

AMPLIACION DEL NIVEL POLITICO DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN LA ACTUAL ETAPA DEMOCRATICA: LOS SECRETARIOS DE ESTADO

POR

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SECRETARIO DE ESTADO EN ALGUNOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EXTRANJEROS: A) *Francia*. B) *Bélgica*. C) *Holanda*. D) *República Federal de Alemania*. E) *Italia*.—III. EL SECRETARIO DE ESTADO EN ESPAÑA: A) *La disposición final primera*. B) *El desarrollo de la institución*.

I. INTRODUCCIÓN

Amplísimo es el tema que me propongo abordar aquí, y sin embargo, trataré tan sólo en este momento de señalar e incidir sobre las bases fundamentales que inspiran el desarrollo de esta importante cuestión.

Cabe poner de relieve, en primer término, que la constatación de unos enormes y profundos cambios habidos en la propia sociedad española en su conjunto a partir de 1976, y que vinieron a afectar de un modo o de otro la práctica totalidad de los factores sociales, políticos y económicos en el país, fueron la causa principal de que determinados aspectos de esos cambios pasasen casi desapercibidos ante los ojos del observador, que no llegaba a asimilar con objetividad algunos de los elementos de la vida diaria modificados por imperativo de la nueva etapa democrática a la que, si bien comprobada la existencia de no pocas posturas reticentes, se pretendía llegar cuanto antes. Este, pues, ha sido el marco en el cual la Administración Pública con todos sus órganos ha venido desarrollando su importante actividad durante los últimos tiempos.

Un análisis pormenorizado de las múltiples reacciones experimentadas en el seno de la Administración Pública desde el año 1976, constituiría un estudio sumamente amplio y seguramente viciado de ambigüedades en su contenido. Por ello, la pretensión aquí perseguida, no es otra que la de llevar a cabo un análisis de tan sólo uno de los va-

riados factores que se constatan como consecuencia del cambio político operado en la sociedad española y con referencia a la Administración. Así, pues, se trata de detenerse ante la realidad de un hecho observado, para intentar buscar las causas que lo han producido, los efectos que manifiesta a través de su existencia, y el alcance que puede presentar como nueva adquisición de nuestras, ya de por sí, pesadas y complejas instituciones administrativas.

Nos encontramos de repente ante la creación de una nueva figura institucional en España: el secretario de Estado. En ella voy a centrar la atención de este trabajo y en base a que, como digo, constituye la expresión de una alteración; me estoy refiriendo a la ampliación del nivel político producido en el seno de la Administración española con la inclusión de la figura del secretario de Estado.

La autorización concedida por el artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre («BOE» núm. 244, de 11 de octubre de 1976), será la que sirva de fundamento legal al Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio («BOE» núm. 159, de 5 de julio de 1977), por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, y cuya disposición final primera en su totalidad se dedica a regular los secretarios de Estado, en una primera aproximación de la figura entonces creada.

En efecto, coincidiendo con lo que ya quedó expuesto más atrás, el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, comienza afirmando que «es principio fundamental de las Ciencias de la Administración la necesidad de adecuar las estructuras organizativas a las cambiantes exigencias de la sociedad a la que han de servir»; y continúa diciendo: «La magnitud e intensidad de los cambios políticos que ha vivido la sociedad española, la necesidad profundamente sentida de conseguir una mayor eficacia en la dirección de las tareas político-administrativas, *la conveniencia de coordinar órganos dispersos que coinciden en su actuación sobre unos mismos sectores sociales...* hacían imperativos los cambios correspondientes en la estructura de la Administración del Estado.» Pues bien, todo esto es totalmente cierto, lo que ya no lo es tanto, es que realmente la declaración de intenciones transcrita, se convirtiese en algo que en la práctica se llevase a cabo literalmente, y es que, además, en el propio Real Decreto, ya se empiezan a no cumplir los buenos propósitos esbozados, puesto que, en concreto, con la inclusión en el texto de la disposición final primera, que crea los secretarios de Estado, ya se está tergiversando y dando mal cumplimiento a la idea

conveniente de coordinar órganos coincidentes en su actuación sobre unos mismos sectores. Porque, ¿qué necesidad había para crear las Secretarías de Estado siendo que existían y siguen existiendo las Subsecretarías con competencias muy claras y especificadas tradicionalmente en España por la ley? Pero el problema que planteo es más profundo y es preciso ir ahondando en él de manera reposada.

II. EL SECRETARIO DE ESTADO EN ALGUNOS PAÍSES

Antes de pasar al estudio de esta figura en el ordenamiento español, creo que es importante, como premisa, sintetizar de algún modo cuál es la situación actual de la problemática que nos ocupa en el seno de los distintos sistemas jurídicos de otros países en los que, asimismo, se contempla la existencia de dichos secretarios de Estado. La labor que aquí realicemos será de suma utilidad más adelante, puesto que nos proporcionará las líneas de referencia a efectos del análisis de los secretarios de Estado en España, tema éste que se abordará posteriormente.

Si bien es cierto que en cada país estudiado se encuentra la institución del secretario de Estado como algo propio y característico de cada uno de los diferentes períodos históricos que se tomen, la verdad es que, fuese cual fuese la denominación que en cada uno tenga, hay un hecho claro cual es el de que el secretario de Estado, en el sentido no histórico o de origen del término, sino en el actualmente entendido y aplicado en los países cuyo régimen es el propio o derivado del *Droit Administratif*, aparece inmediatamente por debajo del ministro en los diversos organigramas que configuran la Administración Central de cada Estado en el que no venga dada la existencia del subsecretario, en cuyo caso, será este último el que ocupe la posición siguiente detrás del ministro, no existiendo en estos supuestos la institución del secretario de Estado. Es decir, en ningún país estudiado va a presentarse la misma situación que luego veremos acontece en España, de que dentro del organigrama de la Administración Central del Estado convivan figuras como la del secretario de Estado y la del subsecretario, ambas, lógicamente, como categorías inferiores al ministro, pudiendo asistirse de este modo a la extensión del nivel político de la Administración Pública, que ya con anterioridad a la creación e inclusión del secretario de Estado abarcaba desde el ministro por arriba hasta

el subdirector general por debajo, pasando por las categorías de subsecretario y de director general. Pero no adelantemos nuestras críticas al sistema de reciente vigencia en España, pues con posterioridad será objeto de las mismas, y procedamos en este momento ordenadamente a exponer la situación de otros ordenamientos, como ya quedó anunciado anteriormente.

A) Francia

Los secretarios de Estado aparecen en este país como una institución tradicional (1) y, sin embargo, el estatuto que regula su funcionamiento está cargado de un sinfín de imprecisiones que, como advierte RIGAUD (2), le hacen manifestarse como algo extremadamente ambiguo. Por un lado, el texto constitucional para nada se refiere a ellos; por otro, es preciso admitir las enormes variaciones que se producen en función de la coyuntura. En consecuencia, cabe afirmar que el estatuto político y administrativo de los secretarios de Estado, una vez examinada la situación de éstos en el interior de la estructura gubernamental, así como los poderes que le son reconocidos, puede calificarse como de débil y nada acabado.

En la actualidad existen en Francia tres categorías diferentes de secretarios de Estado (3). Veamos cuáles son éstas.

Primeramente, los secretarios de Estado *rattachés* al primer ministro; estos secretarios de Estado van a ejercer en nombre del primer ministro una de las atribuciones conferidas a éste. Por tanto, en el primer supuesto se trata de secretarios de Estado afectos al primer ministro, de quien dependen a todos los efectos, teniendo como exclu-

(1) En este sentido, *vid.* BODIGUEL-KESSLER-SINEAU: *Cent ans de Secretariats d'Etat*, en la «Jornada de estudio del 5-II-1972 sobre Les Superstructures des Administrations Centrales» (*Rapport* núm. 2). Edita: Fondation Nationale des Sciences Politiques y el Institut Français des Sciences Administratives, París, diciembre 1971, p. 1. RIGAUD: *Les Institutions Administratives françaises*. Edita: Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, curso 1975-76, fascículo 1, p. 93. BAECQUE: *Les superstructures des Administrations Centrales*, en la «Jornada de estudio del 5-II-1972», sobre idéntico tema cit. (*Rapport* núm. 4), pp. 19 y 23. DE WEERT: *La création en Belgique de Secrétariats d'Etat*. Editions du Centre Paul Hymans, ASBL, Bruxelles, Publication 3, pp. 17 a 22. GICQUEL: *Essai sur la pratique de la V^e République (Bilan d'un septennant)*. LGDJ, París, 1978, pp. 192-193.

(2) RIGAUD: *Les Institutions Administratives...*, *op. cit.*, p. 93. En el mismo sentido, *vid.* BODIGUEL-KESSLER-SINEAU: *Cent ans...*, *op. cit.*, p. 2.

(3) El Decreto de 6-IV-1978 referente al nombramiento de los miembros del Gobierno distingue dos categorías de secretarios de Estado: los secretarios de Estado *auprés* del primer ministro y los secretarios de Estado *auprés* de determinados ministros. A estas dos categorías ha de añadirse la de los secretarios de Estado «autónomos», nombrados el 5 de abril con los ministros.

siva misión la de desarrollar alguna atribución concreta que en principio es propia del primer ministro, es decir, pertenece de modo general a la esfera de competencias del primer ministro, siendo éste quien la traspasa a otra persona dependiente directamente de él, al secretario de Estado que le está afecto.

En el momento de redactar este trabajo, comprobamos que según el organigrama del Gobierno Raymond Barre, cerrado el 9 de febrero de 1979, se consideran secretarios de Estado pertenecientes a esta primera tipología los siguientes:

- El denominado genéricamente secretario de Estado cerca del primer ministro encargado de la Función Pública, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (4).
- El secretario de Estado cerca del primer ministro para las relaciones con el Parlamento, del que dependen: un encargado de misión y tres consejeros técnicos (5).
- El secretario de Estado cerca del primer ministro para la Investigación, del que dependen: un encargado de misión y un jefe del Gabinete encargado de las relaciones con la prensa y el Parlamento (6).

En segundo lugar han de ser citados los secretarios de Estado *auprès* de un ministro; esta categoría de secretarios de Estado es la más numerosa, puesto que una gran parte de los ministros cuentan con la colaboración directa de uno o más secretarios de Estado que le están afectos, y sobre los cuales el ministro hace delegación de parte de las atribuciones que le son propias. Por ende, los secretarios de Estado cerca de un ministro tendrán unas competencias muy marcadas que encontrarán su origen en la exclusiva delegación de atribuciones por parte del ministro al que se hallen afectados; sin embargo, conviene añadir que tales delegaciones tienen una utilización bastante restringida, siendo su alcance mínimo en comparación a la totalidad de las atribuciones que sobre cada materia poseen los diferentes ministros. De cualquier modo, es evidente que todo esto depende de los distintos supuestos que en cada momento se presenten, pues hay ocasiones en que los ministros delegan gran número de atribuciones en

(4) «Diario Oficial» de 16 de abril y 16 de noviembre de 1978.

(5) «Diario Oficial» de 12 de abril, 4 de mayo y 1 de junio de 1978.

(6) «Diario Oficial» de 28 de abril y 1 de octubre de 1978.

sus secretarios de Estado, mientras que otras veces, el secretario de Estado encuentra serias dificultades a la hora de obtener atribuciones efectivas delegadas de su ministro correspondiente.

En el actual Gobierno, y dentro de esta segunda categoría, existen los siguientes secretarios de Estado:

- Secretarios de Estado cerca del ministro de Justicia, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (7).
- Secretario de Estado cerca del ministro de la Salud y de la Familia, del que dependen: un encargado de misión cerca del secretario de Estado y un encargado de misión genéricamente denominado (8).
- Secretario de Estado cerca del ministro del Interior, encargado de los asuntos relativos a los departamentos y territorios de Ultramar, del que dependen: un encargado de misión, un consejero técnico y un jefe del Gabinete militar (9).
- Secretario de Estado cerca del ministro del Interior, encargado de las cuestiones referentes a las colectividades locales, del que dependen: un encargado de misión y un jefe de Gabinete (10).
- Secretario de Estado cerca del ministro de Asuntos Exteriores, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (11).
- Secretario de Estado cerca del ministro de Asuntos Exteriores, encargado de las cuestiones referentes a Europa, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (12).
- Secretario de Estado cerca del ministro de Trabajo y de la Participación, encargado de los temas relativos a la Formación profesional, del que dependen: un encargado de misión y un jefe del Gabinete (13).
- Secretario de Estado cerca del ministro de Trabajo y de la Participación, encargado de las cuestiones relativas a los trabajadores manuales e inmigrados, del que dependen: un consejero téc-

(7) «Diario Oficial» de 11 y de 28 de septiembre de 1978.

(8) «Diario Oficial» de 28 de abril de 1978.

