «de acuerdo con la ley», que es exactamente lo que la LOFAGE viene a cumplimentar.

A) ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS

La Ley utiliza este criterio clasificatorio para referirse a todos los órganos de la Administración General del Estado, no sólo a los que integran su organización central. Por esa razón no se estudiará aquí en detalle su significado. Baste señalar que la distinción entre ambos grupos parece apoyarse en un criterio funcional y en el modo de provisión de los cargos respectivos. Funcionalmente, los órganos directivos están subordinados a los superiores, en cuanto que éstos establecen los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, mientras que a aquéllos compete el desarrollo y ejecución de dichos planes (art. 6.8). Atendiendo al procedimiento de designación, los responsables de los órganos superiores son claramente cargos «políticos», nombrados «de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente» (la reguladora del Gobierno) (art. 6.9 LOFAGE), mientras que «los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley» (art. 6.10).

Esta tendencia a la profesionalización de los cargos directivos de la Administración del Estado es, en efecto, una de las novedades más salientes de la LOFAGE, aunque tiene matices importantes, que más adelante se pondrán de relieve.

En la organización central tienen la consideración de órganos superiores los Ministros y los Secretarios de Estado y de órganos directivos, los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, así como los Subdirectores Generales (art. 6.2). Todos los demás órganos deben encontrarse bajo la dependencia o dirección de alguno de los anteriores (art. 6.6).

B) ÓRGANOS DE EXISTENCIA NECESARIA O POTESTATIVA

Más adelante comentaremos los preceptos que la Ley dedica a cada uno de los órganos superiores y directivos. Ahora, hay que destacar que no todos ellos tienen el mismo significado. Algunos son de existencia necesaria («los Ministerios contarán, en todo caso»), mientras que otros son meramente potestativos («en los Ministerios pueden existir»). Los primeros son la Subsecretaría, la Secretaría General Técnica (SGT), las Direcciones Generales y las Subdirecciones Generales (art. 9.2, 3 y 4)⁴. Los segundos son las Secretarías de Estado, las Secretarías Generales (art. 9.1) y también los órganos de rango inferior al de Subdirección General, cuya existencia se prevé en la Ley, pero no con carácter necesario, de modo que puede haber Subdirecciones (algunas o, en hipótesis, todas las del Ministerio) integradas por unidades que no tengan la consideración de órganos. La forma jurídica exigida para la creación, modificación o supresión de este conjunto de órganos es la siguiente:

a) Las Secretarías de Estado (como los Ministerios), por Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 8.2).

⁴ De las Direcciones Generales no se dice expresamente que deban existir necesariamente, pero está implícito en el artículo 9.3, según el cual «son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas». Es evidente que los Ministros sin cartera (que no tienen la doble condición de órgano administrativo y miembros del Gobierno, sino sólo esta última) pueden no tener bajo su dependencia órganos configurados como Direcciones Generales, pero ello no es concebible en las «carteras», es decir, en los Departamentos ministeriales. La existencia de un Ministerio, por pequeño que sea, comporta necesariamente su división interna por áreas funcionalmente homogéneas y, por tanto, la creación de las correspondientes Direcciones Generales. El mismo razonamiento es aplicable a las Subdirecciones. La Ley tampoco dice que deban existir obligatoriamente, pero, si su razón de ser es «la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas» (art. 9.4), parece lógico mantener que la existencia de las Direcciones implica la de las Subdirecciones, sin perjuicio de que algunas unidades de este rango puedan depender directamente de otros órganos superiores o directivos, como se dirá más adelante en el texto.

b) Las Subsecretarías, Secretarías Generales, SGT, Direcciones y Subdirecciones Generales, así como «los órganos similares a los anteriores» (esto es, los que tengan el mismo rango o estén asimilados a ellos), por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas [arts. 10.1 y 67.1.a)].

c) Los órganos de nivel inferior a Subdirección, por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del de Administraciones Públicas [arts. 10.2 y 67.1.b)].

El esquema de los órganos de existencia necesaria proporciona la estructura ministerial básica, que, en sus niveles altos, es la «clásica» desde, al menos, la LRJAE de 1957: Ministro, Subsecretaría, SGT y Direcciones Generales, a los que se han añadido posteriormente las Subdirecciones. Sin embargo, ha desaparecido la referencia que a los órganos inferiores (Secciones y Negociados) se hacía en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 2), pero la configuración como potestativos de todos los de rango inferior a Subdirección, así como, por arriba, la creación, también potestativa, de Secretarías de Estado y Secretarías Generales permite organizar con una gran flexibilidad la estructura de cada Departamento, adecuándola a sus características y a sus contenidos materiales. Esto supone que no haya un modelo o tipo de organización ministerial, sino todas las posibilidades que se quieran, respetando la estructura básica a que antes se ha hecho referencia. No obstante, parece introducirse un cambio muy importante en el seno de la organización ministerial en cuanto que las Direcciones Generales ya no van a depender, en general, de la Subsecretaría, ni siquiera en los Ministerios que no cuenten con Secretarías de Estado. Para decirlo con mayor precisión, la Ley no impide la existencia de Direcciones Generales dependientes de la Subsecretaría. Al contrario, la permite (cfr. art. 21). Pero, al quedar ahora acotadas las Subsecretarías al ámbito de los llamados servicios «comunes» u «horizontales», seguramente como resultado de la pretensión de profesionalizar a los responsables de estos cargos, parece claro que las Direcciones dependientes de aquéllas habrán de referirse también a las citadas materias, por lo que las que tengan encomendadas la gestión de otras áreas funcionales no podrán depender del Subsecretario, sino directamente del Ministro o, en su caso, del Secretario de Estado correspondiente. Ésta va a ser una gran novedad, sobre todo en los Ministerios que han venido funcionando sin Secretarías de Estado y, por tanto, manteniendo el Subsecretario la función de coordinación de todas o la mayor parte de las Direcciones Generales.

