

TEMA 6

LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. ÓRGANOS COLEGIADOS. ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ÓRGANOS TERRITORIALES: DELEGADOS DEL GOBIERNO, SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO Y DIRECTORES INSULARES. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR.

1. LA LEY 40/2015: OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, el informe previó la elaboración de dos leyes:

- La reguladora del procedimiento administrativo con las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las administraciones (relaciones ad extra).
- Y la comprensiva del régimen jurídico de las administraciones públicas con las disposiciones que disciplinan el sector público institucional (regulación ad intra del funcionamiento interno de cada administración y de las relaciones entre ellas).

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público responde al segundo de los ejes citados y comprende:

- La legislación básica sobre el régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas
- El régimen jurídico específico de la Administración General del Estado
- Y también, la regulación sistemática de las relaciones internas entre las administraciones.

Se conserva, como texto independiente la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) ya que, al regular la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones políticas, debe de mantenerse separada de la norma que regule las Administraciones Públicas, dirigida por aquel. Y por esto, la Ley 40/2015 modifica aquella para extraer materias que por ser más propias de la organización y funcionamiento de los miembros del Gobierno en cuanto que órganos administrativos deben de regularse por la misma.

Excepto en aspectos concretos la ley entró en vigor el 2 de octubre de 2016, al año de su publicación.

La ley se compone de 158 artículos, 30 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria única y 18 disposiciones finales. Además de los contenidos relativos a los principios de actuación, relaciones interadministrativas e implantación de la administración electrónica, se dota a la figura de los convenios y de los consorcios de un régimen jurídico básico que unifique y clarifique su utilización en el conjunto de los ámbitos de la administración, incluida la local.

Su ámbito de aplicación está expresado en su artículo 1 en el que se dispone que tiene por objeto establecer y regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

En el artículo 2 se delimita qué se entiende por sector público, que comprenderá:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

Por su parte, el sector público institucional se integra por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- c) Las universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta ley.

Tendrán la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) anterior.

Los principios que informan la actuación de las Administraciones Públicas se encuentran recogidos en el **artículo 3 de la ley 40/2015**. En este sentido, las Administraciones Públicas deben servir con objetividad (es decir, sin tener en cuenta sentimientos ni sensaciones, de manera lógica) a los intereses generales, que no son otros que los intereses de la totalidad de la sociedad y que se hallan por encima de los intereses de los particulares, de acuerdo con los siguientes principios:

- Eficacia.
- Jerarquía.
- Descentralización.
- Desconcentración.
- Coordinación.
- Sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

En el desarrollo de sus actuaciones y el establecimiento de relaciones, también deberán respetar los siguientes principios:

- Servicio efectivo a los ciudadanos.
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión: es decir, justificar y tramitar con prontitud los procedimientos administrativos y las actividades en las que se concreta su función de servicio a los intereses generales.
- Buena fe, confianza legítima (es decir, conciliar los intereses generales con los particulares) y lealtad institucional, que implica la colaboración y la cooperación de las Administraciones Públicas.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos, y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

- Eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

La relación entre las distintas Administraciones Públicas, y con sus órganos, organismos y entidades, se realizará a través de medios electrónicos, ya que estos garantizan el intercambio de la información y la utilización de la información intercambiada, así como la seguridad de cada uno de los sistemas y la solución apropiada a los problemas que puedan surgir al respecto, facilitando de esta manera la protección de los datos personales y la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Las Administraciones Públicas actuarán bajo la dirección del Gobierno de la nación, de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas y de los correspondientes de las entidades locales para lograr los objetivos definidos en las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Cada una de las Administraciones Públicas, integrantes del ámbito subjetivo de la ley, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Los principios que deben ser aplicados por las Administraciones Públicas en aquellos supuestos en los que, en el ejercicio de sus atribuciones, tengan que establecer medidas que limiten el ejercicio de los derechos individuales de los ciudadanos o los derechos colectivos, o exijan el cumplimiento de ciertos requisitos para realizar alguna actividad de su competencia, se consagran en el **artículo 4**. Así, son principios de intervención:

- El principio de proporcionalidad.
- La elección de la medida menos restrictiva de los derechos.
- Motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen.
- La no generación de discriminación.
- La evaluación periódica de los efectos producidos y los resultados obtenidos.