(9) «Diario Oficial» de 3 de mayo de 1978.

(10) «Diario Oficial» de 22 de abril de 1978.

(11) «Diario Oficial» de 18 y 21 de abril de 1978.

(12) «Diario Oficial» de 12 de septiembre y de 24 de noviembre de 1978.

(13) «Diario Oficial» de 16 de abril y de 9 de junio de 1978.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO

- nico encargado de los trabajadores inmigrados y un consejero técnico que se ocupa de los trabajadores manuales (14).
- Secretario de Estado cerca del ministro de Trabajo y de la Participación, encargado de los asuntos que afectan al empleo femenino, del que dependen: un encargado de misión y un jefe de Gabinete encargado de las relaciones con el Parlamento (15).
 - Secretario de Estado cerca del ministro del Medio Ambiente y del cuadro de vida, encargado de los asuntos relativos al alojamiento, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (16).
 - Secretario de Estado cerca del ministro del Medio Ambiente y del cuadro de vida, encargado de las cuestiones referentes al medio ambiente, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (17).
 - Secretario de Estado cerca del ministro de Educación, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (18).
 - Secretario de Estado cerca del ministro de Agricultura, del que dependen: un encargado de misión y un jefe de Gabinete (19).
 - Secretario de Estado cerca del ministro de Industria, encargado de los temas concernientes a la pequeña y a la mediana empresa, del que dependen: un encargado de misión y un consejero técnico (20).

En tercero y último lugar, han de ser citados los denominados secretarios de Estado autónomos. Este tipo de secretarios de Estado, como su propia calificación pone de relieve, no se encuentran afectos al primer ministro, ni tampoco lo están a ministro alguno. Los secretarios de Estado autónomos tienen a su cargo verdaderos Departamentos ministeriales, sin que ello venga a exigir la necesidad de su participación en el conjunto de las deliberaciones y reuniones del Gobierno, como lo han de hacer los restantes jefes de los diferentes Ministerios, por su calidad de ministros.

La creación de esta categoría de secretarios de Estado constituyó en su momento una gran innovación de los esquemas de organización

(14) «Diario Oficial» de 24, 25 y 28 de abril de 1978.

(15) «Diario Oficial» de 29 de abril, de 13 de julio y de 19 de octubre de 1978.

(16) «Diario Oficial» de 15 de abril y de 4 de mayo de 1978.

(17) «Diario Oficial» de 15 y 20 de abril de 1978.

(18) «Diario Oficial» de 15 de abril de 1978.

(19) «Diario Oficial» de 13 y 16 de abril de 1978.

(20) «Diario Oficial» de 12 de abril y de 24 de junio de 1978.

hasta entonces vigentes, y ello fue el motivo de que se plantease, desde la perspectiva jurídica, un importante problema basado en que la medida de creación de estos secretarios de Estado, cabría considerarla como irregular desde el punto de vista constitucional. Se estimaba que la Constitución, en sus artículos 19 y 22, hacía referencia clara tan sólo a los ministros y que, por otra parte, la jurisprudencia había venido manteniendo siempre que los secretarios de Estado precisamente obtienen sus determinadas competencias a través de una delegación del ministro correspondiente, actuando en todo momento bajo la inmediata autoridad de aquel de quien dependen y al que de un modo u otro se encuentran afectos. Sin embargo, toda la polémica suscitada en un primer momento en torno al referido problema de carácter jurídico-constitucional, dejó de tener importancia, perdiendo su virtualidad desde el instante en que el Consejo de Estado (21), a requerimiento del primer ministro, estimó que en los términos del artículo 22 de la Constitución, los secretarios de Estado autónomos debían ser considerados como ministros auténticos. Así, pues, el Consejo de Estado consideró a los secretarios de Estado autónomos como verdaderos ministros, facultados para el pleno ejercicio del poder o autoridad ministerial; esto último vuelve a plantear una nueva cuestión a debate en el sentido de que, dichos secretarios de Estado autónomos no vienen siendo convocados sistemáticamente para asistir a los Consejos de Ministros, y tan sólo se les convoca a dichos Consejos cuando en el orden del día figura alguna cuestión referente a su dominio o especialidad.

En la actualidad son dos los secretarios de Estado que ostentan la calificación de autónomos:

- Secretario de Estado para los Correos y Telecomunicaciones, del que dependen: un director del Gabinete, un jefe de Gabinete y tres consejeros técnicos (22).
- Secretario de Estado para los Ancianos Combatientes, del que dependen: un director del Gabinete, un jefe de Gabinete, un consejero técnico y un encargado de misión para las relaciones con el Parlamento (23).

(21) La deliberación del Consejo de Estado sobre este tema tuvo lugar con fecha de 11 de junio de 1974. Vid. ABRIL: *La Structure du Onzième Gouvernement de la Vème République*, en la «Revue Administrative» núm. 159, p. 258.

(22) «Diario Oficial» de 13 de abril, de 4 de octubre y de 15 y 30 de noviembre de 1978.

(23) «Diario Oficial» de 22 de abril y de 11 y 24 de mayo de 1978.

Las tres categorías señaladas constituyen, pues, la completa tipología actual de los secretarios de Estado en Francia, país donde la figura del subsecretario de Estado, vigente en otra época, vino cayendo en desuso, y ello tanto por lo que se refiere a la propia denominación, como en base a la mera función que le estaba atribuida (24), pasándose de este modo a dar auge y vitalidad a la institución del secretario de Estado como elemento adjunto al primer ministro o a un ministro, el cual tendrá una doble finalidad en su existencia, ya que, por un lado, asegura bajo su autoridad la gestión de un servicio o de un grupo de servicios variados, y por otro, asiste o llega en ocasiones a suplir en sus funciones a la autoridad superior a la que está afecto.

B) Bélgica

La creación del secretario de Estado en este país se debe fundamentalmente al interés que desde hace unos años se tenía por aligerar de algún modo la pesada carga que sobre el Ejecutivo recaía, dada la constatada supremacía de dicho poder en nuestros días. En este sentido, y para conseguir una racionalización de la misión a cubrir por el Ejecutivo, fue por lo que se propuso, a manera de primera solución, la creación e incorporación de la figura, ya existente en otros países, del secretario de Estado (25).

En efecto, la serie de nuevas materias que hoy, por ampliación de sus tareas, corresponde resolver al poder Ejecutivo, ofrecen numerosas dificultades de carácter técnico y político al mismo tiempo, para resolver las cuales se hizo preciso el desarrollo de distintos organismos que proporcionasen la adecuada gestión y necesaria coordinación de los asuntos surgidos; todo ello originó que las tradicionalmente aceptadas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo iniciaran una lenta pero profunda transformación. Consecuencia de lo expuesto fue el que una vez más y de modo alarmante se pusiese de manifiesto la impotencia de los ministros para ocuparse de la cada vez más amplia gama de cuestiones que al Ejecutivo correspondía dar solución; las responsabilidades concretas de los ministros fueron creciendo sin cesar; la misma evolución sufrida en las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo vino a imponer nuevos deberes

(24) En el mismo sentido, *vid. Ministère de l'Economie, Ministère de Budget. Centre de Formation Professionnelle et de Perfectionnement: Structures de l'Administration*, París, enero 1979, p. 18.

(25) *Vid. LILAR: Prefacio al libro de DE WEERT La création..., op. cit., p. 7.*

a los ministros. Como derivación de lo dicho, es necesario reconocer, en lo referente a competencias tradicionales de los ministros, que regularmente se fue produciendo una ampliación del dominio de sus intervenciones, y no puede olvidarse que el Gobierno es responsable de la buena marcha o funcionamiento del Estado; para lograr esto último, los ministros son directamente responsables de cuanto acontece en el seno del Departamento del que son titulares, y por ende, será necesario dotar a aquél de todos cuantos elementos le sean precisos a fin de obtener el resultado apetecido. Ello se consigue si se cumplen tres condiciones: la estabilidad, la autoridad y una mejor organización interna del Gobierno.

Pues bien, en razón al objetivo pretendido por la tercera de las condiciones, que es la que en este momento nos importa, se vinieron a proponer soluciones diversas a fin de proceder a la ordenación del trabajo de los ministros. Una fue la potenciación del rol ejercitado por cada Gabinete ministerial, en base a que dicho Gabinete se consideraba como el estado mayor del ministro; otra significó el reforzamiento de la figura del secretario general en cada ministerio, para cuestiones de carácter y contenido puramente administrativo, a través del traspaso de determinadas delegaciones parciales sobre aquellas materias por parte del ministro a dichos secretarios generales. Sin embargo, todas estas soluciones desbordaban los propósitos inicialmente admitidos, pues el número amplísimo de personas incorporadas a los menesteres expuestos sobrepasó los límites de una efectiva coordinación en el interior de los diferentes Departamentos. Por ello, se pensó que quizá el mejor medio para resolver de una vez por todas el problema inicial, era la institucionalización de la figura del secretario de Estado, es decir, de colaboradores del ministro que tuviesen una responsabilidad política propia, de auxiliares de los ministros que asistiesen a éstos en sus relaciones con el Parlamento y en la gestión de concretas ramas de la Administración.

En consecuencia, aparecieron así en Bélgica los secretarios de Estado, como funcionarios políticos nombrados por el Jefe del Estado, que formaban parte del Gobierno y que ejercían —siendo políticamente responsables— las funciones de carácter político y administrativo que les eran delegadas, bajo la dirección y responsabilidad inmediata del ministro al que estaban afectos (26).

(26) DE WEERT: *La création...*, op. cit., p. 104.

Efectivamente, aunque nada mencionase la Constitución de 1831 acerca de la figura del secretario de Estado, los grandes debates habidos durante mucho tiempo sobre la oportunidad de crearlos —especialmente desde la Segunda Guerra Mundial—, consiguieron que la idea fuese tomando gran fuerza, hasta llegar a la creación de los secretarios de Estado, que fueron designados al lado de algunos ministros. En este sentido, como pone de relieve claramente MOLITOR, la idea de creación de los secretarios de Estado responde a diferentes exigencias funcionales. Así, parece evidente que domina un enorme interés por disminuir el número creciente de ministros que configuraban el Gabinete, para lo cual se instituyen al lado de aquellos a los ministros *not in Cabinet*. También podría señalarse la intención de cargar en determinadas personalidades el peso de un sector político y administrativo concreto, cuya importancia no llegaba a condicionar la creación de un Departamento, o también de conferirles a esas personas la responsabilidad directa de una administración de misión. Sin embargo, esta idea escapaba al contexto de la Constitución vigente, ya que, o bien se confería al titular de esa carga nueva una parte de la cualidad y de los poderes propiamente ministeriales —en cuyo supuesto la Constitución se oponía—, o bien se le confiaba tareas puramente administrativas, e incluso políticas de alto grado, pero exclusivas de las atribuciones ministeriales, en cuyo caso el secretario de Estado no podría distinguirse claramente de un secretario general de Departamento o de un jefe de Gabinete de ministro (27).

Ante semejante dilema que enfrentaba tanto a la doctrina constitucional como a la práctica política, se estimó que lo más oportuno era proceder a una revisión de la Constitución, dando entrada en ella y a la vez definiendo con precisión la función de secretario de Estado como un ministro de segunda categoría al que, si bien se le reconocían determinadas prerrogativas ministeriales, no le eran asignadas todas de las que cualquier ministro estaba investido.

De esta manera, y según el tenor del artículo 91 bis de la vigente Constitución belga, el Rey nombra y revoca a los secretarios de Estado, los cuales son miembros del Gobierno, si bien no forman parte del Consejo de Ministros, pudiendo ser considerados como adjuntos a un ministro. Por otro lado, el Rey será quien determine las atribu-

(27) MOLITOR: *L'administration de la Belgique*. Edita: Institut Belge de Science Politique, Centre de la Recherche et d'Information Socio-Politiques, Bruxelles, 1974, pp. 170 y 171.

ciones y los límites que conforman el marco de actuación de los secretarios de Estado en cuanto a la polémica actuación en otros países del refrendo. Además, las disposiciones que la Constitución contiene relativas a los ministros son virtualmente aplicables a los secretarios de Estado, con la excepción de las normas previstas en los artículos 79, número 3, y 86 bis de la propia Constitución, según los cuales los secretarios de Estado no podrán participar en las actividades colegiadas de los ministros reunidos en Consejo, ni cuando éstos actúen con carácter general u ordinario, ni tampoco cuando lo hagan en el supuesto especial del *inter regno* en que el Consejo de Ministros ha de ejercer los poderes reales. Asimismo, la otra excepción consiste en que el refrendo o firma de los actos reales, por el cual se manifiesta la responsabilidad ministerial que garantiza la inviolabilidad del Rey, no les está reconocido de pleno derecho a los secretarios de Estado, sino únicamente en el supuesto de que exista una decisión del monarca en la que aparezcan los límites con absoluta nitidez.