En conjunto, la organización ministerial se configura en la nueva Ley con un mayor grado de profesionalización, al introducirse criterios de esta índole (que se concretan en la exigencia de la condición de funcionario de carrera, con titulación superior, en los términos que más adelante se indicarán) en ámbitos que hasta ahora habían sido objeto de provisión con pautas netamente políticas (Subsecretarías y Direcciones Generales). Si bien para estas últimas se deja abierta la posibilidad de que el cargo no esté ocupado por funcionarios de carrera (art. 18.2), es evidente que el legislador ha dado un paso importante en la aplicación del «principio de profesionalización», que la E. de M. justifica «como garantía de objetividad en el servicio de los intereses generales» (VIII). Este principio, como ya se indicó, está en la raíz de la distinción entre órganos superiores y directivos y se concreta en el establecimiento de una serie de criterios para la provisión de los cargos respectivos, que se reseñarán más adelante.

Para reforzar la dirección y coordinación de los órganos netamente administrativos (los directivos y los demás que no tengan ese carácter), el Presidente del Gobierno tiene un gran margen de maniobra mediante la creación de Ministerios y Secretarías de Estado, de cuyos responsables habrán de depender aquéllos (salvo los que permanezcan fuera de la estructura ministerial, conforme a lo previsto en el artículo 8.1, párrafo segundo). El otro gran contrapeso político a la mayor profesionalización de la Administración se encuentra en los Gabinetes de los órganos gubernamentales, cuya regulación, lógicamente, no se hace en esta Ley, sino en la del Gobierno.

C) OTROS ÓRGANOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS NO ORGÁNICAS

Junto a los órganos superiores y directivos, la estructura ministerial se completa con los órganos que, no estando incluidos entre aquéllos (serán, pues, inferiores o no directivos) tienen esa consideración, en virtud de los criterios establecidos en el artículo 5.2, es decir, porque ejercen funciones que tienen efectos jurídicos frente a terceros o porque su actuación tiene carácter preceptivo. Asimismo, se integran en la organización ministerial las unidades que no tienen la consideración de órganos, por quedar fuera del concepto establecido en el citado artículo 5.2. Estas unidades «comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común» (art. 7.1). Como no son órganos,

su creación, modificación o supresión no se contiene en las disposiciones orgánicas relativas al Departamento, sino que se hace mediante las relaciones de puestos de trabajo (RPT), aunque deben integrarse en un órgano determinado (art. 7.3).

Esta distinción entre órganos y unidades no orgánicas debería llevar a la reconsideración de las denominaciones actuales de las unidades comprendidas en las Subdirecciones Generales, porque, con el concepto de órgano que la Ley establece, algunas (pocas) de esas unidades podrán tener esa consideración y no parece adecuado aplicar la misma denominación (p.ej. Servicios o Secciones) a órganos y a otras unidades que no lo son. Aparte de esta razón conceptual, hay otra práctica y también formal que obliga a distinguir los órganos de las unidades sin ese carácter: los primeros se crean, modifican o suprimen a través de las disposiciones orgánicas del Departamento y, en concreto, por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del de Administraciones Públicas (art. 10.2), mientras que las unidades sin carácter orgánico lo son, como ya se ha dicho, a través de las RPT (art. 10.3, que reitera lo establecido en el 7.3).

D) JERARQUÍA DE LOS ÓRGANOS

El principio de jerarquía, que, según la Constitución (art. 103.1), continúa siendo una de las claves de la organización administrativa, se despliega sobre todo en el ámbito interno de cada una de las entidades en que se articula la estructura territorial del Estado, ya que las relaciones entre ellas están presididas por los principios de cooperación y coordinación. De ahí que la nueva Ley afirme que la Administración General del Estado está «constituida por órganos jerárquicamente ordenados» (art. 2.2), utilizando la misma expresión que ya figuraba en la LRJAE (art. 1). La jerarquía de los órganos que componen la estructura ministerial se establece en la LOFAGE en los siguientes términos (art. 11):

«1. Los Ministros son los jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado.

2. Los órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general.

Los Secretarios generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios generales técnicos tienen categoría de Director general».

Por último, hay que tener en cuenta lo establecido en el artículo 6.5, según el cual «todos los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo».

A la vista de estos datos, se puede afirmar que la jerarquía de los órganos de la Administración central del Estado se articula en torno a los siguientes criterios:

1.º Los Ministros no tienen superior jerárquico, lo que es coherente con su condición de jefes de los Departamentos, y, por tanto, situados en la cúspide de la Administración. El Gobierno se encuentra en una posición de superioridad en cuanto le corresponde la dirección de la Administración, pero la relación entre ambas instituciones no es propiamente de jerarquía.

