

Agustín E. de Asís Roig
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Organización Central de la Administración General del Estado. (Criterios de organización)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PRINCIPIOS DE LA MODERNIZACIÓN Y LA LOFAGE. III. LAS PIEZAS DE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

I. INTRODUCCIÓN

La organización de la Administración General del Estado¹ era una de las materias pendientes de su plena y completa adaptación al modelo de Estado surgido de la Constitución Española de 1978. Con la notable excepción de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de organización de la Administración Central del Estado —aunque referida únicamente a la organización superior y directiva de la organización central— y a pesar de la temprana toma de conciencia de la necesidad de adaptación de esta organización al modelo surgido del nuevo texto constitucional², su reforma o modernización se ha demorado más de 18 años.

¹ En terminología acuñada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [LRJPAC].

² Por todos ver J. SALAS: «Hacia una reestructuración de la Administración Periférica del Estado», en *Documentación Administrativa [DA]* 182, 1979, págs. 221 y ss.; *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Centro de Estudios Constitucionales, mayo 1981, págs. 29 y ss.;

Desde este punto de vista, no puede calificarse la reforma como precipitada.

A esta problemática, durante este período de tiempo, se han incorporado otras nuevas derivadas del replanteamiento del papel del Estado en la Sociedad³ y las relaciones de la Administración con los ciudadanos⁴. De éstos destacan la creciente demanda de una mejor Administración, entendida en un ámbito de mayor receptividad, eficiencia y calidad en los servicios y actividades que desarrolla⁵, y racionalización, bajo nuevos parámetros, de su organización y actuación⁶.

La reforma que introduce la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁷ [LOFAGE], sobre la organización del Estado afronta estas dificultades con (1) el bagaje de casi 19 años de funcionamiento constitucional, lo que presupone la existencia de experiencia en el funcionamiento de las instituciones de la Administración General del Estado, (2) el funcionamiento regular de la organización territorial del Estado —es decir, con la existencia y aplicación de la normativa fundamental que los estructura jurídicamente—, (3) con un importante debate doctrinal y científico relacionado con el problema de la modernización del Estado.

Corresponde el mérito de haber impulsado dicho debate al Ministerio para las Administraciones Públicas y, particularmente, a su Instituto Nacional de Administración Pública, que se ha plasmado, con mayor o menor acierto, en una serie de documentos relativos dedicados a la denominada «Modernización de la Administración» y algunas disposiciones normativas como son la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y la Ley a la que se dedican los siguientes comentarios. De hecho, el texto de la Ley es claramente deudor del proyecto de

S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983; L. PAREJO ALFONSO: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, 1983.

³ En relación con el Derecho Público, véase en nuestro país, L. PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación del Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991.

⁴ Por todos OCDE: *La Administración al servicio del público*. INAP, Madrid, 1991.

⁵ El Ministerio para las Administraciones Públicas, a través del INAP, ha realizado una importante labor de publicación de estudios relacionados con la Modernización del Estado, entre los que destacan *Modernización de la Administración Pública: los servicios comunes*, MAP, 1991; o *La Administración al servicio público*, MAP, 1991. Una aproximación crítica a estos problemas puede encontrarse en L. PAREJO ALFONSO: *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP-BOE, 1995, págs. 89 y ss.

⁶ Tema que ha registrado una interesante polémica en nuestro país...

⁷ Publicada en el *BOE* núm. 90, de 15 de abril de 1997.

Ley presentado en la anterior legislatura pero decaído con ocasión de la convocatoria de elecciones generales en el año 1996⁸.

Se trata de una reforma importante y a la que es necesario dispensar una especial atención ya que:

1) Es la primera norma de organización que se dicta tras la polémica reforma de la legislación de régimen jurídico y procedimiento realizada en 1992, en el marco, ya abiertamente declarado, del proceso de modernización de la Administración.

2) Además, determina, en primera instancia, el diseño general de la Administración General del Estado⁹ abarcando tanto su organización central, como la territorial y la instrumental, a excepción de las sociedades mercantiles estatales¹⁰. Por ello, dado el peso de aquélla tanto en el plano cuantitativo (en cantidad de recursos que moviliza en el cumplimiento de sus finalidades), como cualitativo (al corresponderla la gestión de lo común a todo el territorio), la LOFAGE se constituye en pieza clave para el estudio de la organización administrativa española.

3) Pero no podemos olvidar la operatividad de esta normativa respecto del resto de las Administraciones. Efectivamente, sin perjuicio del límite que significa para las competencias estatales el respeto a las peculiaridades derivadas de su autogobierno, parece claro que, en aplicación del artículo 149.3 CE, esta legislación está llamada a servir como Derecho supletorio de las

⁸ Proyecto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales [BOCG]*, Serie A, núm. 138-1 de 21 de octubre de 1995. A dicho proyecto se dedicaron los *Estudios sobre la Administración General del Estado. Seminario sobre el proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*, edición a cargo de L. PAREJO ALFONSO, Universidad Carlos III de Madrid - BOE, Madrid, 1995.

⁹ Con carácter general y hasta la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 20 de diciembre de 1957 [LRJAE], la regulación se limitaba a la determinación de los distintos Departamentos estableciendo algunos datos de su organización. Ello no obsta para que se pueda encontrar la formulación de algún principio general como es la organización de Departamentos y la de los principales órganos de cada Departamento. Pero aun así, incluso la LRJAE se limitó a regular los órganos centrales y superiores, como ocurrirá en la más cercana Ley 10/1983 de Organización de la Administración Central del Estado [LOACE]. Ello probablemente constituya una de las claves de dos factores que han preocupado tradicionalmente a la doctrina: (1) la complejidad de la organización periférica y (2) la profusión de formas organizativas singulares, que se resisten a toda labor de racionalización. Respecto del primero de los temas, la incorporación del problema de la Administración periférica al diseño general de la Administración ha debido facilitar su articulación alrededor de principios que facilitan una más racional gestión de los asuntos del Estado en el territorio. Respecto de lo segundo, el juicio que merece la LOFAGE tiene que ser, forzosamente, más crítico a la vista de la imposibilidad (o quizás inconveniencia) de garantizar el sometimiento de los entes instrumentales, en su totalidad, a unos principios generales y comunes que garanticen su control y la transparencia de su actuación.

¹⁰ Disposición adicional duodécima LOFAGE.

regulaciones que se den las Comunidades Autónomas, y, por ello, a la regulación propia de las Corporaciones Locales ¹¹.

4) En principio ha de cumplir el deber fundamental de adaptar la estructura de la Administración Pública a lo previsto en la Constitución, tanto respecto de la regulación del Gobierno y la Administración, como respecto a las consecuencias que en su propia estructura tiene la nueva articulación del Estado.

Es objetivo del presente trabajo el comentario a las líneas fundamentales de organización de los órganos centrales de la Administración General del Estado. Sin embargo, para evaluar el concreto alcance de sus innovaciones es preciso realizar un análisis preliminar del marco conceptual en el que parece insertarse, es decir, en el marco de la **modernización del Estado**.

II. LOS PRINCIPIOS DE LA MODERNIZACIÓN Y LA LOFAGE

Como ya se ha tenido oportunidad de señalar, la aparición de la LOFAGE ha sido precedida de un proceso de reflexión sobre la necesidad de proceder a la reconfiguración de la Administración Pública. Este proceso de replanteamiento se ha venido en denominar la *Modernización* de la Administración.