Por tanto, los secretarios de Estado en ningún caso forman parte del Consejo de Ministros, no obstante es posible la presencia de uno o más secretarios de Estado en una reunión del Consejo de Ministros, en el caso de que los temas que vayan a ser examinados en el mismo tengan una afinidad o conexión clara con las competencias o dominio de atribuciones propias del concreto secretario de Estado invitado a estar presente en la reunión, y a nada más, puesto que carece de voz en las deliberaciones y, por supuesto, de voto a la hora de adoptar las decisiones, incluso de aquellas relativas a su materia propia.

C) *Holanda*

Las notas que caracterizan la aparición de los secretarios de Estado—en su sentido moderno hasta ahora estudiado—no serán muy distintas a las que se dan en la mayoría de los países en que la institución existe. En este orden de cosas, puede advertirse cómo también en Holanda, con el acrecentamiento registrado en las tareas y funciones de los ministros, a éstos les era bastante difícil poder hacer frente a todas ellas con eficacia; en suma, los ministros se encontraban ante la imposibilidad de dar buen cumplimiento al conjunto de las obligaciones que les estaban asignadas. Semejante situación avocaba irremediabilmente en el aumento progresivo del número de Departamentos ministeriales, así como al desdoblamiento de aquellos Departamentos que ya existían. Esto último presentaba el grave

inconveniente, además de otros diversos problemas, de que las atribuciones de unos y otros ministros se hallaban prácticamente confundidas debido a la proximidad existente entre todos o algunos de los ministros.

Por todo ello, se creyó conveniente la creación de los secretarios de Estado, a los que les sería confiado, bajo la inmediata dirección de los ministros, la gestión de grandes sectores englobados en los diferentes Departamentos ministeriales. Así, en 1948, los secretarios de Estado fueron creados de manera definitiva (28) coincidiendo con la modificación del artículo 79 de la Constitución, que pasó a ser el artículo 86 en adelante. Al tenor de este artículo, el Rey podrá nombrar un secretario de Estado cuando el ministro—considerado jefe de un Departamento—lo juzgue necesario. En base a ello, cabe afirmar que un secretario de Estado será creado para quedar vinculado a un Departamento ministerial determinado. El Rey puede nombrar, pues, uno o varios secretarios de Estado para cada Departamento; sin embargo, queda claro que un secretario de Estado no podrá estar afecto más que a un solo Departamento. De este modo, el secretario de Estado está facultado para actuar en idéntica situación a la del ministro, no obstante, deberá atender y no extralimitarse de las instrucciones y normas dadas por éste como jefe del Departamento, ya que, por lo que a la responsabilidad política se refiere, el secretario de Estado es responsable políticamente, aunque siempre y en todo caso la responsabilidad con carácter general tan sólo corresponderá al ministro. Por otro lado, en los supuestos en que el secretario de Estado actúa en nombre del ministro al que es adjunto, quedará asimilado a éste y, en consecuencia, las disposiciones que la Constitución refiere a la definición y carácter del estatuto jurídico de

(28) Hablo aquí de creación definitiva, puesto que, desde la revisión constitucional efectuada en 1938, ya se venía insistiendo acerca de la necesidad de crear la institución. En ese año fue redactada una «nota», adjunta al *Rapport* de la Comisión de Estado encargada de examinar las disposiciones de la Constitución que debían ser sometidas a revisión, en la cual se formula una primera proposición oficial acerca de la creación de la figura del secretario de Estado. Quienes redactaron aquella «nota» oficial proponían el que el Rey pudiera nombrar, al lado de los ministros, a los secretarios de Estado, los cuales tendrían a su cargo la gestión de grandes sectores de la Administración y que, además, tendrían una particularidad, cual era la de reemplazar a los directores generales de los Departamentos ministeriales. En este sentido, *vid. Rapport der Staatscommissie*, pp. 33 y ss.; KRANENBURG: *Het Nederlands Staatsrecht*, 1951, pp. 184 y 185; DUP: *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1947, pp. 375 y 376; WILTHOFF: *De Staatsinrichting van Nederland*, 1953, p. 176. Cfr. DE WEERT: *La création...*, *op. cit.*, pp. 39 y 41.

los ministros les serán de aplicación por extensión a los secretarios de Estado.

Así, pues, como en el caso de otros países, los secretarios de Estado poseen más o menos atribuciones, pero en cualquier supuesto serán atribuciones delegadas del ministro al que estén efectos, el cual está capacitado para, una vez creado por el Rey el secretario de Estado a petición del propio ministro, determinar la esfera de competencias que dicho secretario de Estado podrá utilizar como delegadas por aquel que pidió su creación. Pero acerca de este punto queda entre la doctrina alguna duda planteada, y que ahora no voy más que a citar. Así, ¿los ministros pueden delegar, sin una disposición legal que lo autorice, las atribuciones que la Ley les confiere a ellos? Cuestión importante a la que sería preciso dar solución, y no ya en el caso concreto de este país, sino en el de muchos otros en los que existe dudosa tal posibilidad y, sin embargo, es puesta en práctica con bastante frecuencia y en un sentido positivo. En Holanda, concretamente, y luego de la Ley de 25 de enero de 1951, los distintos elementos que configuran la actuación del secretario de Estado, deben ser apreciados en función de los fines que con aquella se persigue. Parece que hay consenso en admitir que de lo que se trata es de descargar o aligerar, incluso políticamente, las tareas propias del ministro, para lo cual se debe permitir el que éste sea reemplazado en sus relaciones con el Parlamento y con los ciudadanos. Ello implica, naturalmente, que el secretario de Estado actúe como ministro y con las mismas atribuciones que a éste corresponden; sin embargo, esta posibilidad no debe atacar, ni por tanto disminuir, la competencia general del ministro. Por consecuencia, las atribuciones del secretario de Estado serán precisamente las mismas que corresponden al ministro (29), si bien en cualquier momento el ministro

(29) Esto es lo que se viene a expresar de modo claro en los tres primeros artículos de la Ley de 25 de enero de 1951. Así:

1. Las atribuciones y las obligaciones reconocidas o impuestas por o en virtud de una ley a los jefes de los Departamentos ministeriales en general pertenecen o incumben a los secretarios de Estado, en la medida en que éstos actúan, conforme a la Constitución, como ministros.

2. Las atribuciones y las obligaciones reconocidas o impuestas por o en virtud de una ley al jefe de un Departamento ministerial particular, pertenecen o incumben a los secretarios de Estado afectos a ese Departamento, en la medida en que éstos actúan, conforme a la Constitución, como ministros.

3. Sin perjuicio de otros casos en que el ministro, para el departamento del cual un secretario de Estado es nombrado, juzgue necesario que el secretario de Estado actúe en su lugar, el ministro publica en el *Nederlandse Staatscourant* las atribuciones que serán ejercidas de manera particular por el secretario de Estado.

puede ampliar o restringir la delegación efectuada al secretario de Estado, por tanto, no puede considerarse que el secretario de Estado sea la persona que reemplace permanentemente al ministro para el conjunto de las actividades del Departamento, sino más bien, la interpretación de la norma deberá hacerse en el sentido de indicar que el secretario de Estado no puede reemplazar al ministro más que para actuaciones concretas.

Por último, reseñar que, la Constitución vigente en el país, establece una jerarquía entre los ministros y los secretarios de Estado, estimando que éstos habrán de ceñirse en su actuación a las instrucciones de los ministros, los cuales serán siempre, como ya decíamos antes, políticamente responsables de los actos realizados por su secretario de Estado, no obstante la responsabilidad propia que enerva a éstos. En principio, pues, el secretario de Estado depende de su ministro, y en base a ello deberá acatar sus directrices y seguirlas, incluso deberá hacer lo propio con las que se deriven de la actuación del Consejo de Ministros, del cual el secretario de Estado no forma parte. Pero, normalmente, y dado el carácter de nexo existente entre el ministro y su secretario de Estado, cabe concluir que los lazos de vinculación entre ambas categorías político-administrativas serán más bien de confianza que de subordinación.

D) *República Federal Alemana*

Al estudiar la institución del secretario de Estado en este país, cabe comenzar por poner de manifiesto la característica fundamental que se constata, a diferencia de lo que sucede en los demás países hasta el momento examinados. Se trata de que en la República Federal de Alemania, los secretarios de Estado son funcionarios de la Administración federal, contrariamente a lo que, como decíamos, acontece en otros Estados de Europa occidental, en donde el secretario de Estado es antes que nada un individuo político, que proviene de la cantera del partido político que en cada momento detenta el poder y se instala en el Gobierno. En Alemania Federal, por el contrario, esto no es posible, puesto que, se hace preciso gozar, previamente a ser nombrado para desempeñar la función de secretario de Estado, de la condición de funcionario público, de modo que el cargo, al menos en teoría, no es político, sino puramente adminis-

trativo. Sin embargo, existe una tendencia sostenida desde hace años por la doctrina predominante, en el sentido de dotar al Gobierno federal de secretarios de Estado políticos, noción y carácter éste que puede verse ya con cierta tradición incorporado en las Constituciones de algunos concretos Estados alemanes.

Por tanto, a la cabeza de la jerarquía administrativa, existente en Alemania Federal, encontramos los secretarios de Estado sometidos al estatuto del funcionariado. Es posible advertir bastante similitud entre este tipo de secretario de Estado alemán y el secretario permanente existente en Gran Bretaña. Tanto el uno como el otro son funcionarios permanentes que, al menos en principio, carecen de cualquier carácter o contenido político, y que en su actuación dirigen el conjunto de los servicios del Ministerio donde estén ubicados. Sin embargo, algo les va a diferenciar; concretamente, el secretario de Estado alemán, aunque, como decimos, no tiene un carácter político, aparecerá incluido en una lista de posibles funcionarios que están disponibles en cualquier momento para ocupar el cargo, es decir, son funcionarios a disposición del Gobierno, el cual se preocupará de escoger de entre los que figuran en la lista de disponibles, aquellas personas que considere más idóneas en base a las motivaciones y necesidades que estime en cada caso. En este sentido, los secretarios de Estado en Alemania no gozan, lógicamente, de idéntica estabilidad jurídica que los secretarios permanentes del Reino Unido. No obstante, y dada la estabilidad política que caracteriza, desde concluida la Segunda Guerra, a la República Federal, es evidente que el cargo de secretario de Estado viene siendo ocupado por personas que desde un principio lo están ocupando con carácter casi estable; así pues, las variaciones producidas en los últimos años han sido mínimas en cuanto a secretarios de Estado se refiere.

Este sistema funcionó a la perfección mientras el mismo partido político estaba en el Gobierno; sin embargo, los problemas comenzaron a surgir hacia 1965 en que un partido, hasta entonces en la oposición, ganó las elecciones y subió al poder. Entonces, los puestos de secretarios de Estado estaban ocupados por funcionarios que, quiérase o no, se habían adaptado al sistema impuesto por el partido que durante muchos años había permanecido en el poder. Así, los que ahora llegaban triunfantes a ocupar el poder, se tropezaban con ese gran hándicap que suponía los perpetuados secretarios de Estado sometidos al estatuto de funcionarios, a los que faltaba el dinamismo

y la fuerza de cambio, propia de quienes comenzaban a ocupar como jefes de Departamento las distintas carteras ministeriales.

En aquellos momentos en que se ansiaba llegar a una posible solución al problema planteado, en Alemania se optó—como fenómeno común a todas las burocracias, en opinión de BRAIVANT (30)—, no en el sentido de reemplazar la institución que se criticaba por otra distinta, sino por desdoblarse la antigua institución; así, se crea al lado de la vieja institución una o varias instituciones nuevas que respondan a las también novedosas necesidades que se intenta satisfacer. Esto fue lo que sucedió en Alemania Federal cuando en 1967, se crearon, paralelas a las intocables Secretarías de Estado sometidas al estatuto de la función pública, otras denominadas Secretarías de Estado Parlamentarias, las cuales, como su propio nombre indica, fueron ocupadas por parlamentarios, naturalmente, del partido en el poder. Con la aparición de este tipo de secretarios de Estado, se cubrían dos objetivos. De una parte, se incluían hombres políticos de la confianza del partido en puestos-clave y de prestigio, como son las Secretarías de Estado. De otra parte, serían generalmente jóvenes parlamentarios quienes ocuparían estas Secretarías de Estado, para de tal suerte ir adquiriendo la experiencia necesaria que les capacita para ascender después al escalón de ministro, es decir, las Secretarías de Estado Parlamentarias serían cubiertas por jóvenes parlamentarios en cuyo futuro se vislumbrara su actitud para acceder al cargo de ministro. Lógicamente, dicha experiencia, la van adquiriendo los secretarios de Estado a través de las funciones que como tales les corresponden al lado del ministro del que dependen y al que están afectos.