Las Administraciones Públicas, respetando los requisitos previstos en la legislación que sea aplicable y los límites establecidos por ley para la protección de los datos personales, podrán, en el ejercicio de sus respectivas competencias, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueren necesarias.

2. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Toda administración pública es un complejo de elementos personales y materiales ordenados en una serie de unidades en virtud del principio de división del trabajo, a las que se les asigna una parte del total de las tareas y competencias que corresponden a la organización en su conjunto.

La Administración se recoge en la Constitución Española en el Título IV “Del Gobierno y de la Administración”. El precepto constitucional fundamental dedicado a la Administración General del Estado es el artículo 103.1, donde se indica que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*”

Son dos las normas esenciales que configuran la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado:

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La ley distingue entre unidades administrativas y órganos. La unidad es una reunión operativa de medios materiales y personales que, bajo la dirección de un responsable, desarrolla alguna actividad administrativa. Sobre esa base el órgano es algo más, es la unidad administrativa a la que se ha dotado de una capacidad jurídica relacional o como dice la propia ley en su artículo 5 *"tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo"*.

Cada Administración Pública tiene la responsabilidad de delimitar, dentro de su ámbito competencial, las especialidades correspondientes a cada una de las unidades administrativas que configuran sus propios órganos administrativos, en atención a su respectiva organización.

Para crear cualquier órgano administrativo, se exige que queden determinadas:

- La forma de integración en la Administración Pública correspondiente y su dependencia jerárquica.
- Las funciones y competencias que va a asumir.
- La dotación de los recursos necesarios para su puesta en marcha y su funcionamiento.

No obstante, no pueden crearse nuevos órganos administrativos si esto provoca la duplicación de otros ya existentes, salvo que se suprima o restrinja debidamente la competencia de estos.

Por tanto, la comprobación previa de que no existe otro órgano administrativo dentro de la misma Administración Pública que desarrolle la misma función en idéntico territorio y población es un requisito necesario y anterior a su creación.

De acuerdo con el art. 2.3 de la Ley 40/2015 deben distinguirse:

- Administración General del Estado
- Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Entidades que integran la Administración Local
- Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las anteriores.

En cuanto a su organización y funcionamiento el Capítulo I del título I de la Ley 40/2015 dedica su articulado a la organización administrativa de la Administración General del Estado. El art. 5 señala que *"tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo. 2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización."* El artículo 55 señala que *"1. 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."*

Conforme al artículo 55.2, la Administración General del Estado comprende:

- a) La Organización central, que integra los ministerios y los servicios comunes, formada por aquellos órganos cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio nacional
- b) La Organización territorial (o Administración periférica)
- c) La Administración General del Estado en el exterior. Se rige por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Se estructura en: servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, misiones diplomáticas y representaciones permanentes, misiones diplomáticas especiales y delegaciones, oficinas insulares y unidades administrativas destacadas en el exterior. Son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.

El **artículo 6** señala la forma en que los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de aquellos otros órganos que son dependientes de manera jerárquica. Los mecanismos utilizados para la dirección mencionada son:

- Las instrucciones.
- Las órdenes de servicio.

Existen determinados supuestos en los que las instrucciones y las órdenes de servicio dictadas por los órganos administrativos jerárquicamente superiores, sin perjuicio de la difusión exigida conforme a Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, deben ser publicadas en el boletín oficial que en su caso corresponda. Las situaciones que exigen tal publicación son las siguientes:

- Que una disposición específica lo establezca.
- La conveniencia por parte de los destinatarios de la instrucción u orden.
- Aquellos efectos que pueda producir la orden o instrucción.

Con respecto a los efectos del incumplimiento de tales instrucciones u órdenes, se dispone lo siguiente:

- No afecta, por sí solo, a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos.
- Los órganos administrativos incumplidores pueden incurrir en responsabilidad disciplinaria.