A) LA DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Si bien la denominada **Modernización del Estado** constituye un problema que desborda el ámbito de lo organizativo, la incidencia de este aspecto en la actividad de la Administración justifica el destacado lugar que ocupa la necesidad de reformar la organización del Estado. Ello es más necesario cuando se trata de adaptar la Administración a nuevas pautas de conducta que faciliten su actividad y el cumplimiento efectivo de sus fines de servicio a los ciudadanos.

Por esta razón, y reconociendo que la simple reforma de la organización no constituye un elemento por sí suficiente para dar respuesta a las nuevas demandas a la Administración por parte de la sociedad, sí es evidente que condiciona la actividad

¹¹ Función de supletoriedad que en nada se ve afectada por la doctrina que en relación a la supletoriedad del Derecho estatal ha establecido la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

de la Administración, y por ello, la efectividad de cualquier reforma. Esto resulta evidente en el punto de la adaptación de la organización periférica a la nueva organización territorial —cuestión que sólo trataremos parcialmente, por no ser objeto directo de atención del presente trabajo—, y en general, desde cualquiera de los puntos tratados en la LOFAGE.

Desde este presupuesto es preciso destacar una distinción capital que constituye un verdadero pilar de la reforma: la separación funcional que permite la atribución de funciones y de responsabilidades diferentes en el seno de la organización del Estado. Tal separación se produce en el propio frontispicio de la regulación que comentamos que constituye consecuencia de la distinción primaria, y constitucional, entre el orden funcional propio y privativo del Gobierno —que es desarrollado en un proyecto de Ley distinto y autónomo— y el ámbito característico de la Administración. La Constitución de 1978 había puesto los cimientos para la distinción entre dos ámbitos funcionales diferenciados dentro del Poder ejecutivo: el Gobierno y la Administración¹². El legislador de la reforma de la organización de la Administración General del Estado y del Gobierno acoge como punto de partida esta separación de forma que, como ya se ha señalado, se produce la regulación de estos dos ámbitos en textos normativos diferentes¹³.

Esta división da pie para la profundización de la diferenciación funcional en otros niveles. De esta forma, y dentro del orden administrativo, la LOFAGE va a proceder a diferenciar —punto que constituye, también, un elemento fundamental dentro de la reforma— entre los órganos competentes para la formulación de políticas y los encargados de su gestión¹⁴.

La distinción de ambas esferas aparece como un elemento clave para explicar la reforma —y las alteraciones de los órganos centrales de la Administración General del Estado—, de forma

¹² Véase L. PAREJO ALFONSO: *Estado social*, 1983, págs. 121 y ss. Con posterioridad, del mismo autor, *Crisis y renovación del Derecho público*, CEC, Madrid, 1991, págs. 81 y ss.; «Disposiciones generales», en *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, (edición a cargo de L. PAREJO ALFONSO), Universidad Carlos III de Madrid-BOE, 1996, págs. 41 y ss.

¹³ Sin embargo, la dificultad de traducir esta diferenciación funcional a lo orgánico presenta algunas dificultades con consecuencias directas en el sentido que más adelante se indicarán.

¹⁴ En el documento denominado *Reflexiones para la modernización de la Administración*, el MAP (1989, pág. 7) se considera como el primer y fundamental paso para responder a los retos a los que se enfrenta la Administración actual y respecto del que señala: «La separación de los ámbitos político y administrativo, tiene por finalidad deslindar nítidamente el marco de decisiones propio de cada instancia y las responsabilidades consecuentes, recuperando para la estructura política las decisiones de dicha naturaleza, y reservando a la Administración el terreno de la ejecución de las directrices políticas» (pág. 7).

que: (1) permite la definición de dos ámbitos diferentes de actuación como mecanismos propios de control: A) el político, ejercido por órganos de esta naturaleza y, por ello, sujetos a un control fundamentalmente político (miembros del Gobierno y Secretarios de Estado, fundamentalmente) y B) el gestor de esas políticas organizado hacia la consecución de los objetivos definidos por la instancia política y por ello sometidos a controles de eficacia, eficiencia, administrativos o presupuestarios. Pero, además (2), ello determina la configuración de la Administración como organización de prestación de servicios lo que determina formas peculiares de organización, actuación y control caracterizables por su orientación a la satisfacción de las necesidades y objetivos previamente determinados por el nivel político; transformación que debe facilitar la racionalización¹⁵, estabilidad y profesionalización de las Administraciones Públicas¹⁶.

En cualquier caso, determinación y definición de la Administración Pública, racionalización, estabilidad y profesionalización pueden ser los grandes principios estructuradores de la reforma legislativa que analizamos

B) LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LA LOFAGE

La Ley se inserta naturalmente en este esquema de grandes principios. Así lo demuestran los criterios de regulación que aparecen anunciados en la Exposición de Motivos:

El punto de partida (1) es el **principio de unidad de regulación** del bloque de organización administrativa de la Administración General del Estado —con los límites antes señalados— como superación de la dispersión normativa caracterizadora de su régimen jurídico¹⁷; opción que se incluye, con toda naturalidad, en el principio de racionalización de la Administración. Se trata de establecer unos principios comunes de organización que vertebran la Administración General del Estado de forma propia y característica. Esta relativa unidad de regulación, y la racionalización que la misma parece presuponer, facilita sin duda la fijación de objetivos generales para esa organización y para las actividades que la misma está llamada a desarrollar,

¹⁵ MAP: *Reflexiones*, 1989, pág. 13.

¹⁶ MAP: *Reflexiones*, 1989, págs. 7-8.

¹⁷ Se señala en la EM que «no se puede olvidar que la dispersión normativa que hoy caracteriza el régimen jurídico de la Administración General del Estado constituye también una circunstancia que el legislador debe ponderar en orden a regular, en una sola Ley, el régimen, la organización y los criterios de funcionamiento del aparato administrativo estatal» (EM I).

consiguiéndose, a través de la formalización de tales principios y objetivos, una mayor transparencia y, por ello, un mayor control sobre su actividad.

Y esta posibilidad se concreta en la Ley (2) al formalizar como objetivo la estructuración de la Administración General del Estado, ésta como **organización al servicio del ciudadano** —pieza clave dentro del proceso de modernización de la Administración—. Este principio aparece formulado en el artículo 3.2 LRJPAC¹⁸, justificado constitucionalmente ahora en los artículos 103.1 (*servicio objetivo de los intereses generales*), 9.2 (*remoción de los obstáculos impeditivos de la efectividad de la igualdad real en el ejercicio de los derechos fundamentales*) y 10.1 CE (*determinación del libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y de la paz social*), y determina la proclamación de otros principios como A) **adaptación a la realidad social** y B) **transparencia**¹⁹.