También en Alemania Federal, el secretario de Estado Parlamentario, carece de unas atribuciones prefijadas con antelación en los textos vigentes. Su esfera de competencias queda encuadrada en el ámbito de las delegaciones del ministro cerca del cual se encuentra afecto. Por tanto, cada ministro tiene competencia para proceder a delegar atribuciones a la persona del secretario de Estado hasta el límite que tenga por conveniente.

Hay que destacar, por otra parte, que al ser creadas las Secretarías de Estado Parlamentarias, éstas tan sólo lo fueron cerca de determinados Ministerios, concretamente, fueron afectos secretarios de Es-

(30) BRAIVANT: *Institutions administratives comparées*. Edita: Fondation National des Sciences Politiques, París, curso 1974-75, fasc. I, p. 57.

tado Parlamentarios a los Ministerios más importantes. Sin embargo, en 1969, es decir, tan sólo dos años después de ser creadas, el sistema se generalizó a todos los Ministerios existentes en aquel momento, diciéndose entonces, que los secretarios de Estado Parlamentarios pasarían a ser los únicos posibles representantes del ministro en las asambleas y en los consejos o reuniones gubernamentales.

Así, pues, siguiendo a BRAIVANT (31), el esquema actual queda como sigue:

- El ministro, con el secretario de Estado sometido al estatuto de funcionarios, será quien dirija los servicios dependientes del Ministerio.
- El secretario de Estado Parlamentario jugará, respecto del ministro al que está vinculado, un papel de consejero a la vez que ostentará la representación política de éste en forma exclusiva.
- El secretario de Estado Parlamentario es, pues, un hombre esencialmente político y, además, perteneciente al mismo partido que el ministro al que está afecto.

E) Italia

En este país, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los Estados europeos, y en igual manera que sucedía en España hasta 1977, la figura del secretario de Estado no existe dentro de la organización de la Administración central. Un poco, si se quiere, en su lugar, es decir, rellenando el hueco que se produciría entre el escalón de ministro y el de director general en el interior de cada Departamento, aparece consagrada e institucionalizada la Subsecretaría de Estado, o más simplemente la Subsecretaría, al frente de la cual hay nombrado un subsecretario.

El pleno desarrollo y funcionamiento de esta institución hace innecesaria la creación de nuevos órganos intermedios, de carácter político, y con fines reiterativos respecto al ya implantado. En Italia, el subsecretario realiza las mismas o similares funciones que el secretario de Estado en los países donde tal categoría se halla estructurada y tiene vigencia.

Dos hechos merecen resaltarse como prioritarios en torno a la figura del subsecretario. En primer lugar, puede afirmarse, que el

(31) BRAIVANT: *Institutions...*, op. cit., p. 58.

subsecretario no forma parte de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional; es decir, ningún artículo de la vigente Constitución italiana hace referencia directa a la existencia del subsecretario de Estado, lo cual es importante y debe no olvidarse para ser utilizado en un momento posterior. En segundo lugar, tampoco admite duda mantener que el subsecretario no forma parte del Gobierno, en sentido propio, puesto que, en principio, integran el Gobierno: el presidente del Consejo de Ministros, los ministros, y el Consejo de Ministros (32). Sin embargo, dadas las particulares funciones del subsecretario y su innegable relieve político, se hace difícil considerar como definitiva e inalterable la afirmación antes expuesta en torno a que el subsecretario no integra el Gobierno. Habrá, pues, que ahondar más en esta cuestión para formular matizaciones.

Efectivamente, el rol a desempeñar por el subsecretario en su actuación ante las Cámaras del Parlamento, donde está obligado a hacer frente y responder a las numerosas interpelaciones que se susciten, llegando a sustituir al ministro en no pocas ocasiones en que las tareas a desarrollar aparecen revestidas de un indudable relieve político, induce a pronosticar que, de alguna manera, el subsecretario sí forma parte del Gobierno. Pero, ¿cabe afirmar esto último sin más?

Además, la cuestión concerniente a la responsabilidad política del subsecretario, puede hacernos profundizar todavía más en el tema. El problema radica en determinar si las Cámaras pueden hacer responsables al subsecretario de las actuaciones por éste realizadas, así como saber si el ministro está facultado para excluir su responsabilidad haciéndola recaer sobre el subsecretario, o lo que viene a ser lo mismo, si un subsecretario puede reivindicar para sí la responsabilidad política respecto de actuaciones, excluyendo, de esa manera, la responsabilidad propia del ministro.

El hecho de que, en general, los subsecretarios no sean poseedores

(32) Por lo que se refiere a los ministros sin cartera, así como al vicepresidente o vicepresidentes del Consejo, cabe afirmar, que la admisibilidad constitucional de su existencia como partes integrantes del Gobierno, ha suscitado numerosas polémicas del lado de la doctrina científica. Así, por la tesis de la inconstitucionalidad de la Vicepresidencia del Consejo, puede citarse a MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Edita: CEDAM, 1977, p. 468; a favor de la opinión contraria es de importancia la postura mantenida por BALLASSI PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1959, Edita: Giuffrè, p. 297. No obstante lo dicho, parece hoy admitirse como algo indiscutible, el que tanto los ministros sin cartera como el o los vicepresidentes del Consejo, son también miembros del Gobierno y políticamente responsables en su actuación como tales.

de una competencia propia, sino que únicamente tengan aquellas competencias que el ministro les haya delegado, no constituye un argumento contrario, ni tampoco el hecho de que, en contadas ocasiones el subsecretario tenga ex lege una competencia propia, constituye un argumento a favor. El ministro responde políticamente, no sólo del conjunto de competencias que a él, por su condición, le vienen atribuidas, sino también, de todas aquellas competencias que, aún sin estarle atribuidas, deben ser ejercidas bajo su inmediata dirección política y, por tanto, bajo su directa responsabilidad. En consecuencia, puede afirmarse que, el hecho de que un subsecretario posea una competencia propia y no delegada, no debe servir para excluir la responsabilidad política del ministro. Inversamente, el hecho de que, generalmente, el subsecretario tenga sólo aquellas competencias que su ministro le delega, no puede utilizarse como argumento para excluir la eventual responsabilidad política del subsecretario, responsabilidad que puede recaer sobre toda la esfera de competencias o de actos que le habían sido delegados. Por otra parte, la responsabilidad política se exige más por declaraciones e intenciones políticas que por actos jurídicos, y en este sentido, es perfectamente concebible el que un subsecretario pueda ser requerido para responder de sus declaraciones y de sus intenciones como hombre político que es.

Como pudiera pensarse, sería un razonamiento decisivo para excluir la responsabilidad política del subsecretario, la demostración de que éste no forma parte del órgano de Gobierno, como antes exponía. Sin embargo, si los subsecretarios no fuesen miembros del órgano conjunto Gobierno, serían funcionarios, en todo caso, subordinados al ministro correspondiente, y que deberían responder políticamente de su actuación, según el tenor del artículo 95, número 2, de la vigente Constitución.

Llegamos así al punto de partida, puesto que, en definitiva, de lo que se trata es de fijar, como primer paso, si los subsecretarios son o no son miembros del Gobierno. Para negarles tal carácter no es suficiente mantener el hecho de que los subsecretarios no participan en las tareas y reuniones del Consejo de Ministros. Así, la Constitución dispone que existen ministros, un presidente del Consejo y un Consejo en el que sólo participan los ministros; esto, por consiguiente, de una parte, excluye que en el Consejo de Ministros puedan participar los subsecretarios y, de otra, no sirve ni siquiera como

garantía de la mera existencia de los mismos. Pero no excluye la posibilidad de que el Gobierno pueda estar constituido por otros órganos y sujetos distintos a los previstos; serán todos éstos, órganos y sujetos no garantizados constitucionalmente, ni capaces de excluir o disminuir las competencias y el rango de aquéllos con carácter constitucional, pero no por ello dichos sujetos y órganos serán anti-constitucionales. En consecuencia, el Gobierno no estará sólo formado por los órganos previstos en la Constitución, sino también por estos otros aludidos, así como, eventualmente, por otros que, a través de las leyes, sean creados junto a los primeros.

Por tanto, estimo que los subsecretarios sí forman parte del Gobierno en Italia (33). Como último punto para unirme a la parte de la doctrina que defiende esta postura, puedo señalar el hecho de que, el subsecretario habrá de cesar en su cargo al mismo tiempo que lo haga el resto del Gobierno, lo que implica que su responsabilidad política es solidaria con todos los demás miembros del Gobierno, y que por ende, de alguna manera, debe tenerse como vinculado e integrado en el Gobierno.

También en Italia, al igual que en otros países sucede con el secretario de Estado, el subsecretario recibe del ministro al que se encuentra adscrito, toda la serie de atribuciones que puede actuar, y ello en base a la existencia de una previa delegación (34), si bien, como expuse anteriormente, hay ocasiones en las que el subsecretario posee competencias propias y, por ende, no precisa de la habilita-

(33) Contrarios a esta corriente, pueden citarse por todos a los siguientes autores representativos: TREVES: *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni di Comunità, Roma, 1966, p. 81; D'ACUNTO: *Il numero dei Sottosegretari in Italia: Aspetti giuridici di una questione non soltanto politica*, en «L'Amministrazione Italiana» núm. 9, septiembre 1973, p. 1110; CUOCOLO: *Aspetti della posizione giuridica dei Sottosegretari di Stato*, en «Giurisprudenza Costituzionale», año 1970, página 353; ROEHRSEN: *Comitati interministeriali e Sottosegretari di Stato*, en «Rassegna di Diritto Pubblico», año 1964, p. 1006.

(34) La Ley de 12 de febrero de 1888, núm. 5195, relativa a la figura del subsecretario, en su artículo 2.º, dice que «cada Ministerio tendrá un subsecretario». Este artículo 2.º fue revalidado por el artículo 3.º del Real Decreto de 1 de marzo de 1888, núm. 5247, a cuyo tenor «cada ministro podrá determinar las atribuciones especiales del propio subsecretario». Para completar la normativa relativa a la delegación de atribuciones, hay que citar el artículo 2.º del Decreto-ley de 20 de julio de 1924, núm. 1100, por el cual «i Sottosegretari di Stato non hanno attribuzioni proprie ed esercitano, nel rispettivo dicastero, le attribuzioni che loro vengono delegate dal Ministro». En torno a este tema, vid. TREVES: *L'Organizzazione...*, op. cit., p. 81; D'ACUNTO: *Il numero dei Sottosegretari...*, op. cit., página 1111; RESCIGNO: *La responsabilità politica, edita*: Giuffrè, Milán, 1967, p. 227; SEPE: *Tendances récentes de l'organisation ministérielle en Italie*, en «Revue d'Administration Publique», núm. 38, abril-junio 1976, pp. 259 y 261.

ción legal que le supone, en principio, la delegación de su correspondiente ministro. Por tanto, aunque la actuación del subsecretario es genérica, el ministro del que dependa en cada caso, puede transferirle, mediante delegación formal, algunas de sus atribuciones, llegando en ocasiones a encargar a los distintos subsecretarios la atención de ramas o parcelas de los diversos servicios. Sin embargo, los actos que corresponden al ministro en su calidad de órgano del Gobierno, tal como la participación en las deliberaciones del Consejo de Ministros y el refrendo de los actos del Jefe del Estado, no pueden en ningún caso ser delegados en el subsecretario, ya que las transferencias de competencias del ministro al subsecretario, están limitadas a las funciones administrativas, aunque en determinados supuestos, esta regla general no pueda ser válida, como se observa en la práctica política de aquel país.

En definitiva, puede afirmarse que, en Italia, la figura del subsecretario de Estado, viene a coincidir con la que en otros países se denomina secretario de Estado, cuyas funciones y atribuciones son en uno y otros países técnicamente semejantes, siendo elementos afines cuantos entornan ambas instituciones en lo concerniente en su misma existencia y esfera de actuación.

III. EL SECRETARIO DE ESTADO EN ESPAÑA

Prescindiendo en este momento de los vestigios históricos que ofrece la denominación de secretario de Estado en España, y que encuentra sus orígenes, como en la mayoría de los países europeos, en los siglos xvii y xviii, pero que, sin embargo, cubre realidades muy diferentes a las que en la actualidad abarca y significa la denominación, considero más oportuno aquí entrar de lleno en el examen de la institución desde la óptica moderna que proporciona su reciente aparición en España, soslayando de tal suerte todo el largo proceso histórico que va desde la creación de los secretarios del Rey, pasando por el régimen de Consejos con la unificación de las dos funciones: secretarios (del Consejo) de Estado y del Monarca, hasta la consolidación del nombre de ministros con su propio carácter que ya se esboza en la Constitución de Cádiz (art. 222 al 230) (35).