Sin embargo, La Administración consultiva (**artículo 7**) podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

La sección II desarrolla, en siete artículos, la materia relativa a la competencia de los órganos administrativos.

Las reglas aplicables a las competencias de los órganos administrativos, definidas en el **artículo 8**, señalan que estas no podrán ser objeto de renuncia y que deberán ser ejercidas por aquellos que las tengan atribuidas como propias, sin perjuicio de las posibilidades de delegación (**artículo 9**) o avocación (recogida en el **artículo 10**), en los términos previstos tanto en esta ley u otras.

La titularidad de las competencias no se verá alterada en los supuestos de delegación, encomienda de gestión, delegación de firma o suplencia, aunque sí se producirá variación en la titularidad de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevean.

Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos.

La delegación de competencias por parte de los órganos administrativos queda contemplada en el **artículo 9**. Estos pueden delegar las competencias que tengan atribuidas en:

- Otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes.
- Organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquellas.

La delegación de competencias en el ámbito de la Administración General del Estado precisa:

- La aprobación previa por el órgano ministerial de quien dependa el órgano delegante.
- La aprobación previa por el órgano máximo de dirección, si se tratara de organismos públicos o entidades vinculadas o dependientes, de acuerdo con sus normas de creación.
- La aprobación previa del superior común, si se trata de órganos no relacionados jerárquicamente.
- La aprobación previa del órgano superior de quien dependa el órgano delegado, si este y el delegante pertenecen a distintos ministerios.

Los órganos de la Administración General del Estado podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, cuando ello resulte conveniente para alcanzar los fines que tengan asignados y para mejorar la eficacia de su gestión, precisándose que sea previamente aprobada tal delegación por los órganos de los que dependan el órgano delegante y el órgano delegado, o aceptada por este último cuando sea el órgano máximo de dirección del organismo público o la entidad vinculada o dependiente.

Sin embargo, existen competencias que en ningún caso pueden ser objeto de delegación. Son competencias indelegables las relativas a:

- Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la presidencia del Gobierno de la nación, las Cortes Generales, las presidencias de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- La adopción de disposiciones de carácter general.
- La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- Las materias en que así se determine por norma con rango de ley.

Tanto las delegaciones de competencias como su revocación deberán ser publicadas en el BOE, el boletín oficial de la comunidad autónoma o el de la provincia, según la Administración a la que pertenezca el órgano delegante y el ámbito territorial de competencia de este.

3. ÓRGANOS COLEGIADOS

Son órganos colegiados aquellos que se crean formalmente e integrados por tres o más personas, a los que se atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento o seguimiento y control y se desarrollan básicamente en la administración consultiva.

Frente al órgano unipersonal, el órgano colegiado se caracteriza porque su titularidad corresponde a un conjunto de personas físicas con un mínimo de tres. La voluntad del órgano colegiado se forma por el conjunto de esa diversidad de miembros sin que por ello el acto del órgano deje de ser un acto simple.

La Ley 40/2015 contiene una regulación básica común para todos los órganos colegiados, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las administraciones públicas en que se integran. Este régimen no es aplicable a los órganos colegiados máximos de cada administración que tienen sus reglas propias: Gobierno de la Nación, Gobierno o Consejo de Gobierno Autonómicos, Plenos de los Entes locales u órganos constitucionales colegiados que se regirán por sus propias leyes.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público regula unos puntos comunes a los órganos colegiados (sección 3^a, artículos 15-22).

Conforme al artículo 15.2, los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento. Estos órganos colegiados quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.

Contarán con un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente.

Corresponderá al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones de este y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas.

Los órganos colegiados podrán convocar, constituir, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas de forma presencial o a distancia.

Las convocatorias de sesiones incluirán el orden del día. En las sesiones el quorum necesario para la válida constitución del órgano requerirá la presencia del presidente y secretario o en su caso, de quienes les sustituyan y la mitad, al menos, de sus miembros. Los acuerdos serán adoptados por la mayoría de los votos. El acta de las sesiones, que redactará el secretario, reflejará los asistentes, el orden del día de la reunión, lugar y fecha, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados. El acta se aprobará en la misma o siguiente reunión.