Aquí no acaba el cuadro de criterios de regulación generadores de principios incorporados a la ordenación de la actividad administrativa, y en cuya aplicación deben verse facilitados por el principio de unidad de regulación establecida en la Ley. La E.M. igualmente hace referencia (3) al principio de **eficacia** (art. 103.1 CE) del que se extraen los principios de A) **gestión por objetivos** y B) **calidad de la prestación** —que de conformidad con la Ley deriva directamente del principio de **eficacia** consagrado en el art. 103 CE²⁰—, (4) principio de **eficiencia**, no mencionado expresamente en la Ley²¹ pero deducible desde el principio de **simplificación** (eliminación de duplicidades en la gestión, justificado en el art. 32.1 CE en el principio de **economía en el gasto público**)²², y los principios de (5) **adaptación a la realidad plural del Estado autonómico**²³, y (7) **profesionalización**²⁴.

De acuerdo con estos criterios y principios la LOFAGE se concentra en la regulación de la Administración General del Estado —en el marco del régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas (art. 1 LOFAGE)— a la que se configura, en principio, como una organización dirigida por el Gobierno y sometida plenamente a la ley y al Derecho, orientada al servicio objetivo de los intereses generales (art. 2.1 LOFAGE).

¹⁸ «Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos» (art. 3.2 LRJPAC).

¹⁹ EM III.

²⁰ EM IV.

²¹ Aunque sí aparecía en el artículo 3.2 LRJPAC.

²² EM V.

²³ EM VI.

²⁴ EM VIII.

Para tal fin, se establecen como principios de articulación de la Administración General del Estado los de jerarquía y de personalidad jurídica única (art. 2.2 LOFAGE), atribuyéndose la capacidad jurídica y de obrar determinadas por las potestades y competencias que les atribuya el ordenamiento (art. 2.3 LOFAGE). En el marco de la Organización Territorial del Estado la Administración General del Estado se caracteriza por ejercer competencias en todo el territorio nacional (art. 2.5 LOFAGE).

Igualmente define como principios inspiradores de la Ley los siguientes (art. 3 LOFAGE):

1) En relación con la organización se proclaman los principios de a) jerarquía, b) descentralización funcional, c) desconcentración territorial y funcional, d) economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, e) simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y f) coordinación.

2) En relación con el funcionamiento de la Administración, se prevén: a) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, b) eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, c) programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión de los resultados, d) responsabilidad por la gestión pública, e) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, f) servicio efectivo a los ciudadanos, g) objetividad y transparencia de la actuación administrativa y h) cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.

Sobre esta base principal se erige la nueva organización de la Administración General del Estado.

III. LAS PIEZAS DE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

A) UNIDADES GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA, ÓRGANO Y PERSONA JURÍDICA

La misión racionalizadora de la LOFAGE determina como necesidad primaria el establecimiento de los elementos organizativos básicos aplicables, con carácter general, al conjunto de la organización. Concretamente, en este momento interesa destacar dos puntos fundamentales: (1) la determinación de la unidad de organización y (2) la utilización de la personalidad jurídica como criterio de organización de la Administración.

1. La unidad de organización y el concepto de órgano

En relación con el primero de los temas, la LOFAGE realiza un importante esfuerzo de definición de la unidad de organización. A tal efecto se consagra la denominada **unidad administrativa** —término ya utilizado en la LRJPAC²⁵— que se configuran como «*elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas*» que comprenden «*puestos de trabajos o dotaciones de plantillas vinculadas funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común*» (art. 7 LOFAGE)²⁶.

La posibilidad de la existencia de unidades complejas, como señala expresamente el artículo 7.1 LOFAGE, determina que la definición de esta figura y su diferenciación respecto de la de órgano no consista en la mayor o menor complejidad de su estructura. Ahora bien, la definición prevista en el artículo 7.1 LOFAGE determina la perspectiva desde la que se consideran estas unidades: **la atribución de funciones**. De ahí la prevista *vinculación funcional* reforzada por *la existencia de una jefatura común*, que aparece en la definición legal de la unidad. Este criterio funcional coexiste con otros que vienen en la propia Ley como son los de distribución de personal, referido a los conceptos de *puesto de trabajo* o *dotación de plantillas*, así como de *gestión presupuestaria* —al que no se alude en la Ley—, pero no constituyen el criterio de organización formalmente empleado por la Ley.

Por su parte, los órganos se caracterizan y diferencian de entre las unidades administrativas por *la atribución de funciones que tengan efectos jurídicos* frente a los interesados o cuya actuación tenga **carácter preceptivo**. Se ha seguido un criterio eminentemente jurídico para calificar a las unidades administrativas que adquieren la consideración de órganos administrativos. Así se deduce del hecho de que tengan esta condición aquellas cuya participación

²⁵ Así puede comprobarse la utilización del término unidad con un criterio netamente diferenciador respecto del concepto de órgano en la regulación de los Registros administrativos (art. 38 LRJPAC, en el que se prevé la necesidad de contar con un registro únicamente a los órganos, sin perjuicio de la creación de registros instrumentales en las unidades administrativas que los componen); el artículo 41 LRJPAC imputa a los titulares de las unidades la responsabilidad por la tramitación de los procedimientos, hasta el punto de corresponderles el mantenimiento del orden regular de tramitación (art. 74 LRJPAC); puede aparecer en la solicitud como destino de la misma (art. 70 LRJPAC), y de los recursos (art. 110 LRJPAC).

²⁶ Este concepto pretende sustituir al concepto de órgano entendido como unidad de organización. Sobre el concepto de órgano véase Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: «La teoría del órgano en el Derecho administrativo», *REDA*, 40-41 (1984), págs. 43 y ss.; también en sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, volumen I, Madrid, Ceura, 1988. L. PAREJO ALFONSO: *Apuntes de Derecho Administrativo de la Cátedra del Profesor García de Enterría: La organización administrativa en general*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1982, págs. 42 y ss.

en el procedimiento de toma de decisiones **alcanza relevancia jurídica** ya sea por la generación de relaciones jurídicas (*efectos jurídicos*) como para condicionar la validez objetiva del procedimiento (*órganos que deben intervenir preceptivamente en el procedimiento*). La emergencia del criterio jurídico para la diferenciación entre unidades administrativas y órganos parece eliminar de entre estos últimos a las unidades que tengan una mera relación incidental o instrumental respecto de los ciudadanos ²⁷. Por ello, el concepto de órgano queda reservado para aquella unidad que tiene atribuidas **competencias y funciones de ejercicio preceptivo y que como tal inciden en la validez de la actuación de la Administración pública**.

Sin embargo, tales criterios funcionales suscitan algunos problemas, que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

A) En primer lugar, la aparente consideración como **órganos** en todo caso de aquéllos que tienen una titularidad colegiada. Efectivamente, tanto en la LRJPAC, como en la legislación posterior sólo se contempla la organización y funcionamiento de los **órganos colegiados** ya cumplan o no las condiciones previstas en la LOFAGE para la consideración como tales órganos. Cabe preguntarse por la posibilidad de la existencia de unidades administrativas colegiadas —a lo que, en principio, no sería obstáculo el principio de jefatura común característico de las unidades administrativas— y de la aplicabilidad a éstas del régimen jurídico propio de los órganos colegiados, cuyo incumplimiento determina la nulidad del acto (art. 62.1 LRJPAC). En definitiva, la falta de consideración de este problema lleva a considerar que o bien todas las unidades administrativas de titularidad colegiada tienen la consideración legal de órganos, o bien que las unidades administrativas colegiadas carecen de ordenación propia. Aunque la solución no es sencilla, es lo cierto que debido a esa peculiar consideración de los defectos de procedimiento en relación con la validez de la actuación de tales órganos, parece dotar de relevancia jurídica la intervención de tales unidades. Por ello, y en congruencia con el criterio identificado en líneas anteriores, podría sostenerse la calificación general de tales unidades como órganos, con la consiguiente aplicación del procedimiento específico de formación de la voluntad de los mismos, de acuerdo con los preceptos previstos en la LRJPAC. Este problema es, no obstante, más que un

²⁷ Sólo así se puede compatibilizar las referencias a estas unidades contenidas en la LRJPAC en relación con su alusión en instancias y recursos o en su condición de destinatarios de comunicaciones.

supuesto de otro más general y es el de la **posibilidad de que el legislador sectorial no siga los criterios de denominación establecidos en la Ley para la caracterización de los órganos**, problema que a nuestro juicio carece de solución a la vista del carácter formal y relativo del concepto de órgano, y el rango de la LOFAGE.