(35) Sobre el proceso histórico al que me refiero puede consultarse abundante bibliografía. Baste aquí citar como ejemplo a GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I del tomo II, Edt.: Editorial de Derecho Privado, 2.ª edición, Madrid, 1971, pp. 505 a 516, en especial las pp. 510 y 511.

Como quedó señalado al iniciar este estudio, el fundamento legal de la institución del secretario de Estado en España, puede afirmarse que se encuentra en la autorización concedida por el artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, a tenor del cual y con el fin de lograr una mayor economía en los gastos públicos, así como mayor eficacia en la gestión de los servicios, se faculta al Gobierno para que, a propuesta de su presidente, pueda acordar suprimir, refundir o reestructurar los distintos Departamentos ministeriales, así como también cualquiera de los Organismos y Servicios de la Administración del Estado, fuese cual fuese el rango de la norma por la que se crearon en su día o estuviesen regulados.

La permisividad contemplada en la norma citada, motivó la aparición de otra posterior disposición: el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el cual se vienen a reestructurar determinados Organos pertenecientes a la Administración Central del Estado. Así, pues, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, y a través de idéntica técnica jurídica se redacta el importante Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, en virtud del cual se produce una reducción del número de ministros, al mismo tiempo que se crea la figura del secretario de Estado, como intermedia entre las dos categorías tradicionalmente existentes, es decir, el ministro y el subsecretario.

La nueva figura es acompañada de un interesante aparato auto-propagandístico, pues, en el propio Real Decreto citado que les da origen, se intentan exponer las excelencias de la institución por parte del legislador, tratando de convencer a la opinión pública de la valiosa aportación que dicha creación vendría a suponer en aras a una mayor eficacia en determinados sectores de la vida pública del país. Así, la norma insiste en que, la figura del secretario de Estado ya ha tenido oportunidad de acreditar su eficacia en aquellas organizaciones administrativas que pudieran calificarse como las más avanzadas y, en efecto, así parece estar demostrado a lo largo de la anterior exposición realizada, pero, ¿en qué país, actualmente, existe el secretario de Estado contemporizando con el subsecretario? La respuesta es, en ninguno, pues en aquellos países que tienen secretario de Estado, éstos actúan con las mismas atribuciones que las que se les asignan a los subsecretarios en los países donde tienen plena vigencia, con lo cual, puede afirmarse que, en pura lógica, la existencia del uno debe excluir la del otro, pues de lo contrario, sucederá

como en España ahora, en donde ambas figuras subsisten a la par, originándose problemas en cuanto al reparto de competencias, como veremos después.

Como ya indicaba antes, una razón de peso para proceder a la creación del secretario de Estado fue la estimada necesidad por parte del Gobierno, de intensificar las acciones administrativas en ciertas áreas, lo cual me parece absolutamente correcto, pero, ¿acaso es preciso crear nuevas instituciones, manteniendo las existentes, para lograr tan interesantes fines?, ¿es que no hubiese sido posible, apreciada por el Gobierno la necesidad mencionada, configurar al subsecretario ya existente de tal modo que quedase capacitado para hacer frente a las tareas administrativas en determinados sectores? Incluso en el supuesto de que el Gobierno pensase que era imprescindible la creación del secretario de Estado, cara a conseguir imagen en el exterior—por el prestigio alcanzado en otros países por esta institución—, siempre podía haber recurrido a su creación, pero suprimiendo en el acto la otra categoría, la de subsecretario que, por el contrario, se mantuvo vigente, lográndose así una duplicidad de órganos con las mismas funciones o similares, innecesario e inoportuno si se contemplan los objetivos y fines predicados por el Decreto-ley que otorgó la autorización utilizada—políticamente—por el Gobierno para basar en ella su creación. Así, si el secretario de Estado era necesario, ¿para qué seguir manteniendo al subsecretario?, o, ¿es que las atribuciones del subsecretario no iban a pasar en su mayoría al secretario de Estado?, más adelante volveremos sobre este punto.

Pero, es que, además, como curiosidad debe significarse que, la misma norma que crea la nueva institución, en su primera parte, de carácter introductorio o fundamentador del contenido posterior, se refiere textualmente a que «La creación de cinco Secretarías de Estado queda compensada con la desaparición de diez Subsecretarías actualmente existentes.» Increíble la ingenuidad del legislador en el momento de redactar la frase transcrita. Sobraría todo comentario acerca del texto, sin embargo, es sugestiva para formular sobre ella una clara enseñanza, y por esta razón me detengo a analizarla. Que no se pretenda argüir en su favor que aquí el legislador se quería referir al ahorro, en términos económicos, que iba a suponer la nueva estructura que nacía. Es posible, y lo acepto, que así fuera. Pero, al propio tiempo, queda perfectamente manifestada la idea que, a

lo largo del presente trabajo, intento demostrar. Es decir, la misma disposición creadora de la figura del secretario de Estado pone en evidencia la no necesidad de mantener vigente la institución, ya arraigada en España, del subsecretario. El hecho de admitir que la creación de cinco Secretarías de Estado *queda compensada* con la desaparición de diez Subsecretarías existentes nos viene a demostrar, hasta qué punto una institución puede —si se quiere en realidad ahorrar en términos económicos y de simplificación de la organización administrativa— englobar y hacer desaparecer sin problemas a la otra. Queda, pues, claro que el mantenimiento—aunque sea reduciéndolo—de la figura del subsecretario, supone una reiteración en las estructuras de la Administración central del Estado, así como una posible causa de aparición de dificultades futuras originadoras de graves situaciones si antes no se llega a poner remedio mediante una nueva disposición legal en la que, o bien se consolide la existencia de los secretarios de Estado, o bien, se vuelve al estado anterior de la cuestión, en el sentido de suprimir los recientemente creados secretarios de Estado, manteniendo los tradicionalmente implantados subsecretarios, dotándoles de nuevas atribuciones que estén en consonancia con la función que en la sociedad actual realizan, y en este orden de cosas, las atribuciones que corresponden hoy a los secretarios de Estado podrían perfectamente transferirse a la esfera propia de actuación de los subsecretarios.

Así pues, una de ambas soluciones debe adoptarse para evitar la duplicidad de funciones, los posibles conflictos de competencia producidos por el entrecruzamiento de éstas y, en definitiva, el sobrecargar a las estructuras administrativas con un peso innecesario, que sólo proporciona satisfacción, a nivel exclusivamente político, en determinados individuos.

A) *Estudio de la disposición final primera*

El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Organos de la Administración Central del Estado, contiene siete disposiciones finales, de las que aquí sólo nos interesa la primera (36), que es por la que se regula genéricamente la figura, en el mencionado Real Decreto creada, del secretario de Estado.

(36) El texto de la Disposición final primera es el siguiente:

1) Los secretarios de Estado ejercerán respecto de las Unidades que se les adscriben las atribuciones previstas en los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artícu-

En efecto, la norma en cuestión parece querer dibujar dos claros supuestos que pueden darse dentro de la organización concreta de un ministerio. Por un lado, habría Departamentos ministeriales en que, además del ministro correspondiente, coexistirían un secretario de Estado y un subsecretario, cada uno de los cuales tendría sus propias atribuciones marcadas en la Ley; así, en términos muy amplios, el ministro tendría las que para él se prevén en los números 2, 3, 8, 9, 12 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el secretario de Estado tendría las que le asigna el número 1 de la disposición final primera comentada, es decir, las que prevén los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico y que, hasta que entró en vigor el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, correspondían al ministro y, finalmente, al subsecretario le estarían marcadas sus atribuciones en los seis párrafos del artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. De otro lado, habría Departamentos ministeriales en los que, además del ministro (jefe del Departamento), tan sólo estaría el secretario de Estado, el cual desarrollaría las atribuciones que le señalan los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 de la Ley de Régimen Jurídico, más aquellas otras previstas en el artículo 15 de la mencionada Ley para el subsecretario. Naturalmente, aunque la disposición final que se examina nada indique al respecto, es de señalar que pueden haber Departamentos ministeriales en los que únicamente existan el ministro y uno o varios subsecretarios, en cuyo supuesto, el reparto de atribuciones entre ambos está perfectamente delimitado en la Ley de Régimen Jurídico, pues, las que conforman el artículo 14 íntegramente serán del ministro, y las fijadas en el artículo 15 son las propias del subsecretario.

Pero, insistiendo ahora en el tema específico de los secretarios de Estado, éstos ejercerán, en relación a las Unidades que se les adscri-

lo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, sin perjuicio de la superior dirección del respectivo ministro.

2) Asimismo, los secretarios de Estado podrán desempeñar cuantas funciones les delegue expresamente el ministro-jefe del Departamento.

3) Los secretarios de Estado podrán asistir para informar a los Consejos de Ministros y a las Comisiones Delegadas del Gobierno cuando sean convocadas.

4) En aquellos Departamentos ministeriales en que no exista subsecretario, el secretario de Estado asumirá las funciones reconocidas a aquél en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

5) Los secretarios de Estado serán designados por Decreto acordado en Consejo de Ministros y a propuesta del ministro respectivo.

ben en cada caso, y sin perjuicio de la superior dirección del ministro al que estén afectos, las atribuciones siguientes:

- Poseen la iniciativa, dirección e inspección de cuantos Servicios existen en el Departamento, así como la alta inspección y restantes funciones que les correspondan en relación a los organismos autónomos que estén adscritos a dicho Departamento.
- Están facultados para nombrar y separar a las autoridades vinculadas a su Departamento, a excepción de las que se incluyen el párrafo séptimo del artículo 10 y en el número 4 del artículo 11 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (37), supuestos en los que el nombramiento y separación dependen exclusivamente del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- Pueden nombrar y separar a los funcionarios de su Departamento. Asimismo, están facultados para destinar y ascender a aquéllos en los casos en que ello sea tarea discrecional del ministro.
- Otorgar y proponer, en su caso, las recompensas que procedan, así como el ejercicio de las potestades disciplinarias y correctivas conforme a la normativa en vigor en cada momento.
- Podrán resolver, en última instancia, dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos que se promuevan contra las resoluciones de los organismos y autoridades del Departamento, salvo que una ley especial autorice recurso ante un órgano superior.
- Podrá disponer los gastos propios de los servicios de su Unidad no reservados a la competencia del Consejo de Ministros, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar del Ministerio de Hacienda la ordenación de los pagos correspondientes.

(37) El párrafo séptimo del artículo 10 se refiere a que es de la competencia del Consejo de Ministros deliberar, previamente a ser sometidas al jefe del Estado, sobre las propuestas de nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración Pública, tales como embajadores, capitanes generales de las Fuerzas Armadas, subsecretarios, directores generales, gobernadores civiles, etc.

Por su parte, el número 4 del artículo 11 establece que es competencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno: acordar los nombramientos y resolver los asuntos que, afectando a más de un Departamento de la Comisión respectiva, no requieran, atendida su importancia, ser elevados a decisión del Consejo de Ministros, a juicio del presidente de Gobierno, o no correspondan a dicho Consejo por precepto legal o reglamentario.

- Firmar, en nombre del Estado, los contratos relativos a asuntos propios de su Departamento (38).

Así pues, el secretario de Estado en España cuenta con una serie definida de atribuciones, determinadas por la ley y, que como se observará, presentan un amplio contenido en cuanto a funciones que, con anterioridad, eran de la exclusiva competencia de los ministros. Además de las facultades que la vigente normativa les asigna, los secretarios de Estado podrán llevar a cabo cuantas funciones les delegue de forma expresa el ministro jefe del Departamento al que estén adscritos. Estas delegaciones son bastante frecuentes, y ello se debe, fundamentalmente, a la total confianza que el ministro tiene depositada en su secretario de Estado, pues, lógico es adivinar, que dicho secretario de Estado pertenece al mismo partido político que el que lo propone al Consejo de Ministros para que resulte nombrado, es decir, el secretario de Estado y el ministro al que está afecto están identificacados políticamente, pues, su militancia, en la misma corriente ideológica, hace que la confianza sea mutua y, en razón a ello, el ministro se encuentra predispuesto a delegar expresamente en su secretario de Estado un conjunto bastante nutrido de funciones.

Las atribuciones señaladas hasta este momento para el secretario de Estado serían las que tendría asignadas en el primero de los supuestos a que anteriormente me refería. Pero, ¿y en el segundo caso?, ¿qué competencias tendrían los secretarios de Estado? La respuesta es simple, pues, según se desprende de la propia disposición final, en su número 4, en aquellos Departamentos ministeriales en los que no haya un subsecretario, el secretario de Estado tendrá a su cargo las funciones reconocidas por el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado al subsecretario; es decir, que en el presente supuesto, el secretario de Estado, además de las atribuciones que siempre habrá de asumir por estar contenidas en el Real Decreto que da origen a su existencia, y de todo el amplio conjunto de las que su respectivo ministro le delegue expresamente, se verá también afectado por la lista de competencias que la ley asigna al subsecretario cuando lo hay.