2.º Las Secretarías de Estado dependen jerárquicamente del Ministro respectivo, lo que no impide que los actos dictados en ejercicio de las competencias que tienen atribuidas agoten la vía administrativa (Disposición adicional decimoquinta, 2, párrafo primero).

3.º Las Subsecretarías dependen jerárquicamente del Ministro, nunca de una Secretaría de Estado, ya que éstas se configuran como órganos de dirección y coordinación de Direcciones generales (art. 14, párrafo primero). Sin embargo, aunque la Ley no lo dice expresamente, parece que sí pueden depender de una Secretaría de Estado las Secretarías generales, pues su equiparación a las Subsecretarías debe entenderse en cuanto a la categoría administrativa del responsable, no en cuanto a que estos órganos tengan el mismo significado institucional que aquéllas. Cuando no exista Secretaría de Estado o la Secretaría general no dependa de ella, el superior jerárquico no podrá ser más que el Ministro.

4.º Las Direcciones generales pueden depender directamente del Ministro, o de una Secretaría de Estado o de la Subsecretaría (sólo las que tengan atribuidas competencias sobre los llamados «servicios comunes») o de una Secretaría general.

5.º Las Subdirecciones dependen jerárquicamente de la Dirección general a que pertenecen, si bien puede haber órganos con rango de Subdirección adscritos directamente a otro de los superiores o directivos (por ejemplo, a una Secretaría de Estado o a la Subsecretaría).

6.º Los órganos inferiores (es decir, los que no tienen la consideración de superiores ni directivos) deben depender jerárquicamente de alguno de ellos, pero aquí ya no hay criterios generales de jerarquía.

7.º Quedan fuera de la relación jerárquica administrativa los órganos superiores o directivos, así como los Organismos públicos que, por excepción, no se integren en un Ministerio o no dependan de él, por estar adscritos a miembros del Gobierno distintos de los Ministros (art. 8.1, párrafo segundo). Aquí podrá haber jerarquía, pero se está ya fuera del ámbito de la estructura ministerial, aunque no de la Administración del Estado.

A continuación, se hará una reseña comentada de los preceptos que la Ley dedica a cada uno de los órganos superiores y directivos.

III. ÓRGANOS SUPERIORES

A) LOS MINISTROS

Nos limitaremos al estudio de su faceta administrativa, es decir, en palabras de la Ley, «en cuanto titulares de un departamento ministerial» (art. 12.1), o, más correctamente, como «jefes superiores» del mismo (art. 11.1). En este concepto, dirigen «los sectores de la actividad administrativa integrados en su Ministerio y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección» (art. 12.1, citado). Esta configuración general del significado institucional de los Ministros en cuanto órganos (más bien, «cargos») superiores de los Ministerios, refleja la doble dimensión de liderazgo y responsabilidad que la Constitución atribuye a los miembros del Gobierno (competencia y responsabilidad directa en su gestión: art. 98.2).

Precisamente porque tienen también la condición de miembros del Gobierno, la LOFAGE no contiene disposición alguna sobre su estatuto personal, remitiéndose en cuanto a su nombramiento a «lo establecido en la legislación correspondiente» (art. 6.9) ni tampoco en lo relativo a sus funciones gubernamentales. La regulación de las competencias que les corresponden como jefes del Departamento respectivo se basa en la distinción entre las concernientes a la definición, ejecución, control y evaluación de las políticas sectoriales, «que son de naturaleza indelegable» (E. de M. VII, párrafo primero) y «las que se refieren al manejo de los medios, que pueden desconcentrarse o delegarse en otros órganos superiores o directivos» (*ibidem*). Al primer grupo pertenecen las siguientes (art. 12.2):

a) el ejercicio de la *potestad reglamentaria*, cuyo alcance no se concreta, remitiéndose a «los términos previstos en la legislación específica» (que será, lógicamente, la Ley del Gobierno).

b) «Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes». Esta formulación refleja, en principio, una mayor autonomía funcional que la establecida en la LRJAE, cuyos preceptos ponían énfasis en la competencia del Presidente para proponer el plan general de actuación del Gobierno y las directrices para cada Ministerio (art. 13.3), pero no en los objetivos específicos de éstos ni en su plan de actuación. Es obvio que en este punto la regulación de la LOFAGE debe leerse en paralelo con la establecida en la Ley del Gobierno y que aquélla se basa en el principio departamental en torno al que se estructura la organización administrativa central del Estado, sin perjuicio de las facultades de dirección y coordinación que sobre este conjunto institucional corresponden al Gobierno y a su Presidente.

c) «Aprobar las propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los Organismos públicos dependientes y remitirlas al Ministerio de Economía y Hacienda.» En este aspecto no hay novedades dignas de mención.

d) «Determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye esta Ley.» Como ya hemos visto, la Ley le atribuye la creación, modificación y supresión de órganos inferiores a Subdirección general [arts. 10.2 y 67.1.b)] y la iniciativa (no la propuesta, que corresponde al MAP) respecto de los órganos directivos [arts. 10.1 y 67.1.a)]. En cambio, para la creación, modificación o supresión de Secretarías de Estado, el Ministro carece formalmente de toda competencia, incluyendo la iniciativa. Cuestión distinta es que en la práctica la ejerza en el marco de sus funciones políticas, elevando al Presidente la correspondiente propuesta.