B) En segundo lugar, suscita el problema de los órganos administrativos que realizan parcialmente funciones externas o preceptivas. **Parece que el sentido de la distinción lleva a considerar a los órganos a partir de que se dé cualquiera de las condiciones previstas en la definición respecto de una de las funciones que tiene encomendadas**. Por ello, el cumplimiento puntual de cualquiera de los requisitos previstos en el artículo 6.1 LOFAGE determina su consideración como órgano. Por lo mismo, **su calificación como órgano no determina la transformación de sus gestiones —su totalidad— en eficaces frente a terceros o preceptivas, sino que éstas son la causa de su calificación como órgano y deberán estar previstas como tales en la legislación específica reguladora de tales funciones**.

El sentido jurídico de la distinción queda reforzado al comprobar la eficacia jurídica directa de la misma: **el régimen jurídico de creación, modificación y supresión de estas unidades**. Las unidades administrativas se *«establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo»* (art. 7.3 LOFAGE) mientras que los órganos *«se crean, modifican y suprimen conforme a lo establecido en la presente Ley»* (art. 5.1 LOFAGE). De esta forma se da cumplimiento a la reserva de Ley dispuesta por el artículo 103.2 CE, mientras que se flexibiliza la organización en sus ámbitos más concretos mediante un procedimiento menos formalizado y general.

La importancia de la distinción que acabamos de indicar va más allá de la simple racionalización terminológica, sino que establece una base o criterio, el funcional, que va a permitir el establecimiento de una clasificación de los órganos por relación a los cometidos a realizar en el seno de la Administración Pública. Así, el artículo 6 LOFAGE traza una neta distinción entre (a) **Órganos superiores**, legalmente caracterizados por corresponderles el *establecimiento de planes de actuación*; (b) **Órganos directivos**, que son los órganos encargados del desarrollo de tales planes y de su ejecución y (c) **los restantes órganos**. Tal distinción, como tendremos oportunidad de ver más adelante, resulta capital para la progresiva diferenciación entre el área política (estratégica)

de la Administración encarnada en los órganos superiores y los restantes órganos; distinción clave para lograr la profundización en la profesionalización de la Administración.

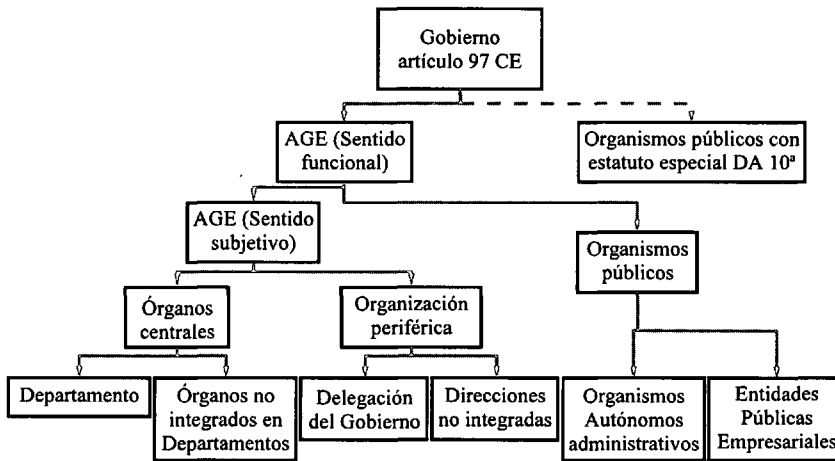
2. *El criterio de la personalidad jurídica*

Es igualmente jurídico, el otro criterio articulador de la regulación que es, sin duda, el de la personalidad. De acuerdo con el artículo 3.4 LRJPAC, el artículo 2.1 LOFAGE, proclama: «*La Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única.*» De esta forma se adopta el criterio de la subjetividad —es decir, la unidad de imputación de relaciones jurídicas— como elemento caracterizador de la Administración General del Estado y que incluye tanto su organización central, a la que se dedica el presente trabajo, y la periférica.

La Ley, sin embargo, desborda este ámbito para pasar a regular los Organismos públicos dependientes de ésta en un intento de racionalización de la Administración institucional del Estado. Los Entes institucionales constituyen personificaciones diferentes a la Administración General del Estado, sin perjuicio del carácter instrumental respecto de los fines y objetivos públicos que ésta realiza a través de aquéllos. Por lo tanto, y sin perjuicio de las peculiaridades que esta relación de instrumentalidad determina, la diferenciación subjetiva respecto de la Entidad matriz obliga a interpretar, desde el propio nombre de la Ley, que el legislador parece hacer un uso anfibológico del término Administración General del Estado, por un lado, estricto, como conjunto de órganos organizados e identificables bajo la idea de subjetividad (que se desprende de lo dispuesto en el art. 3.2 LOFAGE) y, por otro, amplio, como bloque de organizaciones dirigidas a la realización de la función constitucionalmente atribuida a la Administración General del Estado.

Dentro de esta idea amplia que se deduce del ámbito temático al que se refiere la Ley se desvela la función puramente sistematizadora de la idea de personalidad. Constituye el criterio de reunión de los órganos dentro de una unidad de imputación. Y, a su vez, se encuentran incluidas en un conjunto organizado a través de relaciones de dependencia y de objetivos de la incumbencia del nivel estatal dentro de la arquitectura constitucional del Estado.

Criterios de organización de la LOFAGE



B) ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DE LA ORGANIZACIÓN CENTRAL ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Este intento de racionalización sistematizadora profundiza dentro de la organización del Estado configurando dos ámbitos de organización: los órganos centrales y la organización periférica. La organización de cada una de estas áreas se acomete a su vez sobre dos modelos de organización: el Departamento, en la parte central, y la Delegación del Gobierno en la periférica. Es, pues, el Departamento la pieza clave de la organización central.

1. *El Principio Departamental*

La LOFAGE establece como criterio vertebrador de la organización central de la Administración Central por el Departamento ministerial (art. 6.1 LOFAGE). Así se establece de forma inequívoca en sus artículos 6.1 —«La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales»— y 8.1 —«La Administración General del Estado se organiza en Ministerios»— LOFAGE. Se ratifica de esta forma, al menos aparentemente, el elemento que tradicionalmente ha caracterizado esta organización central durante nada menos que los últimos dos siglos²⁸.