Los órganos colegiados de la **Administración General del Estado y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella**, se regirán por las normas establecidas en el **artículo, 19** y por las previsiones que sobre ellos se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Corresponderá a su Presidente:

- a. Ostentar la representación del órgano.
- b. Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación.
- c. Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas.
- d. Dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, en los que el voto será dirimente si así lo establecen sus propias normas.
- e. Asegurar el cumplimiento de las leyes.
- f. Visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano.
- g. Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Presidente del órgano.

En casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden.

Esta norma no será de aplicación a los órganos colegiados previstos en el artículo 15.2 en los que el régimen de sustitución del Presidente debe estar específicamente regulado en cada caso, o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado.

Los miembros del órgano colegiado deberán:

- a. Recibir, con una antelación mínima de dos días, la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.
- b. Participar en los debates de las sesiones.
- c. Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican. No podrán abstenerse en las votaciones quienes, por su calidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan.
- d. Formular ruegos y preguntas.
- e. Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.
- f. Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición.

Contarán con un secretario, que le corresponderá:

- a. Asistir a las reuniones con voz, pero sin voto, y con voz y voto si la Secretaría del órgano la ostenta un miembro de este.
- b. Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden del Presidente, así como las citaciones a los miembros de este.
- c. Recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano, sean notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.

- d. Preparar el despacho de los asuntos, redactar y autorizar las actas de las sesiones.
- e. Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados.
- f. Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Secretario.

Los órganos colegiados de la **Administración General del Estado y de sus Organismos públicos, por su composición**, se clasifican en:

- a) Órganos colegiados interministeriales, si sus miembros proceden de diferentes Ministerios.
- b) Órganos colegiados ministeriales, si sus componentes proceden de los órganos de un solo Ministerio.

4. ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La organización central se encuentra regulada en el Capítulo II del Título I bajo la rúbrica “Los Ministerios y su estructura interna”, artículos 57 a 68.

Ministerios

La Administración General del Estado se organiza en la Presidencia del Gobierno y en ministerios, comprendiendo a cada uno de ellos, uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa. La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los ministerios se establece mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno.

La organización interna de los ministerios se regula en el artículo 58 de la Ley 40/2015, que dispone que:

- En los ministerios pueden existir secretarías de estado, y secretarías generales, para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban.
- Los ministerios contarán, en todo caso, con una subsecretaría, y dependiendo de ella una secretaría general técnica, para la gestión de los servicios comunes previstos en este.
- Las direcciones generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas.
- Las direcciones generales se organizan en subdirecciones generales para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades. Sin perjuicio de lo anterior, podrán adscribirse directamente subdirecciones generales a otros órganos directivos de mayor nivel o a órganos superiores del ministerio.

Tal y como dispone el artículo 59, la creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas será como sigue:

- Las subsecretarías, las secretarías generales, las secretarías generales técnicas, las direcciones generales, las subdirecciones generales, y órganos similares se crean, modifican y suprimen por real decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del ministro interesado y a propuesta del ministro de Política Territorial y Función Pública.
- Los órganos de nivel inferior a subdirección general se crean, modifican y suprimen por orden del ministro respectivo, previa autorización del ministro de Política Territorial y Función Pública.

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

En cuanto a la ordenación jerárquica de los órganos ministeriales:

- Los ministros son los jefes superiores del departamento y superiores jerárquicos directos de los secretarios de estado y subsecretarios.
- 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.

Dentro de los ministerios los órganos superiores unipersonales son los siguientes:

Ministros

Régimen Jurídico: artículo 100 de la Constitución Española, artículo 61 de la Ley 40/2015, Ley 50/1997 del Gobierno y Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Naturaleza: son órganos superiores de la Administración General del Estado con la consideración alto cargo. Ostentan la doble condición de órgano político como miembros del Gobierno y órgano administrativo como jefes superiores de los departamentos ministeriales y superiores jerárquicos directos de los secretarios de estado y subsecretarios.