Luego, entonces, si la propia norma creadora de la figura del secretario de Estado, admite ya que pueden haber casos en que para

(38) Dicha atribución se refleja asimismo en la Ley de Contratos del Estado, en sus artículos 2 y 3, y en el Reglamento General de Contratación, artículos 16 y 18.

un Departamento sólo existan nombrados un ministro y un secretario de Estado, repartiéndose las funciones entre ambos, ¿por qué se permite la coexistencia de un tercero?, o, ¿es que acaso el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, suponga el primer paso en el camino para elevar de rango la denominación de subsecretario, consolidando poco a poco el nombre de secretarios de Estado para ir haciendo desaparecer el de subsecretario que parece inferior? Este hecho que históricamente ya ocurrió en algún otro país europeo, en donde se afianzó como más relevante la denominación de secretarios de Estado, abandonándose paulatinamente la de subsecretarios, no creo que vaya a producirse en España, o al menos estimo, que no es esa la intención que ha llevado al legislador a la hora de crear la institución del secretario de Estado, puesto que, cuestiones semánticas aparte, lo que parece haber quedado claro es que el propósito no fue otro que el de asignar a personalidades políticas un cargo en la Administración y, como no todos los candidatos podían ocupar una cartera ministerial, se realizó el compromiso de crear una nueva institución que diese cabida en las altas esferas de la Administración a todas aquellas personas políticas que pudiesen quedar fuera del reparto de los Departamentos ministeriales.

Por tanto, sea cual sea el término utilizado, la realidad que cubre es idéntica y, en consecuencia, considero inadmisibles la existencia de ambas figuras, secretario de Estado y subsecretario, para desempeñar unas funciones que pueden perfectamente ser llevadas a cabo por una sola de ellas, con el ahorro consiguiente que esto supone para la ya de por sí débil economía nacional.

Del mismo modo que el Real Decreto de Reforma, considera posible la existencia de Departamentos ministeriales que no tengan subsecretarios, en cuyo caso el secretario de Estado desempeñaría sus propias atribuciones y las de aquél, ¿por qué no se ha hecho a la inversa y no hubiese sido preciso crear los secretarios de Estado?; es decir, ¿por qué no se han atribuido a los ya institucionalizados subsecretarios, por vía de delegación de competencias o por vía de atribuciones directas de funciones, las que se han otorgado a los secretarios de Estado? La contestación a estas interrogantes es obvia. Se ha intentado, y con éxito hasta el momento, la creación de un escalón ficticio, funcionalmente inexistente, pero que ha procurado el fin perseguido, es decir, la extensión del nivel político de la Administración, y ello para acoger en el seno de las capas más altas de ésta a un número más o

menos amplio de hombres políticos que era preciso instalar en los distintos Departamentos ministeriales (39).

Por otra parte, cabe señalar como cuestión diferente, pero asimismo regulada—tan sólo en forma escueta y no exhaustiva— por el párrafo tercero de la disposición final primera a que me vengo refiriendo, la concerniente a la presencia o no de los secretarios de Estado en los Consejos de Ministros. Según el tenor del mencionado párrafo, los secretarios de Estado podrán asistir para informar a los Consejos de Ministros y a las Comisiones Delegadas del Gobierno cuando sean convocadas.

Indudablemente, el contenido de este precepto está tomado—como se recordará— de los vigentes elaborados en otros países, así como de la práctica institucionalizada en diversos Estados de la Europa occidental. En efecto, aunque la norma expresamente no haga alusión al tema, puede considerarse que, al igual que sucede en los diferentes países en que la figura del secretario de Estado—como cargo político— está institucionalizada, también en España, los secretarios de Estado podrán estar presentes en las reuniones del Consejo de Ministros, cuando en el orden del día de dicho órgano se hallen insertas determinadas cuestiones que, por su contenido específico, afecten al secretario de Estado correspondiente. En estos casos, se invita al secretario de Estado para que asista a la reunión del Consejo e informe sobre la controvertida cuestión de su dominio de competencia. El hecho de que pueda asistir en estos supuestos concretos a las deliberaciones del Consejo de Ministros, no supone en absoluto que esté facultado para participar en las deliberaciones del alto organismo, pues, su presencia tiene como base de justificación el mero hecho de informar sobre aquella o aquellas materias pertenecientes a su especialidad, o que de

(39) En el mismo sentido, *Vid.* el importante y valiente artículo de GARRIDO FALLA: *Los secretarios de Estado*, publicado en el diario «Informaciones» de Madrid, el día 18 de julio de 1977, en donde el autor estima que los términos secretario de Estado y subsecretario cubren situaciones estrictamente idénticas, y continúa diciendo: «Entre nosotros, la figura del subsecretario está perfectamente institucionalizada en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y, por vía de delegación de competencias o por vía de atribuciones directas de funciones, puede jugar exactamente el mismo papel de los nuevos secretarios de Estado, cuya justificación resulta entonces muy cuestionable. Como siempre, la explicación en estos casos es puramente política y nada tiene que ver con las exigencias racionales de una reforma administrativa». El autor concluye afirmando que: «de la misma forma que el terreno antes vacío entre directores generales y jefes de Sección vino a cubrirse con escalones intermedios para satisfacer el natural deseo de ascenso de los funcionarios, ahora se crea un escalón (funcionalmente inexistente) entre ministro y subsecretario, para satisfacer el también natural deseo de ascenso de los políticos. Obviamente, no puede haber Ministerios para todos».

algún modo le afectan por sus atribuciones concretas. Obvio es, pues, decir que tampoco los secretarios de Estado tendrán posibilidad de votar en el momento de adoptarse las decisiones en el seno del Consejo de Ministros mediante puesta a votación de sus miembros, incluso aunque la materia objeto de discusión y voto fuese de la total y absoluta competencia o afinidad con el secretario de Estado presente. Lo mismo sucederá en el caso de que, en lugar de tratarse de las reuniones del Consejo de Ministros, nos refiriésemos a las que periódicamente celebran las Comisiones Delegadas del Gobierno; en éstas, el secretario de Estado puede asistir, si bien, su papel en ellas es simplemente el de informar de los asuntos que allí figuren en el orden del día y tengan que ver de alguna manera con el cometido o materia de que se ocupa el secretario de Estado en cuestión, en el desempeño de su cargo dentro del Departamento ministerial afectado. Por tanto, en ambos casos —reuniones del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno— la presencia del secretario de Estado tiene un mero carácter informativo o de asesoramiento, nunca decisorio ni vinculante. Todo esto es así debido a una fundamental razón que parece deducirse de las disposiciones vigentes: el secretario de Estado no forma parte del Gobierno. Con ello abordamos otra importante cuestión del presente análisis.

Así es, la polémica en torno a si el secretario de Estado integra o no el Gobierno, ya hemos visto que está suscitada en la mayoría de los países en que dicha figura existe. En España, sin embargo, el tema —desde mi punto de vista— no presenta demasiada confusión por el momento, dado que, el juego de los artículos 98.1 y 100 de la Constitución de 1978, con el párrafo 5 de la disposición final primera del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, nos ofrece una solución coherente y válida en el sentido negativo de la mencionada alternativa.

En efecto, el artículo 98.1 del texto constitucional establece que, el Gobierno está compuesto por el presidente, los vicepresidentes en su caso, los ministros y los demás miembros que establezca la ley. Esta coletilla de «los demás miembros que establezca la ley», puede dar lugar a que por una futura ley se disponga que los secretarios de Estado formen parte del Gobierno (40), es decir, la posibilidad está abierta en el texto constitucional; sin embargo, hasta el presente, ninguna norma con rango de ley, se ha ocupado de la inclusión de esta figura entre

(40) En parecidos términos se expresa ALZAGA: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Edt. Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 620.

las que conforman el Gobierno. Por su parte el artículo 100 de la vigente Constitución, que se ocupa de definir el método mediante el cual habrán de ser designados los demás miembros del Gobierno que no son el presidente, señala cómo los restantes miembros del Gobierno, es decir, los vicepresidentes en su caso y los ministros, habrán de ser nombrados y separados por el Rey, *a propuesta de su Presidente*, mientras que el párrafo 5 de la disposición final primera del Real Decreto ya reiterado, refiriéndose a los secretarios de Estado, subraya que, éstos serán designados por Decreto acordado en Consejo de Ministros *y a propuesta del ministro respectivo*. Luego, queda claro, que si para ser miembro del Gobierno se requiere ser propuesto por su presidente y nombrado por el Rey, el secretario de Estado, insisto —por el momento—, no puede encuadrarse como perteneciente al Gobierno, ya que, ni le nombra el Rey porque es designado por Decreto acordado en Consejo de Ministros, ni tampoco es propuesta su designación por el presidente del Gobierno, sino que lo ha de ser por el ministro correspondiente. En consecuencia, hay que ser concluyente al afirmar, que los secretarios de Estado en España no son miembros del Gobierno ni forman parte de él, a tenor de la normativa actualmente en vigor sobre la materia.

He de añadir, que sería de desear, que en ningún momento se llegase a incluir por ley a los secretarios de Estado entre los miembros del Gobierno, pues, las experiencias habidas en países como Francia en épocas pasadas, demuestran lo innecesario e ineficaz que resulta semejante postura, que a lo único que conduce, como ocurre en el actual sistema inglés, es a la creación y consolidación posterior de un órgano más reducido que el Gobierno, pues, de lo contrario, el gran número de individuos que formarían parte del Gobierno acabarían por desbordar los moldes, características y fines que desde sus orígenes posee la institución. En este sentido, estimo que, nunca debiera hacerse uso de la autorización que se contiene en la última parte del número 1 del artículo 98 de la Constitución española.

En cuanto a la responsabilidad política del secretario de Estado en España cabe señalar que, al no ser miembro del Gobierno y, por tanto, no estar presente en los Consejos de Ministros, su responsabilidad política personal quedará diluida en la general del ministro al que está afecto y del que depende orgánicamente. Por tanto, la responsabilidad política reside única y exclusivamente en el ministro, sin embargo, cada secretario de Estado habrá de responder de su propia

actuación ante el ministro al que se encuentre vinculado, debiendo en todo momento dar fiel cumplimiento a las directrices e instrucciones dadas por su ministro respectivo. En este orden de actuaciones tampoco deben producirse problemas, puesto que, como ya quedó expuesto anteriormente, en España como en la mayoría de los países en que el secretario de Estado es nombramiento político, la relación existente entre éste y su ministro, es más que de subordinación, de confianza, ya que ambos son afines políticamente. Además, según se desprende del contenido del texto de los artículos 101 y 108 y concordantes de la Constitución, el Gobierno es responsable políticamente y en términos solidarios ante el Congreso (41), lo que implica que los secretarios de Estado, al no ser miembros del Gobierno, no son responsables políticamente ante dicha Cámara legislativa.

B) *El desarrollo de la institución*

Hasta el momento he examinado el origen actual, los caracteres, la naturaleza y la relevancia de la figura del secretario de Estado en España. Sin embargo, para completar este trabajo, parece útil el pasar revista a la institución desde la óptica de su propio desarrollo, desarrollo que ha venido a ser la manifestación externa de la natural existencia del secretario de Estado. Por ello, es oportuno ahora analizar el proceso seguido en cada caso y dentro de cada Ministerio, en torno a la normativa positiva que regula la cuestión y que está vigente hoy en España.

Será precisamente el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, el que en su artículo 1 comience por señalar cómo, a partir de entonces, quedaría organizada la Administración Central del Estado en los Departamentos ministeriales siguientes:

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| — Asuntos Exteriores. | — Industria y Energía. |
| — Justicia. | — Agricultura. |
| — Defensa. | — Comercio y Turismo. |
| — Hacienda. | — Presidencia. |
| — Interior. | — Economía. |
| — Obras Públicas y Urbanismo. | — Transportes y Comunicaciones. |
| — Educación y Ciencia. | — Sanidad y Seguridad Social. |
| — Trabajo. | — Cultura y Bienestar. |

(41) Vid. ALZAGA: *Comentario sistemático...*, op. cit., p. 632.

A continuación, el Real Decreto va procediendo a fijar, de forma general, cómo quedarán estructurados los Departamentos de nueva creación, las fusiones operadas, y las restantes modificaciones introducidas en la estructura ministerial, para terminar obligándose en el número 1 de la disposición final segunda, a que en un plazo de cuatro meses, el Gobierno, a través de Decretos acordados en Consejo de Ministros, iría aprobando las disposiciones reguladoras en las estructuras orgánicas de cada Departamento, acordando la creación, modificación, fusión y supresión de cuantas unidades, dependencias y organismos se consideren convenientes, así como su definitiva adscripción a los Departamentos ministeriales que corresponda. Lógicamente, el plazo de cuatro meses estimado transcurrió y la nueva estructura sólo había sido aprobada para algunos pocos Ministerios, quedando otros que irían desarrollando su composición a lo largo del tiempo. Pero ahora lo que me interesa es extraer a los secretarios de Estado que eran incluidos en aquellas estructuras de nueva creación, para proceder a su estudio de modo individual.