²⁸ El sistema Departamental o de Administración por Departamentos aparece con el declinar de la Administración por Consejos. Sus orígenes se remontan hasta las reformas

El Departamento o Ministerio, de acuerdo con una definición que ya puede considerarse como clásica, es un «*órgano complejo integrado por unidades inferiores y que tiene por objeto el cuidado de un ramo especial de la Administración del Estado*»²⁹. Este concepto puede considerarse como punto de partida válido para la aproximación a la idea de Ministerio. No obstante, el objetivo de racionalización que persigue la reforma introduce algunos aspectos que no pueden ser obviados

En primer lugar, se suscita la cuestión de la compatibilidad de tal definición con el nuevo marco conceptual que se establece en la Ley derivado del fin racionalizador que preside la reforma. Y la primera dificultad conceptual se presenta en el punto de comparar las ideas de órgano y Departamento.

Como ya se ha señalado, la LOFAGE ha adoptado una definición de órgano basada en criterios jurídicos como **unidad administrativa cualificada por razón de** (1) que sus resoluciones producen efectos a terceros o (2) intervienen de forma preceptiva³⁰. En este punto hay que señalar que la LOFAGE (A) no atribuye expresamente al Ministerio la condición de órgano³¹ y (B), por el contrario, sí se atribuye al Ministro esta condición de órgano, sin perjuicio del reconocimiento de su condición de titular del correspondiente Departamento ministerial

borbónicas del s. XVIII que determinan un creciente peso en la Administración de las denominadas Secretarías de Despacho, las cuales, desde la división operada por Felipe V (en dos) irán progresivamente incrementándose en número a lo largo de dicho siglo (J. A. GARCÍA-TREVIJANO, 1967, págs. 497 a 499). Y aunque se duda de que dichas Secretarías tuvieran auténticas competencias de gestión (J. R. PARADA, cit. 1996, págs. 89 y ss.) es lo cierto que tal organización tiene ya reflejo constitucional tanto en la Constitución de Bayona de 1808 y de Cádiz de 1912. Sin embargo, su progresivo afianzamiento no se producirá sino en 1834 con la definitiva liquidación del sistema de Consejos.

²⁹ J. A. GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, Madrid, 1967, pág. 543.

³⁰ Criterio éste que resulta ciertamente curioso ya que sin perjuicio de que pudiera tener como justificación la necesidad de incorporar al nuevo concepto de órgano unidades de organización que no obstante desarrollar una actividad interna, su relevancia impide reconducirlas al saco de las unidades administrativas (p.e. órganos de control o fiscalización, o de carácter consultivo), se produce el efecto paradójico de (1) hacer depender la calificación de órgano de cada una de las normas de procedimiento (cualquiera que sea su rango) que son las que determinan el carácter preceptivo de su intervención y (2) aumenta de forma notoria la nómina de unidades administrativas que acceden a la condición de órgano (ya que son todas aquellas que intervienen necesariamente en el procedimiento). Por otro lado, no parece haberse reparado el efecto perverso que tal criterio de caracterización acarrea ya que puede determinar la aparición de pretensiones de los titulares de órganos de que dada su condición de tal deba entenderse que sus intervenciones son preceptivas.

Es preciso destacar la desaparición en el texto definitivo de la Ley del criterio de la calificación directa como órgano administrativo por mandato legal expreso, que si aparecía en versiones anteriores del proyecto de Ley.

³¹ El Ministerio no es referido por la Ley como órgano, ni se incluye entre la enumeración del artículo 6 LOFAGE.

(art. 12.1 LOFAGE). No es posible abordar en este momento, en toda su profundidad, las relaciones entre una y otra idea, sin embargo, esta situación puede tener diversas explicaciones potencialmente generadoras de alteraciones del modelo tradicional de Departamento.

Por un lado, debe tenerse en cuenta la problemática configuración del Ministro desde el punto de vista de la distinción entre Gobierno y Administración (o, en su formulación más tradicional, política y administración). Este problema que adquiere, como más adelante se indicará, una especial relevancia desde los objetivos de modernización del Estado a los que responde la reforma legislativa que analizamos, produce la ubicación del Ministro en una posición bisagra entre la esfera de lo gubernamental y lo administrativo y por ello determina una integración relativa en la estructura del Ministerio, al que dirige, pero en el que no agota toda la esfera de funciones que desempeña ³².

Por otro lado, la tradicional articulación de los Ministerios sobre la base de la idea unidad de organización sectorial parece haberse debilitado a favor de una configuración más flexible, que la Ley caracteriza como funcional (art. 6.1 LOFAGE), y que trataremos a continuación debido a que es éste otro de los puntos en los que resulta imprescindible comprobar el alcance de la definición antes aludida.

El criterio de **organización por Departamentos** tiene su excepción en la posibilidad prevista en la LOFAGE de que Secretarios de Estado y otros órganos de la Administración General del Estado se adscriban directamente a miembros del Gobierno, al margen de la estructura departamental. Tal es la solución prevista para dotar de una cierta configuración a los servicios administrativos directamente adscritos a la Presidencia o la Secretaría del Gobierno.

2. *Criterio de formación del Ministerio: el sector y los sectores funcionalmente homogéneos*

El concepto tradicional de Departamento ministerial determinaba su creación a partir de la creación de **ramo**. Es éste un concepto tan importante como huérfano de una adecuada caracterización ³³; podría ser caracterizado por dos notas fundamenta-

³² De hecho, en esta regulación no se regula la figura de los gabinetes como estructura de apoyo al Ministro.

³³ No por ello ha dejado de ser utilizado por la doctrina. En este sentido, puede consultarse

les: (1) su carácter materialmente sectorial —abarca un ámbito material de la actividad de Administración— y (2) la organización jerárquica de los órganos incluidos en el mismo.

El vigente criterio de articulación de los Departamentos ministeriales es, de acuerdo con el tenor literal de la LOFAGE, la incorporación de «*uno o varios sectores funcionalmente homogéneos*» (art. 8.1 LOFAGE). Aunque materialmente no implique una alteración sustancial de los criterios tradicionales estructuradores de la organización ministerial —competencia sectorializada y ordenación interna articulada sobre el principio de jerarquía— la incorporación del criterio de *funcionalidad homogénea* y de la posibilidad de que el Departamento *abarque uno o varios sectores* constituye una pauta que no puede ser desdeñada en la caracterización del Ministerio.

Esta caracterización **constituye como criterio de formación del Departamento la presencia de sectores** funcionalmente homogéneos. Surgen entonces dos problemas, por un lado, el de la interpretación del alcance de los términos en los que se expresa este criterio y, por otro lado, el grado de vinculación que puede desempeñar en el momento de la creación, modificación y eliminación de Departamentos ministeriales.