Nombramiento y cese: son nombrados y separados por el rey a propuesta del presidente del Gobierno. Normalmente el ministro es titular de un departamento ministerial, pero también pueden existir ministros sin cartera, a los que se pueden atribuir responsabilidades gubernamentales determinadas (artículo 4.2 de la Ley del Gobierno). La libertad de nombramiento de los ministros ha quedado parcialmente condicionada a partir de la aprobación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, cuyo artículo 2 dispone que el nombramiento de los altos cargos habrá de hacerse a favor de “personas idóneas”. La idoneidad alude a un triple requisito: honorabilidad, formación y experiencia.

Suplencia: la suplencia de los ministros para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia será determinada por Real Decreto del presidente del Gobierno, debiendo recaer, en todo caso, en otro miembro del Gobierno.

Funciones:

- Como órgano político, el ministro es responsable de la gestión gubernamental de un área concreta.
- En segundo lugar, como órgano administrativo, dirige los sectores de actividad administrativa integrados en su ministerio, y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección.
- Y, en tercer lugar, el ministro es un representante del Estado en el área de funciones propias de su Departamento.

Delegación de competencias: los ministros podrán delegar el ejercicio de competencias propias en favor de los secretarios de estado y de los subsecretarios dependientes de ellos, de los

delegados del gobierno en las comunidades autónomas y de los demás órganos directivos del ministerio. En ningún caso se podrán delegar las competencias que otorgue directamente la Constitución o una ley que deniegue expresamente la delegación.

Secretarios de Estado

Régimen Jurídico: se encuentra expresado en el artículo 62 Ley 40/2015, Ley 50/1997 y Ley 3/2015 de altos cargos.

Naturaleza: son órganos superiores de la Administración General del Estado con la consideración de alto cargo, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un departamento o de la Presidencia del Gobierno. (según la Ley del Gobierno no son miembros del Gobierno, son órgano de colaboración y apoyo). Pueden estar adscritos a un ministerio o directamente a la Presidencia del Gobierno.

Nombramiento y cese: son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Gobierno o del ministro del que dependan (artículo 15 de la Ley del Gobierno). Es un cargo de confianza política.

Suplencia: se determinará según el orden de precedencia que se derive del Real Decreto de estructura orgánica del ministerio y en el caso de que dependan directamente de la Presidencia del Gobierno, la suplencia corresponderá a quién designe el presidente.

Funciones: pueden resumirse del siguiente modo:

- En su papel de responsables sectoriales, los secretarios de estado “dirigen y coordinan las secretarías y las direcciones generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado” (artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público).
- En su condición de órgano situado en posición jerárquica inmediatamente inferior al ministro: podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos ministros la representación de estos en materias propias de su competencia. (artículo 62 Ley de Régimen Jurídico del Sector Público), así como “desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo en los casos legalmente reservados al Ministro”.

Además de estos dos órganos superiores, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público regula también otros órganos directivos en lo que prima más el criterio de competencia profesional y experiencia (artículo 55.11) y que son designados por funcionarios de carrera:

- Subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales: se nombran por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del ministro correspondiente.
- Subdirectores generales: nombramiento por el ministro, secretario de estado o subsecretario del que dependan.

La Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres añade, entre otros, el artículo 55 bis sobre la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado, estableciendo que “las personas titulares de las Secretarías de Estado y de los órganos directivos de la Administración General del Estado se nombrarán atendiendo al principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres, de tal manera que las personas de cada

sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento en el ámbito de cada departamento ministerial”.

5. ÓRGANOS TERRITORIALES: DELEGADOS DEL GOBIERNO, SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO Y DIRECTORES INSULARES

La administración periférica se crea en virtud del principio de desconcentración territorial u horizontal (artículo 103.1 de la Constitución Española), estando constituida por un conjunto de órganos que desempeñan parte de las funciones de la Administración del Estado en el ámbito de competencia de un determinado territorio. Sin embargo, hay que advertir que rige para estos órganos el criterio de la personalidad jurídica única de la Administración del Estado, de modo que son simplemente órganos de aquella.