e) «Evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio, ejercer el control de eficacia respecto de los órganos superiores, directivos y Organismos públicos dependientes, sin perjuicio de lo dispuesto en la LGP». Esta atribución es coherente con la establecida en el apartado b). La remisión a la LGP salva, lógicamente, la competencia de la Intervención General para ejercer el control financiero y el de eficacia (art. 17 de la citada Ley). El problema que se suscita es si, en ejercicio de las facultades que les atribuye este apartado, los Ministros pueden ordenar la realización de auditorías, aparte de las que lleve a cabo o encargue la Intervención General. En mi opinión, la redacción de la LOFAGE apoya en este punto la respuesta afirmativa. Otra cosa es que esas auditorías puedan prevalecer frente a la opinión de la IGAE. Serán elementos de juicio a contrastar con ésta, sobre todo en caso de discrepancia,

pero formalmente las funciones de control atribuidas al Ministro no excluyen ni sustituyen a las propias de la Intervención, como también se desprende claramente de la redacción del precepto.

f) *«Nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros o al propio Organismo, y elevar al Consejo de Ministros las propuestas de nombramiento a éste reservadas».* Esta atribución es similar a la prevista en la LRJAE (art. 14.4) y constituye, sin duda, uno de los instrumentos más importantes que el Ministro posee para el ejercicio de las funciones directivas sobre los servicios a su cargo.

g) *«Mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento».* Esta redacción plantea algunos problemas por su excesiva amplitud. Desde luego, no parece que todas las relaciones de cooperación deban pasar por el Ministro, puesto que los Secretarios de Estado tienen también encomendada una función análoga (art. 14.4). En cambio, la convocatoria de las Conferencias sectoriales sí debe considerarse una facultad privativa del Ministro, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 LRJPAC. Estas Conferencias deberán ser, lógicamente, presididas por el Ministro, pero nada impide que la presidencia de otros órganos de cooperación que se constituyan corresponda al Secretario de Estado. La formulación del precepto es, quizá, demasiado abierta y debe entenderse en el sentido de que el Ministro, en cuanto Jefe del Departamento, es el órgano de relación con otras Entidades públicas y, en concreto, con las Comunidades Autónomas, pero sin que ello signifique que todas las actuaciones que se lleven a cabo en el marco del principio constitucional de cooperación deban pasar necesariamente por el Ministro.

h) *«Dirigir la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio, impartirles instrucciones concretas y delegarles competencias propias.»* Esta atribución es conexa a la prevista en el apartado f), en cuanto refleja la función directiva del Ministro sobre los servicios a su cargo. A primera vista, la redacción del precepto puede parecer incoherente con el criterio de que en el artículo 12 sólo se incluyen las competencias del Ministro que no son susceptibles de delegación, ya que en este apartado se prevé la posibilidad de que el Ministro delegue competencias propias. Sin embargo, la incoherencia no existe, porque la redacción de este apartado se limita a prever la posibilidad de que el Ministro delegue sus competencias propias, lo que no significa que sean delegables las atribuciones enumeradas en el artículo 12.

Lo serán las del artículo 13, de acuerdo con el criterio de clasificación de las competencias ministeriales que inspira la redacción de ambos artículos en atención a la posibilidad de delegar (o desconcentrar) las competencias respectivas.

i) *«Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos superiores o directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos y plantear los que procedan con otros Ministerios. Asimismo resolver, en su caso, los recursos contra los actos de los Organismos públicos dependientes del Departamento».* Esta facultad es análoga a la prevista en el artículo 14.7 LRJAE y su inclusión en el artículo 12 confirma que la facultad de resolver recursos es indelegable, como ya preveía el artículo 13.2.c) LRJPAC.

En conjunto, las atribuciones reseñadas configuran un contenido competencial que refuerza la autonomía de actuación de los Ministros y el carácter monocrático del Ministerio que, pese a su compleja organización interna, actúa bajo el liderazgo nítido e indiscutible de quien ostente la jefatura, ocupando una posición de jerarquía incluso frente a los otros órganos superiores que puedan existir (Secretarías de Estado). En este contexto, llama la atención que la Ley no atribuya al Ministro la representación del Departamento y que, en cambio, confiera al Subsecretario la representación «ordinaria» de aquél (art. 15.1). El calificativo es impreciso, puesto que es difícil saber por qué la representación que corresponde al Subsecretario es ordinaria, ya que ello parece implicar que la del Ministro es extraordinaria. Hubiera sido mejor decir que el Ministro es el representante del Ministerio, sin perjuicio de que el Subsecretario ostente esa función ordinariamente por delegación de aquél.

La mejor prueba de lo que se acaba de decir es que la representación del Ministerio puede corresponder a los responsables de otros órganos superiores o directivos, cuando así lo decida el Ministro (art. 13.10), lo que sí podrá considerarse una excepción a la representación «ordinaria» del Subsecretario. Pero, en todo caso, será el Ministro quien adopte la decisión de conferir esa representación a otro alto cargo del Ministerio, lo que acredita que la representación ordinaria del Ministerio corresponde al propio Ministro.