Respecto del primero de los problemas apuntados es necesario partir de la consideración de que el calificativo *homogéneo*, en la definición legal de Departamento, no indica la cualidad del sector, sino la condición que tienen que tener los sectores para poder ser reunidos en un mismo Departamento. Tal es la conclusión que puede extraerse utilizando un criterio sistemático de interpretación: **al determinar los órganos directamente encargados de la gestión de estas unidades materiales de organización de la actividad estatal (art. 9.1 LOFAGE) no se reitera la homogeneidad como criterio de composición de las mismas.** Los Secretarios de Estado y las Secretarías Generales son caracterizados como órganos de gestión de *sectores de la actividad administrativa*, sin establecer el requisito que analizamos para la formación de tales unidades. Por ello sólo cabe concluir que la condición de homogeneidad se debe aplicar a los sectores cuando son agrupados debajo de la dependencia de un Ministro. Ello aclara, al menos parcialmente, la primera cuestión que nos

el trabajo de José María BOQUERA OLIVER: «Grados de ilegalidad del acto administrativo. (Anulabilidad, nulidad e irregularidad del acto administrativo)», recogido en su obra *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 3.ª ed. 1985, en la que en las páginas 137 a 141 identificaba la incompetencia manifiesta generadora de la nulidad de pleno derecho en la antigua Ley de Procedimiento administrativo, con la absoluta, es decir, la derivada de criterios territoriales o funcionales o «ramo».

planteábamos: los Ministerios abarcan uno o varios sectores de la actividad administrativa que deberán ser funcionalmente homogéneos entre sí.

El criterio de definición de un sector es una operación ligada a una previa definición de objetivos políticos en torno a los cuales se procede a definir los ámbitos sectoriales que deben ser tratados bajo unos principios comunes; en consecuencia, es preciso reconocer aquí el más amplio margen de decisión a la hora de configurar y estructurar tales unidades ya que participan y dependen de la definición de objetivos políticos a desarrollar por el Gobierno en cada momento y, por ello, es lógico que sea el control político el que limite, y de forma genérica con objeto de salvaguardar el margen de operación autónoma del Gobierno, la acción en esta materia.

Ahora bien, el artículo 8.1 LOFAGE determina la condición de homogeneidad para el reagrupamiento de sectores bajo un mismo Ministerio. Por esta razón, dado que la Ley ha procedido a expresar, de forma bastante concreta, un criterio de formación del Ministerio, se convierte en problema central el análisis de su sentido y alcance. Son dos los términos mediante los cuales la Ley concreta el criterio de composición: homogeneidad y función. El primero de los términos indicados no tiene un sentido propio en el ámbito jurídico, por lo que su aclaración deberá realizarse sobre los criterios hermenéuticos utilizables para la interpretación de los términos del lenguaje común. Ello no impide afirmar (a) la existencia de un evidente margen de apreciación en cuanto que la cualidad a la que nos referimos, *homogeneidad*, es de contenido gradual por lo que su apreciación exige un previo criterio de determinar el corte a partir del cual los elementos considerados son o no homogéneos; y (b) dicha apreciación corresponde, en primera instancia, a la autoridad competente para la formación de los Departamentos, que en la Ley es el Presidente del Gobierno (art. 8.2 LOFAGE) sin perjuicio de los instrumentos de control que en su verificación puedan establecerse.

Más problemas ocasiona el término *función* ya que la necesidad de precisar el contenido de los títulos de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha llevado a atribuirle un sentido propio y específico, distinto al de materia. Función equivale a conjunto de tareas desempeñadas por un órgano en un determinado ámbito material. La función constituye en este punto un criterio de diferenciación de la actividad dentro de una misma materia por lo que, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar la función como elemento de caracterización horizontal de actividades o de unidades de organización

(función directiva, de gestión, ejecutiva, etc.), en principio, opera como tal criterio dentro de una misma materia o sector. De aquí puede deducirse lo inconveniente de la definición propuesta en el artículo 8.1 LOFAGE para la determinación del Ministerio. Un criterio inicialmente interno y horizontal a la materia o sector se utiliza para reunir bloques de organización sectorial. Tal diversidad de criterios no permite una aplicación sencilla del criterio de la función para la formación de los Ministerios, salvo alteración de una manera radical de la actual disposición de los Departamentos, que además llevaría a una jerarquización de los mismos (el que se formara sobre los criterios de planificación y dirección se superpondría a los de simple ejecución, etc.). Es por ello por lo que el significado de funcionalidad homogénea es preciso buscarla en otros ámbitos.

El punto de partida puede ser el análisis de la función que cumple la determinación de los Ministerios; y tal función puede obtenerse de acuerdo con el análisis de la eficacia de la misma. Dentro del marco conceptual que representa la LOFAGE, la creación de un Ministerio implica, fundamentalmente, la creación de una **unidad de organización de la actuación de la Administración General del Estado**. Ello explicaría la idea homogeneidad en cuanto vendría a constituir un factor de racionalización de la articulación e identificación de estas unidades. Pero, a su vez, determina o tiene reflejo en la composición del Gobierno. Es por ello que la decisión del número y denominación de los Ministerios se entrega a la figura del Presidente de Gobierno en sus funciones de dirección y coordinación de la acción del Gobierno (art. 98.2 CE).

La definición de los Ministerios determina, o es consecuencia de, el nombramiento de los Ministros que, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria del Gobierno, son sujetos a los que la Constitución les supone una competencia propia y una responsabilidad política de su gestión (art. 97.2 CE), que se manifiesta, esta última, en los instrumentos de control previstos en los artículos 108 y ss. CE. Esta competencia y responsabilidad propia que se reconoce en nuestro Texto Fundamental a los Ministros es lógico suponer que va ligada a la fijación de unos objetivos propios del programa de Gobierno y que justifican la creación de unidades homogéneas que faciliten el ejercicio y la exigencia de las responsabilidades propias de la función de Ministro.

Cuanto se acaba de indicar permite extraer tres tipos de conclusiones útiles en el marco de la racionalización que persigue la LOFAGE: 1) **la decisión de la conformación de los Ministerios se consagra como un típico acto de gobierno**

(de hecho, lo realiza un miembro del Gobierno que carece por sí mismo de dimensión administrativa alguna), y por ello corresponde a los instrumentos de control típicos y propios de este tipo de actos la verificación del cumplimiento de los parámetros que en cada caso deban imponerse a esta decisión ³⁴; 2) el sentido impuesto por la Ley de funcionalidad homogénea debe interpretarse en un sentido amplio, como corresponde a este tipo de actuaciones, y vinculado a la definición de los objetivos establecidos en el programa de Gobierno que es donde en principio deben encontrarse las claves de la agrupación de sectores en un mismo Departamento; y 3) evidentemente, tanto la naturaleza del acto, como la forma de concreción de los motivos que determinan la individualización de los Ministerios no permiten —por ser, además inadecuado a la función de definición del ámbito de este tipo de organizaciones— un control muy estricto de los mismos, no obstante sí puede obtenerse una importante consecuencia: *al especificar la Ley un criterio de formación de los Ministerios implica que el Presidente del Gobierno como autoridad competente para la adopción de esta decisión deba justificarla por relación a los criterios señalados con anterioridad, es decir, en el marco del programa de Gobierno que pretende desarrollar en su mandato.* De esta forma, y con la labilidad suficiente para mantener un principio de autonomía y adaptación de la actuación de Gobierno se incorpora un mecanismo de racionalización de su estructura, congruente con las propias finalidades de la Ley, ya analizadas en otro lugar de este trabajo.