La Constitución establece en su artículo 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas y, al definir la provincia en su artículo 141, señala que es una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Asimismo, el artículo 154 estipula que un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad.

La organización de la administración periférica del Estado en las comunidades autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público y a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras administraciones públicas.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dedica su Capítulo III del Título I, a los órganos territoriales de la Administración General del Estado (artículos 69 a 79).

Delegados del Gobierno

Régimen jurídico: la previsión constitucional se encuentra en el mencionado artículo 154 de la Constitución Española. Su régimen jurídico se precisa en los artículos 65 a 79 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Naturaleza: son órganos directivos de la AGE con la consideración de alto cargo y rango de subsecretario que dependen orgánicamente del presidente del Gobierno y funcionalmente del ministerio competente por razón de la materia.

Depende funcionalmente del Ministerio de la Presidencia, pero su vinculación es también múltiple pues asimismo es el máximo responsable de la función encomendada a la Comisión de Seguimiento de las Comunidades Autónomas dependiente del Ministerio de Política Territorial.

Nombramiento y cese: su nombramiento obedece a criterios de confianza política y se produce por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

El delegado del gobierno tiene su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Suplencia: en caso de ausencia, vacante o enfermedad del titular de la delegación del Gobierno, será suplido por el subdelegado del Gobierno que el delegado designe y, en su defecto, al de la

provincia en que tenga su sede. En las comunidades autónomas uniprovinciales en las que no exista subdelegado la suplencia corresponderá al secretario general.

Funciones:

- Es el representante del Gobierno de la nación en el territorio de la respectiva comunidad autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las mismas a través de sus respectivos presidentes. En su condición de tal le corresponden diversas funciones enumeradas en el artículo 73 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público :
 - formular a los ministerios competentes propuestas sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que han de ejecutar los servicios territoriales, e informar regular y periódicamente a dichos ministerios sobre la gestión de sus servicios territoriales.
 - proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados de Gobierno y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura le corresponde.
 - ejercer las potestades sancionadoras, expropiatorias y cualesquiera otras que le confieran las normas.
 - velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas al Estado y por la correcta aplicación de su normativa.
- Dirigirán y supervisarán la Administración General del Estado en el territorio de las respectivas comunidades autónomas: función en la que pueden distinguirse diferentes contenidos:
 - dirigir y supervisar todos los servicios de la Administración General del Estado y sus organismos públicos situados en su territorio, nombrará los subdelegados de gobierno en las provincias, dirigiendo y coordinando su actividad, informar las propuestas de nombramiento de los titulares de órganos territoriales de la Administración General del Estado no integrados en la delegación de Gobierno. Para el cumplimiento de estas funciones se crea una comisión territorial de asistencia al delegado.
 - dirigir, directamente o a través de los subdelegados de Gobierno en las provincias, los servicios territoriales ministeriales integrados en la delegación del Gobierno, de acuerdo con los objetivos e instrucciones de los órganos superiores de los respectivos ministerios.
- Coordinar la administración periférica del Estado, internamente y cuando proceda, con la administración propia de cada comunidad autónoma y con la de las entidades locales radicadas en la comunidad:
 - mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación con la Administración General del Estado y sus organismos públicos, con la comunidad autónoma y con las correspondientes entidades locales.
 - participar en las comisiones mixtas de transferencias y en las comisiones bilaterales de cooperación, y promover la celebración de convenios de colaboración, así como cualquier otro mecanismo de cooperación.

Subdelegados del Gobierno

Régimen Jurídico: Ley 40/2015, Real Decreto 1330/1997 y Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados de Gobierno y Directores Insulares en la Administración General del Estado.

Naturaleza: son órganos directivos de la Administración General del Estado sin la consideración de alto cargo y con rango de subdirector general. En cada provincia y bajo la inmediata

dependencia del delegado del Gobierno en la respectiva comunidad autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno (antiguos gobernadores civiles).