Competencias relativas a la gestión de medios

Bajo la expresión genérica «gestión de medios», la Ley incluye las relativas a la contratación, régimen del personal, presupuestos,

gestión patrimonial y cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor (art. 13). Estas competencias son, como ya sabemos, susceptibles de desconcentración o delegación en los órganos superiores o directivos del Ministerio o, incluso, en los directivos de la organización territorial de la Administración del Estado.

En este grupo no se introduce novedad alguna digna de mención, salvo que la enumeración de las atribuciones se cierra con una cláusula residual, que no existe en el grupo de las competencias indelegables, las cuales, por lo tanto, parecen tener carácter tasado. Entre las competencias que la propia Ley atribuye al Ministro en otros preceptos, cabe mencionar la autorización de los contratos de los Organismos públicos a partir de las cuantías que fije el propio Ministro (arts. 49.2 y 57.1) y la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables (Disposición Adicional Decimosesta.1). Respecto de esta atribución se plantea la duda de su posible delegación. En principio, parece que la respuesta es afirmativa, puesto que estaríamos en el ámbito de la citada cláusula residual de competencias. Sin embargo, tal como se configura la revisión de oficio en la citada Disposición Adicional (los Ministros revisan los actos de los Secretarios de Estado y los dictados por órganos directivos no dependientes de una Secretaría de Estado, pero no pueden revisar los suyos propios, ya que esta atribución corresponde al Consejo de Ministros), parece razonable sostener que se trata de una competencia indelegable.

Por último, conviene subrayar que las facultades de ejecución presupuestaria del Ministro están atribuidas con carácter general a los Secretarios de Estado, «con los límites que, en su caso, se establezcan por aquél» (art. 14.5). Esto significa, a mi juicio, que las citadas facultades habrán de ser objeto de desconcentración o delegación y que en el acto jurídico por el que se apruebe una u otra se deberán fijar los límites a que se refiere el precepto.

B) SECRETARIOS DE ESTADO

Su estatuto personal no se regula en esta Ley, ya que, como ocurre en el caso de los Ministros, el nombramiento se remite a lo establecido en la legislación correspondiente (art. 6.9), que será la del Gobierno, aunque los Secretarios de Estado no tengan formalmente la condición de miembros del mismo. Los Secretarios de Estado 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 (art. 14, párrafo 1.º). Entre las competencias que a tal fin se les atribuyen, cabe distinguir las propias de las delegadas o desconcentradas por el Ministro.

Las competencias propias son, en síntesis, las siguientes:

— Las que les atribuya la norma de creación del órgano (art. 14.1).

— Las relaciones externas de la Secretaría de Estado salvo en los casos legalmente reservados al Ministro (art. 14.1).

— La dirección de los servicios a su cargo impulsando la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos y controlando su cumplimiento, pudiendo impartir instrucciones a los responsables de los órganos directivos (art. 14.2).

— Nombramiento y separación de los Subdirectores Generales (art. 14.3).

— Mantener las relaciones con los órganos de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia (art. 14.4). Esta atribución debe articularse con la que corresponde al Ministro, como se ha indicado más arriba.

— Celebrar contratos y suscribir convenios no reservados al Ministro o al Consejo de Ministros (art. 14.6). A este respecto, conviene recordar que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas configura a los Secretarios de Estado como órganos de contratación (art. 12.1 LCAP).

— Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan de él así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre ellos (art. 14.7).

— Las demás competencias que les atribuya la legislación en vigor (art. 14.8), entre ellas, se puede mencionar la revisión de oficio de los actos dictados por los órganos directivos de ellos dependientes (Disposición Adicional Decimosesta.1.b).

Entre las competencias que reciba por vía de desconcentración o delegación cabe mencionar todas las que corresponden al Ministro en virtud del artículo 13 y, en particular, las relativas a la ejecución presupuestaria, que el artículo 14.5 atribuye directamente al Secretario de Estado, lo que no excluye la necesidad de instrumentar la delegación o desconcentración pertinente.

En conjunto, la LOFAGE ha venido a consagrar el significado y las funciones de las Secretarías de Estado consolidados en el período anterior a su promulgación y que ya estaban prefigurados en la LOACE, aunque sin la suficiente formalización. Por último, conviene recordar que la visión completa del significado de esta

figura sólo se puede obtener articulando sistemáticamente los preceptos que a la misma se dedican en la LOFAGE y en la futura Ley del Gobierno.

IV. ÓRGANOS DIRECTIVOS

A) SUBSECRETARIOS

1. *Estatuto personal*

En coherencia con los objetivos de profesionalización de los responsables de los órganos directivos de los Ministerios, la nueva Ley prevé que los Subsecretarios sean nombrados «entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente» (art. 15.2, párrafo 2.º). Esta regla no admite excepciones, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los Directores Generales como se verá más adelante. Un matiz que, a mi juicio, debe destacarse es el de que la Ley no exige que se trate de funcionarios en situación de servicio activo, por lo que bastará con que el interesado ostente esa condición, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentre (incluida, por supuesto, la excedencia voluntaria).

Ésta es la principal novedad de la Ley, que sin duda habrá de suponer un cambio notable en el significado institucional de las Subsecretarías, como se puede comprobar a la vista de las funciones que la Ley le atribuye. Por lo demás, el nombramiento y separación seguirá correspondiendo al Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio (art. 15.2, párrafo 1.º).