El Real Decreto ya repetido, vino a crear en algunos Departamentos ministeriales la figura del secretario de Estado, en otros mantuvo la del subsecretario, y, en fin, para otros compatibilizó la existencia de ambos. Así:

- En el Ministerio de Defensa que se creaba, se configura una Subsecretaría.
- En el Ministerio de Hacienda se crea la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público.
- En el Ministerio de Educación y Ciencia se crea la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.
- En el Ministerio de Comercio y Turismo se crea una Secretaría de Estado de Turismo.
- En el Ministerio de la Presidencia se crea una Secretaría de Estado para la Administración Pública.
- En el creado Ministerio de Economía se configura una Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económicas.
- En el creado Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se configura una Subsecretaría (genérica) y la Subsecretaría de la Seguridad Social.

- En el creado Ministerio de Cultura y Bienestar se configuran una Secretaría de Estado de Cultura y una Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte.

Los restantes Departamentos ministeriales mantuvieron su anterior estructura orgánica, a excepción, lógicamente, de los que desaparecieron, cuyos órganos, tales como Subsecretarías y Direcciones Generales, fueron asumidos e integrados en otros Departamentos afines.

Pero examinemos cuál ha sido el camino recorrido por cada uno de los órganos descritos, así como por otros que con posterioridad fueron creados, hasta avocar en la estructura organizativa de la Administración Central del Estado vigente hoy día en España. Quizá para conseguir este propósito sea metodológicamente más útil el ir analizando el desarrollo por Departamentos ministeriales individualizados.

a) *Presidencia del Gobierno*

Dentro de este Departamento ministerial se crearon en 1977: un ministro adjunto para las Regiones y un ministro adjunto para las Relaciones con las Cortes. Por Decreto 1962/1977, de 11 de julio, se establecieron una serie de medidas urgentes, encaminadas a fijar cuáles serían los servicios o unidades de actuación dependientes de ambos ministros. Así (42):

- 1) Como órgano de apoyo y asistencia del ministro adjunto para las Regiones se crea (art. 3, núm. 1):
— Un secretario general con rango de subsecretario.
- 2) Como órgano de apoyo y asistencia del ministro adjunto para las Relaciones con las Cortes se crea (art. 3, núm. 2):
— Un secretario general de Relaciones con las Cortes con categoría administrativa de subsecretario.

También en el mismo Decreto, se contempla la creación de un adjunto al vicepresidente tercero del Gobierno, el cual tendrá categoría administrativa de subsecretario (art. 2).

Otro Decreto de la Presidencia del Gobierno (43) estableció como dependencia directa del ministro de la Presidencia, la Secretaría de Estado para la Administración Pública (art. 2, núm. 1). El secretario de

(42) Publicado en el «BOE» del 12 de julio de 1977, núm. 165.

(43) Decreto 2781/1977, de 28 de octubre, «BOE» núm. 287, de 8 de noviembre de 1977.

Estado para la Administración Pública, bajo la inmediata dirección del ministro de la Presidencia, cuidará de la coordinación general de los órganos de la Administración del Estado y de las acciones administrativas interministeriales; presidirá las Comisiones de subsecretarios cuando no asista a ellas el ministro de la Presidencia; ejercerá respecto de las unidades que se le adscriben las atribuciones a que se refieren los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y asumirá las funciones del artículo 15 del mismo texto legal y cuantas otras le delegue expresamente el ministro (art. 3, núm. 1).

Se adscriben a la Secretaría de Estado para la Administración Pública los siguientes Centros directivos y Organismos (art. 3, núm. 2):

- La Dirección General de la Función Pública.
- La Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral, que pasa a denominarse en adelante Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
- La Dirección General de Servicios.
- La Gerencia de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
- El Organismo autónomo Instituto Nacional de Administración Pública.

El secretario de Estado para la Administración Pública recibirá asistencia directamente de un Gabinete Técnico que estará constituido por los vocales asesores a que hace mención el artículo 2, número 3 del Decreto 573/1974, de 7 de marzo (art. 10, núm. 1). Adscritas a la Secretaría de Estado para la Administración Pública estarán: la Asesoría Jurídica y la Intervención Delegada y Oficina de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, con la estructura orgánica que establece el Decreto 680/1976, de 8 de abril, sin perjuicio de su dependencia funcional del Ministerio de Hacienda y la Asesoría Económica (art. 10, núm. 2). Por último, el secretario de Estado para la Administración Pública formará parte, junto con el secretario general técnico y los directores generales del Ministerio, de un Consejo de Dirección ubicado en el Ministerio y que preside el ministro de la Presidencia (art. 14).

Por un Real Decreto número 341/1978, de 2 de marzo, de la Presidencia del Gobierno, se crea como órgano de apoyo y asistencia del ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, un secretario general, con categoría administrativa de subsecretario.

Un Decreto de la Presidencia del Gobierno (44) vino a crear la Secretaría de Estado para la Información. En dicha norma se regula, en una primera aproximación, el carácter y las funciones del secretario de Estado para la Información. Así, el secretario de Estado para la Información dependerá de manera directa del presidente del Gobierno, teniendo como principal misión la de actuar como portavoz del Gobierno (arts. 1 y 2), y en tal sentido, tendrá a su cargo la coordinación de las relaciones del Gobierno con los medios de comunicación y la armonización de las actividades de los servicios de información, prensa y relaciones públicas de la Administración Central, tanto en el interior como en el exterior, ejerciendo, además, todas aquellas funciones que le sean delegadas por el presidente del Gobierno (art. 3). Para dar cumplimiento eficaz a sus obligaciones, el secretario de Estado contará, además de con un máximo de cinco asesores (disposición final tercera), con las siguientes unidades (art. 4):

- Un Gabinete Técnico y una Secretaría General, con nivel orgánico de Dirección General.
- Cinco unidades con nivel orgánico de Subdirección General.

Con posterioridad, se publicó un Real Decreto (45) de la Presidencia del Gobierno en el que se insertaba la estructura orgánica y funciones de la Secretaría de Estado para la Información. En el Real Decreto se definía dicha Secretaría de Estado como el órgano de coordinación de las relaciones del Gobierno con los Medios de Comunicación, que armonizaba las actividades de los servicios de información, prensa y relaciones públicas de la Administración Central, facilitando información acerca de la actividad del Gobierno, ejerciendo las competencias que tiene atribuidas en materia de comunicación social, y actuando su titular como portavoz del Gobierno (art. 1). Para dar cumplimiento a las funciones que tiene encomendadas, la Secretaría de Estado puede recabar información y cooperación de los distintos Departamentos ministeriales (art. 2). La composición por órganos de la Secretaría de Estado para la Información es la siguiente (art. 3):

- La Secretaría General, con nivel orgánico de Dirección General.
- La Dirección General de Relaciones Informativas.

(44) Decreto 2157/1978, de 1 de septiembre, «BOE» núm. 221, de 15 de septiembre de 1978.

(45) Real Decreto 565/1979, de 16 de marzo, «BOE» núm. 73, de 26 de marzo de 1979.

Por su parte, y como órganos que están al servicio directo del secretario de Estado para la Información, la norma vigente señala los siguientes (art. 4):

- Gabinete Técnico, con nivel orgánico de Subdirección General.
- Subdirección General de Documentación.

Finalmente, añadir que la Secretaría de Estado para la Información contará con los vocales asesores, consejeros técnicos y directores de Programas que se determinen en las plantillas orgánicas correspondientes (art. 8).

Un Decreto de la Presidencia del Gobierno, el número 2158/1978, de 1 de septiembre, vino a dar nivel orgánico de Subsecretaría al Gabinete del presidente del Gobierno (art. 1). Dicho Gabinete prestará asistencia al presidente del Gobierno, al que estará directamente adscrito, siempre que éste lo requiera, ejerciendo, además, cuantas funciones por él le sean encomendadas (arts. 1 y 2). El Gabinete constará de (art. 3):

- Una Secretaría General.
- Una Dirección de Estudios.
- Una Dirección de Coordinación.

Por un Real Decreto, el número 711/1979, de 5 de abril, se nombran ministros del Gobierno, y por otro Real Decreto, el número 708/1979, también de 5 de abril, se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado (46). Así, pues, los Departamentos ministeriales en la actualidad, una vez publicados los Reales Decretos citados, que modifican el de 4 de julio de 1977, son los siguientes:

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| — Asuntos Exteriores. | — Industria y Energía. |
| — Justicia. | — Agricultura. |
| — Defensa. | — Comercio y Turismo. |
| — Hacienda. | — Presidencia. |
| — Interior. | — Economía. |
| — Obras Públicas y Urbanismo. | — Transportes y Comunicaciones. |
| — Educación. | — Sanidad y Seguridad Social. |
| — Trabajo. | |

(46) Publicados ambos en el «BOE» núm. 83, de 6 de abril de 1979.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO

- Cultura.
- Adjunto al presidente (sin Cartera).
- Relaciones con las Comunidades Europeas (sin Cartera).
- Adjunto para las Relaciones con las Cortes (sin Cartera).
- Administración Territorial.
- Universidades e Investigación.

Un Real Decreto de 27 de abril de 1979, número 983/1979, de la Presidencia del Gobierno, crea los órganos de apoyo y asistencia del ministro adjunto al presidente. En tal sentido, se crean (art. 1):

- Un secretario general, con categoría administrativa de subsecretario.
- Un secretario técnico, con categoría administrativa de director general.

En resumen, por lo que a la Presidencia del Gobierno se refiere, puede señalarse que a ella pertenecen los siguientes altos órganos de la Administración Central:

- Ministro de la Presidencia, del que dependen:
 - Un secretario de Estado para la Administración Pública.
 - Un secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional.
- Ministro adjunto al presidente, del que depende con categoría administrativa de subsecretario:
 - Una Secretaría General.
- Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, del que depende con categoría administrativa de subsecretario:
 - Un secretario general.
- Ministro adjunto para las Relaciones con las Cortes, del que depende con categoría administrativa de subsecretario:
 - Un secretario general de Relaciones con las Cortes.
- Secretario de Estado para la Información, dependiente directamente del presidente del Gobierno.
- Gabinete del presidente del Gobierno, adscrito directamente al presidente y con nivel orgánico de Subsecretaría.

b) *Asuntos Exteriores*

En este Departamento ministerial está ubicada una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y una Subsecretaría de Asuntos Exteriores.

En este Departamento se advierte, pues, la existencia de un secretario de Estado y de un subsecretario, lo que, como ya puse en su momento de relieve, supone una duplicidad de órganos con carácter similar, y aunque, como ahora veremos, las competencias de ambas figuras están delimitadas por la ley, lo cierto es que todas podrían perfectamente estar encargadas a uno sólo de los órganos, evitándose así la reiteración que supone la coexistencia de los dos.

Un Real Decreto (47) asume la reorganización del Departamento actualmente en vigor. En él se contempla la existencia de una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y de una Subsecretaría con la misma denominación.

En cuanto a la primera de ambas figuras, la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, el Real Decreto fija que tendrá a su cargo la coordinación general de los órganos del Ministerio, ejerciendo respecto de ellos las atribuciones a que se refieren los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, así como todas aquellas otras que el ministro le delegue de manera expresa. No hay que olvidar, que el secretario de Estado de Asuntos Exteriores actúa siempre bajo la superior dirección del titular del Departamento, es decir, del ministro de Asuntos Exteriores (art. 3). El texto regulador de la figura establece que, bajo la inmediata dependencia del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, se integra (artículo 3, núm. 1):

- El Gabinete Técnico del secretario de Estado, con nivel orgánico de subdirector general, asistido por un director adjunto con categoría de jefe de Servicio.

Por lo que respecta al subsecretario de Asuntos Exteriores, el Real Decreto anuncia que tendrá las facultades que le atribuye la Ley Orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores de 31 de diciembre de 1945, el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el Reglamento de la Carrera Diplomática y disposiciones complementarias (art. 4). Directamente dependiente del subsecretario de Asuntos Exteriores figuran (art. 4, núm. 1 al 10):

- El Gabinete Técnico del subsecretario, con nivel orgánico de subdirector general. Estará asistido por un director adjunto de dicho Gabinete con la categoría de jefe de Servicio.