Por lo demás, al hilo de la argumentación anterior ya se ha tenido la oportunidad de adelantar que la *«La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios y las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno»* (art. 8.2 LOFAGE). Con este mandato se producen dos alteraciones significativas en el régimen de determinación de los Departamentos Ministeriales: (1) por un lado, se acaba con una tradición que arranca desde la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957, por la que se reservaba a Ley la determinación de los Departamentos Ministeriales, la cual, aunque mantenida en el artículo 11 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de la Administración Central del Estado [LOACE], se encontraba deslegalizada,

³⁴ Estos controles son, como ya se ha adelantado, fundamentalmente de carácter político aunque no pueden olvidarse otros como los presupuestarios, e incluso jurídicos, pese a que éstos, en general, no puedan alcanzar la eficacia de corrección por sustitución.

y (2) por otro lado, determina la aparición en nuestro ordenamiento de los Reales Decretos del Presidente del Gobierno con el fin de superar la paradoja de que: (A) siendo el Presidente el órgano constitucionalmente competente para la propuesta de nombramiento al Rey, la coordinación y dirección del Gobierno tuviera que someter su decisión de alteración del Consejo a los miembros salientes; (B) cuestión que podía ser mucho más paradójica en el caso de un cambio de Gobierno por cambio del Presidente ya que el nuevo designado tendría que mantener en su puesto o nombrar nuevos miembros únicamente para acordar su alteración —y, en algún caso, su eventual cese—. De esta forma, se atribuye al Presidente la potestad de alterar, por sí, la estructura ministerial.

Ahora bien, esta decisión puede encontrarse con dos limitaciones: (a) la función constitucionalmente atribuida al Monarca de nombramiento de los Ministros, a propuesta del Presidente y (b) el principio de legalidad presupuestaria ya que, al contener el presupuesto partidas organizadas por Departamentos, la alteración de tales estructuras organizativas determinarían sin duda una posible conculcación del ya débil control presupuestario. El primero de los puntos se soslaya fácilmente con el dato de que la necesaria participación del Monarca en la promulgación de la decisión organizativa del Presidente permite entender satisfecha la intervención de esta Alta Magistratura en el proceso que analizamos³⁵. El segundo de los puntos señalados tiene como única salida la consideración de que no se produce alteración sustantiva de las previsiones presupuestarias mientras no se alteren las asignaciones a unidades y objetivos previstos expresamente en la legislación presupuestaria —sobre todo en el esquema de un control político del Gobierno a través del presupuesto como el que se produce en nuestro sistema constitucional.

3. *Alcance de la configuración del Departamento ministerial en la LOFAGE*

Esta configuración del Departamento ministerial tiene algunas importantes consecuencias en relación con la estructura. Bien es

³⁵ Es evidente que dicha intervención no sustituye la preceptiva e individualizada correspondiente a cada nombramiento, como sin duda es necesaria la distinción entre nombramiento y constitución del órgano, sin embargo, constituye una adecuada solución a la eventual defraudación de la intervención efectiva del Monarca cuando sin alterar las personas titulares de los Departamentos se modifican las competencias de las mismas.

cierto que ésta sigue estando dominada por el principio de jerarquía, aunque aparecen nuevos criterios de organización que apuntan hacia una mayor racionalización de la estructura del Departamento.

1. En primer lugar, de acuerdo con la función que desempeñan, la LOFAGE distingue entre órganos superiores, órganos directivos y los restantes órganos que denominaremos a los efectos del presente trabajo de ejecución (art. 6 LOFAGE). Corresponde a los primeros «establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad» y a los directivos «su desarrollo y ejecución» (art. 6.8 LOFAGE). La Ley facilita la clasificación de los distintos órganos centrales regulados en la misma y de esta forma: (1) son órganos superiores los Ministros y los Secretarios de Estado, y (2) directivos, los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, y Subdirectores Generales.

2. En segundo lugar, y sobre la base de ese criterio funcional, la LOFAGE (art. 11) establece los siguientes niveles jerárquicos: primero, el Ministro «*jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado*» (art. 11 LOFAGE); por ello (2), el segundo nivel corresponde a los Secretarios de Estado. Los órganos directivos dependen de los superiores y se ordenan jerárquicamente entre sí en los siguientes niveles (3) Subsecretarios y Secretarios Generales, (4) Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos y (5) Subdirectores generales. Los restantes órganos dependen de los directivos.

3. En tercer lugar y desde un punto de vista de su estatuto personal, las autoridades titulares de cargos superiores y directivos tienen la consideración de Alto Cargo (art. 6.5 LOFAGE).

4. En cuarto y último lugar, la Ley apunta a la distinción de los siguientes ámbitos de organización dentro de los Ministerios: (1) *sectores* cuya gestión corresponde a los Secretarios de Estado, o excepcionalmente, a los Secretarios generales (art. 9.1 LOFAGE) y que, por ello reúnen a una o varias áreas; (2) servicios comunes, que son los encargados de proveer de recursos y medios a los distintos ámbitos del Ministerio y (3) áreas que constituyen unidades de organización material y funcional dentro de un ministerio ³⁶.

³⁶ Son éstas y no las Direcciones Generales la unidad de organización material del Departamento ya que cada Dirección General puede abarcar una o varias áreas funcionalmente homogéneas (art. 9.3 LOFAGE).

Sobre la base de estos cuatro criterios, función, nivel jerárquico, estatuto personal y ámbito de competencias, puede construirse el siguiente cuadro resumen:

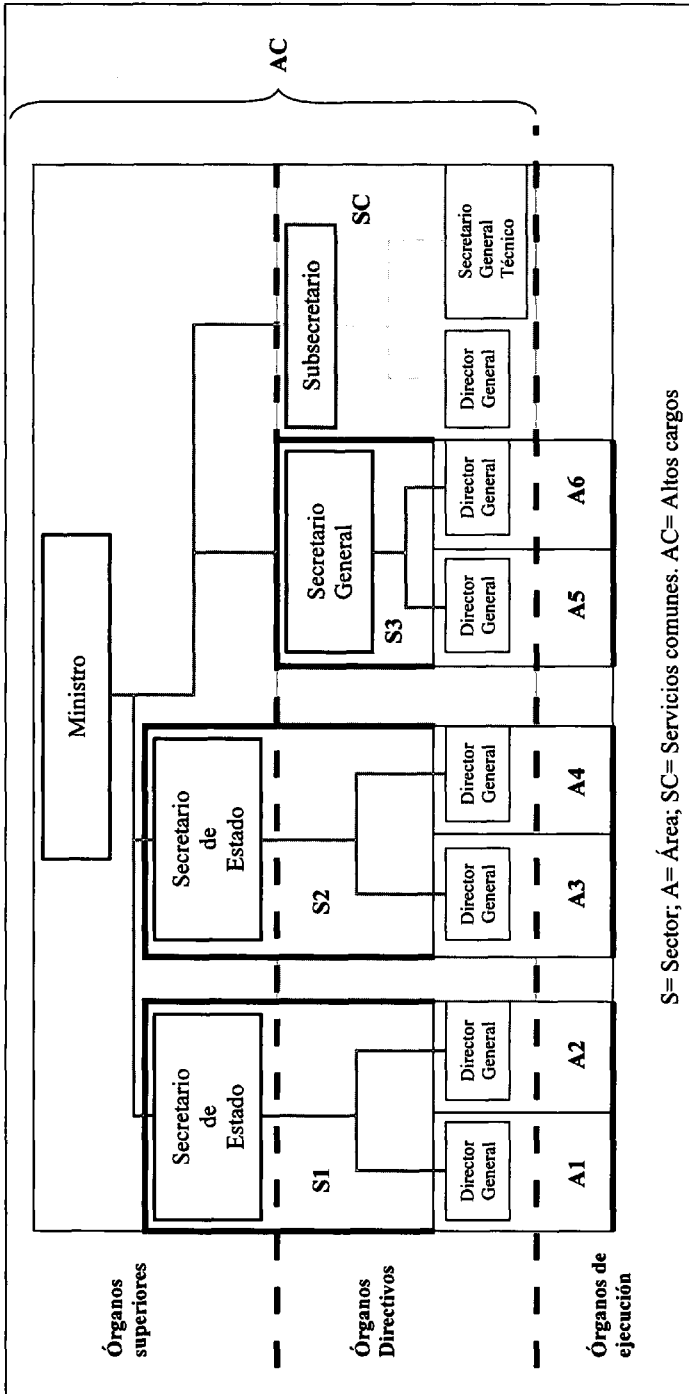
Cargo	Función	Posición jerárquica	Incompatibilidades	Ámbito competencial
Ministro	Superior	1	Alto cargo	Departamento
Secretario de Estado ..	Superior	2	Alto cargo	Sector
Subsecretario	Directivo	3	Alto cargo	Servicios comunes
Secretario General	Directivo	3	Alto cargo	Sector
Secretario General Técnico	Directivo	4	Alto cargo	Servicios comunes
Directores Generales ..	Directivo	4	Alto cargo	Áreas
Subdirectores generales	Directivo	5	Alto cargo	—
Otros	Ejecución	6	—	—