2. *Competencias*

Además de la representación ordinaria del Ministerio, sobre lo que hay que remitirse a la crítica que se hizo anteriormente, la Ley les atribuye las relativas a la dirección de los llamados servicios comunes, lo que acentúa la configuración horizontal de estos órganos y supone la pérdida de los perfiles políticos que los caracterizaban bajo la legislación anterior. Las competencias que ahora se les atribuyen pueden agruparse en los siguientes apartados:

- a) Dirección de los servicios comunes:

— Establecer los programas de inspección de los servicios, mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización, racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo en el marco definido por el MAP [art. 15.1.c)].

— Proponer las medidas de organización del Ministerio y dictar instrucciones u órdenes de servicio [art. 15.1.d)].

— Dirección, impulso y supervisión de la Secretaría General Técnica y los restantes órganos directivos que dependan de él [art. 15.1.h)]. A este respecto, conviene recordar que dichos órganos sólo podrán ser los que tengan competencia en materia de los llamados servicios comunes, lo que excluye los de carácter «sectorial».

— Las demás que sean inherentes a los servicios comunes y que les atribuya la legislación en vigor [art. 15.1.i)].

b) Apoyo y asistencia directa al Ministro:

— En el control de eficacia del Ministerio y sus Organismos públicos [art. 15.1.b)].

— Asesoramiento jurídico, en particular, en el ejercicio de la potestad normativa del Ministro y en la producción de los actos administrativos de la competencia de aquél, así como en relación a las propuestas o proyectos de normas y actos de otros Ministerios [art. 15.1.g)].

c) Apoyo a los demás órganos superiores y directivos:

— Asesoramiento jurídico [art. 15.1.g)].

— Asesoramiento técnico en la planificación de la actividad del Ministerio [art. 15.1.a)].

— En materia de relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo, política de directivos, elaboración y ejecución presupuestaria y planificación de sistemas de información [art. 15.1.e)].

d) Coordinación en materia normativa y procedimental en el ámbito interno del Ministerio y en relación con los demás Departamentos que hayan de intervenir en el procedimiento [art. 15.1.g)], párrafo 3.º].

Este repertorio de atribuciones consagra el papel institucional que tenían en la práctica las Subsecretarías en los Ministerios que contaban con varias Secretarías de Estado y se separa, en cambio, radicalmente de la significación de la Subsecretaría como segunda jefatura del Ministerio que era tradicional en la organización administrativa española. El nuevo papel de la Subsecretaría es, sin duda, la mayor novedad de la LOFAGE y deriva, como ya se ha dicho, de la pretensión de profesionalizar el ejercicio de este cargo.

B) SECRETARIOS GENERALES

La existencia de esta figura se conforma como excepcional (art. 16.1), lo que plantea la cuestión de si su creación deberá ser objeto de justificación expresa, ya que, de lo contrario, será difícil apreciar la concurrencia de motivos que justifiquen la excepción. Las Secretarías Generales, no previstas en la LRJAE, pero sí en la LOACE (art. 8.1) se configuran como órganos sectoriales a los que corresponde la dirección y coordinación de un conjunto de órganos directivos (Direcciones y Subdirecciones Generales). Desde esta perspectiva, aparecen como Secretarías de Estado «disminuidas» y desprovistas del perfil político que caracteriza a aquéllas. Nada tienen que ver en cambio con las Subsecretarías, pese a que el responsable tiene categoría de Subsecretario (art. 11.2, párrafo 2.º), ya que, como hemos visto, las Subsecretarías concentran ahora su actividad en los llamados servicios comunes, mientras que las Secretarías Generales se refieren a uno o varios sectores, más o menos homogéneos, de la actividad departamental. Este diferente significado se refleja tanto en el estatuto personal del cargo (no se aplican los criterios de profesionalización) como en las competencias.

Los Secretarios Generales son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio, atendiendo a los criterios de competencia profesional que se establecen en el artículo 6.10, entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada (art. 16.3, párrafo 2.º), pero sin que sea exigible que ostenten la condición de Funcionarios de Carrera.

La Ley no detalla sus competencias, sino que remite a lo establecido en el artículo 14.2 para las Secretarías de Estado (lo que confirma que el significado institucional de ambas figuras es análogo), así como todas aquellas que les asigne expresamente el Real Decreto de estructura del Ministerio, en el que se haya previsto la existencia de este órgano.

C) SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS

El texto definitivo de la Ley ha optado por mantener estos órganos cuya existencia estuvo en entredicho en las versiones primitivas. La Secretaría General Técnica, prevista en la LRJAE con carácter potestativo, es un órgano que ha consolidado en la práctica un importante papel institucional, inicialmente de apoyo

al Ministro y en la actualidad bajo la inmediata dependencia del Subsecretario. Ello significa que las competencias se refieren en su totalidad a los servicios comunes, pero podrán abarcar un mayor o menor espectro según que existan o no otros órganos directivos competentes sobre los citados servicios. Esta flexibilidad refleja lo que ya venía ocurriendo en la realidad, que permitía constatar la existencia de contenidos competenciales muy diferentes en las Secretarías Generales Técnicas, en función de la existencia o no de otros Centros directivos en ese ámbito. En todo caso, como contenido mínimo de la SGT se incluyen las competencias relativas a «producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones» (art. 17.1). Esta última atribución ya estaba prevista en la LRJAE (art. 19.5), mientras que las dos primeras se han venido afirmando en la práctica, suscitándose, en cuanto a la asistencia jurídica, un cierto problema de duplicidad con las funciones que corresponden al Servicio Jurídico del Estado, también encuadrado en la Subsecretaría aunque no se le mencione [cfr. art. 15.1.g)]. Se alude a él en el artículo 20.2 al referirse a los servicios comunes que, encuadrados en un Ministerio, puedan tener una dependencia funcional de otros.