Nombramiento y cese: son nombrados y cesados por resolución del delegado del gobierno mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, pertenecientes al subgrupo A1. Se trata, por tanto, de un cargo estrictamente burocrático, carente de relevancia política (en principio).

Suplencia: los subdelegados del gobierno son suplidos por el secretario general de la subdelegación o, en su defecto, por el que designe el delegado del gobierno.

Funciones:

El artículo 75 regula las competencias de los subdelegados del gobierno en las provincias. Estas funciones constituyen una reproducción, a escala provincial, de las confiadas al delegado, las cuales han de ejercerse, en todo caso, bajo la dirección e instrucciones de este. A los subdelegados del gobierno les corresponde las siguientes funciones enumeradas en este artículo 75 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público:

- Desempeñar las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con la respectiva comunidad autónoma y con las entidades locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.
- Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos, dirigirá las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia.
- Dirigir y coordinar la protección civil en el ámbito de la provincia.
- Dirigir, en su caso, los servicios territoriales integrados de la Administración General del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno y de los ministerios correspondientes; e impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.
- Coordinar la utilización de los medios materiales y, en particular, de los edificios administrativos en el ámbito territorial de su competencia.
- Ejercer la potestad sancionadora y cualquier otra que les confiera las normas o que les sea desconcentrada o delegada.

Directores Insulares

De forma aproximativa, podría decirse que los directores Insulares constituyen una réplica de los subdelegados del Gobierno, cuyo ámbito de competencia se halla limitado a las islas de los archipiélagos en las que no tiene su sede el delegado o subdelegado del Gobierno (islas menores; en concreto: las de Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera).

Régimen Jurídico: Ley 40/2015, Real Decreto 1330/1997 y Real Decreto 617/1997

Naturaleza: no son órganos directivos de la Administración General del Estado ni tienen la consideración de alto cargo. Tendrán el rango/nivel que se determine en la relación de puestos de trabajo. Los directores Insulares dependen jerárquicamente del delegado del gobierno en la comunidad autónoma o del subdelegado del gobierno en la provincia, cuando este cargo exista.

Nombramiento y cese: son nombrados y cesados por resolución del delegado del Gobierno mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, pertenecientes al subgrupo A1.

Suplencia: en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad son sustituidos por el secretario general de la dirección Insular, o en su defecto, por quién designe el delegado del Gobierno.

Funciones: ejercen en su ámbito territorial, las competencias atribuidas por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a los subdelegados del gobierno en las provincias y aquellas otras que le sean desconcentradas o delegadas.

6. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

Régimen Jurídico: el artículo 80 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público prescribe que el servicio exterior del Estado se rige en todo lo concerniente a su composición, organización, funciones, integración y personal por lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado aplicándose la Ley 40/2015 como supletoria.

Los órganos que integran la Administración exterior son:

- Misiones Diplomáticas: representación ante Estados (permanentes o especiales).
 - representaciones o misiones permanentes: representación ante Organización internacional.
 - delegaciones: representación ante un órgano de una Organización Internacional.
 - oficinas consulares: se encargan del ejercicio de funciones administrativas y notariales.
 - instituciones y organismos públicos de la Administración General del Estado en el exterior (coexistencia con los restantes órganos).
- Órganos unipersonales: embajadores y representantes permanentes
 - son la representación de España en el Estado o en la Organización internacional.
 - dirigen de la Administración General del Estado en el exterior y colaboran en la formulación y ejecución de política exterior bajo las instrucciones del ministro de Asuntos Exteriores.
 - se encargan de la coordinación de la actividad de órganos y unidades administrativas de la Administración General del Estado en el exterior.

La acción exterior, a pesar de que se trata de una competencia exclusiva del estado según el artículo 149.1.3.a de la Constitución, admite que la Administración General del Estado en el exterior colabore con todas las instituciones y organismos españoles que actúen el exterior y en especial con las oficinas de la comunidad autónomas con lo que se da la existencia de representación autonómica, aunque no sea razonable.