Además de estos criterios es preciso referirse a otra serie de reglas que contribuyen a terminar de delimitar la figura del Departamento.

(1) En este sentido cabe señalar, en primer lugar, que la **LOFAGE** sólo considera órganos necesarios dentro de cada estructura ministerial al Ministro, el Subsecretario, la Secretaría General Técnica, y las Direcciones Generales y Subdirecciones Generales; los Secretarios de Estado tiene carácter opcional y los Secretarios Generales la consideración de excepcional.

(2) En segundo lugar, en principio, la unidad orgánica de articulación sectorial del Departamento es la Dirección General (art. 9.3 LOFAGE), de la que dependen las Subdirecciones generales (art. 9.4 LOFAGE). Ahora bien, la aparición del concepto de área parece desplazar hacia esta idea el criterio de delimitación material de las actividades del Departamento. Efectivamente, considerada la Dirección General como «*los órganos de gestión de una o varias áreas funcionales homogéneas*» (art. 9.3 LOFAGE), parece evidente que la unidad de competencia sectorial definidora de la creación de órganos es este concepto objetivo y funcional.

De nuevo se plantea aquí la necesidad de interpretar el contenido y el alcance del criterio legal de reagrupamiento de materias bajo un cargo directivo común como es el Director General. En paralelo con lo argumentado con relación a la definición del criterio de creación de los Departamentos resulta que el área parece apelar a un determinado ámbito de actuación administrativa, de amplitud inferior al sector, ya que se integra



en el mismo, y delimitado material y funcionalmente. En cuanto al carácter de funcionalidad homogénea que se exige para su reunión bajo una misma Dirección General, únicamente cabe decir: (1) que su determinación, así como la propia del área, forma parte de la potestad de organización de la Administración Pública, lo que presupone un amplio contenido discrecional; (2) constituye, no obstante, un factor de racionalización de la organización (que incide indirectamente en la definición de los sectores) y que obliga a justificar, a la luz de dicho criterio, la reunión bajo una misma unidad de dirección de varias áreas.

Por último, es preciso señalar que la propia Ley prevé la posibilidad de adscribir a los órganos directivos de mayor nivel o a los órganos superiores Subdirecciones Generales (art. 9.4 LOFAGE). Esta medida que sin duda busca una mayor flexibilidad en los criterios de formación determina la ruptura del eje clásico Dirección General-Subdirección General caracterizador de nuestra tradición en la Organización Central de Departamentos Ministeriales.

4. *La configuración del Departamento ministerial y la estabilidad de la estructura interna: los servicios comunes*

De esta compleja matriz de criterios —que puede completarse con las características específicas que señala la Ley respecto de cada uno de los órganos regulados³⁷— pueden extraerse un conjunto de conclusiones que evidencian una particular concepción del Departamento.

En este sentido: (1) en primer lugar, la LOFAGE pretende una caracterización funcional de los distintos órganos de la Administración General del Estado, y en tal concepto parece sentarse criterios de racionalización de la organización departamental, considerada ésta como criterio fundamental de organización de la misma.

Esta racionalización puede permitir (2), en segundo lugar, una más cabal distribución de tareas y de responsabilidades, a la vez que permite la determinación de un perfil operacional —y no simplemente jerárquico— de cada órgano que condiciona a la postre las condiciones que deberá reunir el titular del mismo.

Pero, sobre todo, esta nueva configuración abre las puertas a una mayor estabilidad en las estructuras administrativas. Tal se deduce de los siguientes datos:

³⁷ Que analizaremos más adelante.

(1) Los criterios adoptados para la articulación del Ministerio sobre la idea de agregación de sectores funcionalmente homogéneos, comprensivos de áreas de actividad, abre las puertas para la creación de estructuras más estables, ya que la modificación del Ministerio, condicionada por la determinación de nuevos objetivos políticos, puede satisfacerse mediante una diferente reunión de sectores, sin necesidad de que éstos sufran cambios en su estructura. **El Ministro aparece como el punto de conexión de los distintos sectores en cuanto responsable político de los objetivos fijados por el Gobierno para cada Ministerio**³⁸. Sin embargo, la orientación, dirección y ejecución de estos objetivos son privativos de los órganos ministeriales organizados en sectores o áreas.

(2) Ahora bien, la estructura departamental no se reduce a una mera reunión de bloque de organización sectorial. La cohesión del Departamento ministerial se obtiene con los servicios comunes dirigidos por el Subsecretario (art. 9.2 LOFAGE). Su presencia necesaria en los Departamentos, así como la asignación de competencias puramente horizontales determina la generación de un núcleo central de servicios horizontales que se prestan a todos los sectores del mismo y que constituyen, por ello, el cauce de la realización de las actividades de gestión de los medios de este tipo de organización.

Esta configuración constituye una opción flexible pero dirigida a dotar de una relativa estabilidad a las unidades de organización administrativa.

³⁸ Lo señalado con anterioridad determina una figura del Departamento Ministerial dependiente del Ministro que es el responsable político del sector o sectores de actividad. Pero también aparece una suerte de extracción de esta figura respecto de la organización ministerial. Efectivamente, la lógica de articulación sobre sectores de la actividad administrativa no se da a nivel de Ministro (o de Departamento), sino de la Secretaría de Estado o de Secretaría General, que aparecen así, en los casos en que se produzca su existencia, como encargados de la gestión de un *sector de la actividad administrativa* (art. 8.1 LOFAGE), determinando así la presencia en la organización dependiente de tales autoridades un mayor grado de cohesión que en el ámbito del Ministerio.