Los Secretarios Generales Técnicos son nombrados y separados por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio de acuerdo con los criterios de profesionalidad establecidos en el artículo 6.10 y, además, entre funcionarios de carrera del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales a los que se exija para su ingreso un título superior. Se profesionaliza, pues, el cargo, en los mismos términos que el de Subsecretario.

Por último, el cargo de SGT está asimilado al de Director General, por lo que la Ley le atribuye las mismas facultades que corresponden a este último conforme a lo previsto en el artículo 18⁵.

⁵ La redacción del artículo 17.2 es bastante imprecisa, porque una cosa es que los Secretarios Generales Técnicos tengan «la categoría de Director General» y otra muy distinta que les deban corresponder las facultades atribuidas a estos últimos. En efecto, hay numerosos cargos asimilados al de Director General en cuanto a su categoría personal, pero cuyas funciones nada tienen que ver con las de una Dirección General. Si la LOFAGE no hubiera confundido los conceptos de «órgano» y «cargo», hubiera debido establecer que las Secretarías Generales Técnicas (órganos) se asimilan a las Direcciones Generales y por eso quien está a su frente tendrá las atribuciones que corresponden a los Directores Generales, no porque tenga esa categoría.

D) DIRECCIONES GENERALES

«Los Directores Generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio» (art. 18.1). Con independencia del abuso del término «titular» del órgano en que sistemáticamente incurre la Ley, se mantiene la configuración de las Direcciones Generales como el reflejo orgánico de las grandes áreas funcionales del Ministerio. También se mantiene el régimen de nombramiento y separación (Consejo de Ministros a propuesta del titular del Departamento: art. 18.2), pero con la importante novedad de que la aplicación de los criterios de profesionalidad que la Ley quiere introducir conduce también en este caso a la exigencia de que el nombramiento se haga entre funcionarios de carrera para cuyo ingreso se requiera título superior, con una salvedad: «que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario» (art. 18.2, párrafo 2.º).

La redacción transcrita marca así un punto de equilibrio entre los partidarios de la profesionalización total (funcionarización) del cargo de Director General y los defensores del carácter más libre (político, si se quiere) de estos nombramientos. La salvedad en cuestión introduce en este caso una flexibilidad inexistente en los cargos de Subsecretario y Secretario General Técnico en que, como se ha visto, el requisito de la condición funcional no admite excepciones. El problema es si el Real Decreto de estructura orgánica, que puede excluir dicho requisito para determinadas Direcciones Generales, deberá justificar esa exclusión o basta con el apoyo genérico que ofrece el precepto legal. En mi opinión, tratándose de una excepción, deberá justificarse en cada caso. Otra puntualización que parece necesario introducir es que los Directores Generales que tengan a su cargo los llamados servicios comunes deberán ser siempre funcionarios, ya que en estos casos la excepción nunca estará justificada.

Las competencias que se atribuyen a los Directores Generales son muy abiertas (proponer proyectos así como la resolución que estimen procedente en las materias de su competencia, impulsar y supervisar las actividades a su cargo, y las demás atribuciones que les sean delegadas o desconcentradas, o les confieran las Leyes y Reglamentos: art. 18.1). En conjunto y en comparación con la LRJAE la función directiva de estos órganos aparece bastante más difuminada. En vez de «dirigir, gestionar y resolver» (art. 16.1 LRJAE), proponen, impulsan, supervisan. Esta pérdida

de contenido decisorio o directivo es coherente con la regulación de la estructura ministerial que resulta de la LOFAGE, puesto que las Direcciones Generales dependerán normalmente de una Secretaría de Estado, de la Subsecretaría o de una Secretaría General, sin perjuicio de que puedan seguir dependiendo directamente del Ministro. Pero, en términos generales, ya no constituirán el segundo escalón directivo del Ministerio, sino el tercero, lo que, lógicamente, lleva a una capitidisminución de su significado.

E) SUBDIRECCIONES GENERALES

«Los Subdirectores Generales son los responsables inmediatos, bajo la supervisión del Director General o del titular del órgano del que dependan, de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección General» (art. 19.1).

Esta configuración de las Subdirecciones pone de relieve que la figura no responde a un patrón único, sino que hay dos clases de Subdirecciones: a) las que podemos llamar «típicas», en cuanto fracción o parte de una Dirección General; y b) las que, teniendo este rango orgánico, no se encuadran en una Dirección General sino que dependen directamente de otro órgano superior o directivo.

A pesar de que la Ley ha optado rotundamente por atribuir a las Subdirecciones carácter orgánico y, además, directivo, es dudoso que muchas de ellas respondan al concepto de órgano que la Ley establece, ya que ni tendrán funciones con efectos jurídicos frente a terceros ni su actuación tendrá carácter preceptivo (salvo que se considere que este carácter resulta de las previsiones contenidas en las disposiciones orgánicas y no de las normas sustantivas aplicables a la actividad, que casi nunca descienden a este nivel orgánico). Dejando de lado esta cuestión conceptual, ya sabemos que las Subdirecciones son órganos directivos de existencia necesaria, cuya función primordial es la ejecución de las instrucciones emanadas de la Dirección General y la gestión ordinaria de los asuntos de la misma. En la práctica, las Subdirecciones han venido siendo los ejes en torno a los que se articula la mayor parte de la actuación administrativa y el apoyo imprescindible de los órganos superiores y directivos. Seguramente por ello, la Ley les ha atribuido esta última consideración.

El cargo de Subdirector General está totalmente profesionalizado, introduciéndose aquí además un matiz importante consistente en que debe recaer entre funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y sólo será posible que recaiga en funcionarios de otras Administraciones Públicas «cuando así lo prevean las normas de aplicación» (art. 19.2, párrafo 2.º), expresión un tanto confusa, pues no se sabe bien si esas normas serán las orgánicas del Departamento (como en el caso de los Directores Generales no funcionarios) o si se remite a una normativa de carácter general sobre provisión de estos cargos directivos.

El nombramiento y cese corresponde al Ministro o al Secretario de Estado de que dependan (art. 19.2, párrafo 1.º). Esto implica que la designación y el control corresponde siempre a los órganos superiores, nunca a los directivos, es decir, que habrá una dirección y control de carácter político en la provisión de estos cargos. En concreto, las Subdirecciones dependientes de la Subsecretaría, así como de las Direcciones Generales encuadradas en ella, deberán ser siempre provistas por designación del Ministro, ya que no habrá un Secretario de Estado del que dependan y el Subsecretario carece de esta facultad de nombramiento y cese.

V. REFLEXIONES FINALES

La impresión que se extrae del análisis de la regulación de la organización central de la Administración del Estado es la rotunda afirmación del carácter monocrático del Ministerio, como división funcional básica. No hay referencia alguna a órganos colegiados de dirección (a diferencia de lo que ocurre en el ámbito del Gobierno) como son los que han venido funcionando con la denominación de Consejo de Dirección u otras análogas. La Ley no ha querido atribuirles carácter orgánico, por lo que no pasan de ser simples «reuniones», que tendrán toda la importancia que en la práctica quiera darles el Ministro del ramo, pero que carecen de significado institucional. Podrán existir, desde luego, al amparo de lo previsto en el artículo 40.3, pero no adoptar acuerdos con eficacia jurídica externa ni su intervención es preceptiva, en principio, en ningún caso (salvo que las disposiciones orgánicas establezcan otra cosa), por lo que no encajan en el concepto de órgano de la Ley (cfr. arts. 5.2 y 40.1). Desde esta perspectiva, la LOFAGE se sitúa en una línea de clara continuidad respecto de sus predecesoras la LRJAE y la LOACE, que afirmaban también el carácter monocrático del Ministerio.

La principal novedad estriba, a mi juicio, en el cambio del significado institucional de la Subsecretaría, que pierde su carácter de segunda jefatura del Ministerio (con el perfil político que ello entrañaba) para afirmarse como el núcleo en torno al que se articulan los servicios comunes u horizontales que afectan a todo el Ministerio pero que se dirigen y gestionan desde aquélla, en estrecha conexión con el Ministerio de Administraciones Públicas, lo que otorga a este Departamento un importante protagonismo frente a todos los demás en relación con dichas materias comunes.

La nueva significación de las Subsecretarías es consecuencia del intento de reforzar la profesionalización de la Administración en sus cargos directivos, que se proyecta también sobre las Direcciones Generales, aunque en este caso se admite la posibilidad de excepción, mientras que en el caso de las Subdirecciones se mantiene en líneas generales el régimen ya existente. El resultado es una separación más nítida entre las funciones de dirección política de la Administración, que se canalizan a través del Ministro y los Secretarios de Estado (en el marco de lo que establezca el Gobierno y su Presidente) y las propiamente administrativas que se encauzan a través de los órganos directivos. Ésta parece ser la principal virtualidad de la distinción entre las dos clases de órganos (superiores y directivos) y tiene también como consecuencia la pérdida de protagonismo o difuminación del perfil directivo de las Direcciones Generales, que ahora dependerán normalmente de un Secretario de Estado o, en el caso de las competentes sobre los servicios comunes, del Subsecretario. Pero ésta es una novedad relativa, porque la Ley se limita a levantar acta de lo que ya venía sucediendo en la práctica.

Por último, aunque aquí no se ha podido profundizar en la cuestión, también conviene destacar el intento de diferenciar la estructura ministerial correspondiente a la organización central, de la tradicionalmente denominada Administración periférica, basada ahora en el principio de gestión territorial integrada en las Delegaciones del Gobierno. Frente a la visión tópica de que los Ministerios tienen una organización central y otra periférica, la LOFAGE apunta en una nueva dirección, al separar la organización central basada en el principio de división funcional por Ministerios, de la territorial inspirada en el citado principio de gestión integrada. La aplicación efectiva de esta distinción, vinculada al objetivo de implantar la llamada «Administración única o común» que proclama la Exposición de Motivos es, sin duda, el gran reto que plantea la Ley. A su lado, las novedades que se introducen en el seno de la estructura ministerial son casi anecdóticas.