(47) Real Decreto 984/1979, de 27 de abril, «BOE» núm. 104, de 1 de mayo de 1979.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO

- La Escuela Diplomática, al frente de la cual figura un director, que tendrá categoría personal de director general.
- La Asesoría Jurídica Internacional, con rango de Subdirección General, a cuyo frente hay un jefe de la Asesoría.
- La Asesoría Económica, a cuyo frente hay un jefe de la Asesoría que habrá de pertenecer al Cuerpo de Economistas del Estado.
- La inspección de Embajadas con rango de Subdirección general. Al frente de la misma habrá un inspector general.
- La Dirección de Relaciones con la Santa Sede, con nivel orgánico de Servicio.
- La Asesoría Jurídica-Abogacía del Estado, a cuyo frente está un abogado del Estado-jefe.
- Las Comisiones Interministeriales de Límites con Portugal, Francia, Ferrocarriles Transpirenaicos y Ríos Fronterizos. Al frente de estas Comisiones figura como presidente un embajador de España.
- La Intervención Delegada y Oficina de Contabilidad, al frente de la que hay un interventor delegado perteneciente al Cuerpo de Intervención y Contabilidad del Ministerio de Hacienda.
- El Patronato de Casas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por tanto, del ministro de Asuntos Exteriores dependen, al nivel orgánico que estudiamos:

- Una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores.
- Una Subsecretaría de Asuntos Exteriores.

c) *Justicia*

A este Departamento ministerial se encuentra adscrita una Subsecretaría, al frente de la cual figura el subsecretario de Justicia, que tendrá las atribuciones que el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado le tiene asignadas como jefe superior del Ministerio después del ministro.

Así, pues, del ministro de Justicia depende directamente:

- Una Subsecretaría de Justicia.

d) *Defensa*

El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, vino a crear el Ministerio de Defensa que, a partir de entonces, se ocuparía de la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en lo relativo a la Defensa Nacional, así como de la ejecución de la política militar correspondiente, quedando integrados en dicho Departamento todos los organismos y unidades de los antiguos Ministerios del Ejército, Marina y Aire, que fueron suprimidos, excepto la Subsecretaría de Aviación Civil, que pasó a depender de otro Departamento.

Al Ministerio de Defensa queda adscrita una Subsecretaría, cuyo titular asumirá, entre otras, las funciones, atribuciones y responsabilidades que correspondían, según la normativa vigente en el momento en que se creó el nuevo Departamento, a los anteriores subsecretarios del Ejército y del Aire, así como las que, siendo propias de la figura de subsecretario, estaban referidas en el punto ocho del preámbulo de la Ley 9/1970, de 4 de julio, orgánica de la Armada, cualesquiera que fuesen las autoridades superiores de la Administración Naval que, en el instante de dictarse el Real Decreto, las desempeñaran. Así, pues, quedaron extinguidos los cargos de subsecretario del Ejército y del Aire, así como el de almirante secretario general a que se refería el artículo 20 de la citada Ley Orgánica de la Armada. A partir, pues, de la promulgación del Real Decreto, tan sólo habrá una Subsecretaría de Defensa, al frente de la cual habrá un oficial general o almirante en situación de actividad.

Con posterioridad, se dictó un Decreto (48) por el que se establecía la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Defensa. La estructura del Departamento quedó de la siguiente manera (art. 3, números 1 al 5):

- Los órganos de mando y dirección de la cadena de mando militar de cada uno de los tres Ejércitos.
- Los órganos político-administrativos que por su naturaleza no se encuentren encuadrados en la cadena de mando militar.
- La Dirección General de la Guardia Civil.
- Los órganos de información y de relación dependientes directamente del ministro.
- Los altos órganos consultivos y de asesoramiento del ministro.

(48) Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, «BOE» núm. 265, de 5 de noviembre de 1977.

Pues bien, dentro de los órganos de dirección de la rama político-administrativa, el Decreto referido encuadra al subsecretario de Defensa (art. 11, núms. 1 al 4), al que define como el principal colaborador del ministro en las tareas políticas y especialmente en la gestión de los recursos de orden legal, financiero y de los que se determinen de personal del Ministerio de Defensa. Asimismo, el subsecretario de Defensa es el encargado de dar trámite a los asuntos relacionados con el Consejo de Ministros y los Organismos del Estado ajenos al Ministerio de Defensa, a excepción de aquellos que, debido a sus especiales características, requieran distinta tramitación. También el subsecretario tendrá a su cargo la Acción Social del Ministerio y las cuestiones administrativas específicas de los organismos no encuadrados en la cadena de mando militar, en la Dirección General de Armamento y Material o del Centro Superior de Información de la Defensa. De otra parte, insiste el Decreto, el cargo de subsecretario de Defensa será desempeñado por un oficial general de cualquiera de los tres Ejércitos en situación de actividad.

Por último, cabe señalar que, según el tenor del artículo 12, números 1 y 2 del presente Decreto, la Subsecretaría de Defensa se articula, bajo la directa dependencia de su titular, en los siguientes organismos:

- Una Secretaría General para Asuntos de Personal y Acción Social.
- Una Secretaría General para Asuntos Económicos.
- Una Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa.
- Una Secretaría General Técnica.

e) *Hacienda*

Por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, se crea en el seno del Ministerio de Hacienda la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, la cual deberá asumir las competencias relacionadas con las Direcciones Generales del Tesoro, Presupuestos, Patrimonio del Estado y Seguros. Al mismo tiempo, se suprime la Subsecretaría de Economía Financiera.

Un Decreto de reorganización del Ministerio de Hacienda (49) prevé que a la entonces existente Subsecretaría de Hacienda, cuya denominación se conserva, continuarían atribuidas las facultades y funcio-

(49) Decreto 1973/1977, de 29 de julio, «BOE» núm. 185, de 4 de agosto de 1977.

nes no asignadas específicamente, en los restantes artículos de que se componía el Decreto, a la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, así como la gestión de los Servicios comunes del Departamento y la representación y delegación general del ministro, sin perjuicio de lo que éste pudiera hacer con el subsecretario de Presupuesto y Gasto Público (art. 1). También se refiere el Decreto a las competencias propias del subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, y en tal sentido señala que corresponderá a dicho subsecretario conocer y resolver, salvo cuando se trate de facultades propias del ministro de Hacienda que no le hayan sido delegadas o específicas de los titulares de los respectivos Centros, los asuntos y expedientes relacionados con las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado y de las Direcciones Generales del Tesoro, Presupuestos, Patrimonio del Estado y Seguros (art. 2).

Con fecha de 31 de octubre de 1977 el Ministerio de Hacienda dictó una Orden en la que desarrolla el Decreto de reorganización de 29 de julio ya citado. En dicha Orden se contemplan dos Subsecretarías, una genéricamente denominada Subsecretaría de Hacienda y otra la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público. La primera queda integrada por los siguientes órganos con rango de Subdirección General:

- Gabinete Técnico.
- Gabinete de Coordinación Tributaria.
- Oficialía Mayor.
- Secretaría General.

Según la citada Orden, del subsecretario de Hacienda dependerán directamente:

- La Asesoría Económica.
- La Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado.
- El Servicio Central de Recursos.
- El inspector general (Real Decreto de reorganización parcial del Ministerio de Hacienda, de 27 de abril de 1979, número 929/1979, publicado en el «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 1979).

La Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público queda integrada por los siguientes órganos con rango de Subdirección General:

- Secretaría General.
- Gabinete Técnico.
- Subdirección de Estudios Económicos del Sector Público.

En dependencia directa del subsecretario de Presupuesto y Gasto Público estarán:

- La Secretaría de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público, con categoría de Subdirección General.
- La Asesoría Jurídica, con categoría de Jefatura de Sección.

f) *Interior*

A partir de la publicación del ya reiterado Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, el que con anterioridad se había venido llamando Ministerio de la Gobernación pasaba a denominarse Ministerio del Interior (art. 4).

Por un Real Decreto (50) se promulga la estructura y las funciones de los órganos directivos de la Policía. Este texto vino a desarrollar el artículo 3, números 1 y 2, y el artículo 6 de la Ley de Policía, de 4 de diciembre de 1978. A tenor del Real Decreto citado, el ministro del Interior ostenta el mando superior de la Policía. Dicho mando será ejercido directamente, bajo la inmediata autoridad del ministro, por el director de la Seguridad del Estado, de quien dependerá el director general de la Policía (art. 1). La estructura de la Dirección de la Seguridad del Estado, a los efectos mencionados en el artículo 1, será la siguiente (art. 2):

- Director de la Seguridad del Estado, con categoría de subsecretario, el cual asume la jefatura de la Dirección, la de los Cuerpos integrantes de la Policía, disponiendo la organización y ejecución de todos sus servicios.

Dependerán directamente del director de la Seguridad del Estado, con nivel orgánico de Subdirección General:

- El Gabinete de Asuntos Legales.
- El Gabinete de Coordinación.
- La Inspección General de la Policía Nacional.
- La Junta de Gobierno.

El artículo 3 del Real Decreto señala como funciones propias de la Dirección de la Seguridad del Estado, en relación con la Policía, las siguientes:

(50) Real Decreto 1110/1979, de 10 de mayo, «BOE» núm. 115, de 14 de mayo de 1979.

- 1) La dirección de las funciones atribuidas al Cuerpo Superior de Policía y al Cuerpo de la Policía Nacional.
- 2) La distribución territorial de los efectivos y Unidades del Cuerpo Superior de Policía y del Cuerpo de la Policía Nacional.
- 3) La selección, formación, régimen disciplinario y, en general, cuantas cuestiones se refieran a la aplicación del régimen estatutario de los Cuerpos Superior de Policía, de la Policía Nacional, Administrativo y Auxiliar de Seguridad.
- 4) La inspección de todos los Servicios y Unidades e instalaciones de la Policía.
- 5) Las demás funciones que las disposiciones vigentes atribuyan a la Dirección General de Seguridad o a su titular.

Finalmente, el artículo 4 del Real Decreto, al referirse a la supresión de órganos, establece que queda extinguida la Subsecretaría de Orden Público, creada por Real Decreto 1715/1976, de 16 de julio. En tal sentido, las funciones y órganos de la misma que se fijaban en el Real Decreto 1374/1978, de 16 de junio, pasaron desde ahora a integrarse en la Subsecretaría del Interior, excepción hecha del Gabinete Técnico que quedó suprimido. También por el Real Decreto que comentamos quedó suprimida la antigua Dirección General de Seguridad, siendo asumidas sus funciones por la Dirección de la Seguridad del Estado.

Así pues, resumiendo, del Ministerio del Interior van a depender al nivel que estudiamos:

- Una Subsecretaría del Interior, con un subsecretario al frente.
- Una Dirección de la Seguridad del Estado, a cuya cabeza está el director de la Seguridad del Estado, el cual ostenta la categoría de subsecretario.

g) Obras Públicas y Urbanismo

Este Departamento es otro de los que nacieron con el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, en el cual se determinaba que estaría integrado por los siguientes órganos (art. 5):

- 1) Todos los órganos y entidades del Ministerio de Obras Públicas, entonces extinguido, que no se transferían al Ministerio de Transportes y Comunicaciones por dicho Real Decreto.

- 2) Todos los órganos y entidades hasta aquel momento dependientes del que había sido Ministerio de la Vivienda.
- 3) La Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente del Ministerio de la Presidencia.

Por un Decreto de 29 de julio de 1977, número 1917, se procede a crear la organización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. En él se incluyen dos Subsecretarías, la de Infraestructura y Vivienda, y la de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Dependerán de la primera:

- La Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales.
- La Dirección General de Obras Hidráulicas.
- La Dirección General de Puertos y Señales Marítimas.
- La Dirección General de la Vivienda.
- La Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación.
- Los restantes Consejos, órganos y unidades adscritas a las anteriores Subsecretarías de Obras Públicas y de la Vivienda.
- Dependerán del titular del Departamento, a través de esta Subsecretaría, los Organismos autónomos anteriormente adscritos al Ministerio de Obras Públicas, así como el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), y el Instituto Nacional para la Calidad de la Edificación (INCE).

Por lo que se refiere a la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, dependerán de ella:

- La Dirección General de Urbanismo.
- La Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente.
- A través de esta Subsecretaría, se ejercitarían las competencias que correspondían al Ministerio de la Vivienda en relación con el órgano desconcentrado Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona.
- Dependerán del titular del Departamento, a través de esta Subsecretaría, los Organismos autónomos Instituto Nacional de Urbanización (INUR) y Comisión de Planeamiento del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO).

Con posterioridad se dicta un Real Decreto (51) hoy vigente y regulador de la materia, por el que se reorganiza parcialmente el Mi-

(51) Real Decreto 930/1979, de 27 de abril, «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 1979.

nisterio de Obras Públicas y Urbanismo. En dicha norma jurídica, se define al subsecretario de Obras Públicas y Urbanismo como el jefe superior del Departamento, después del ministro, y con tal carácter tiene las facultades atribuidas en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, correspondiéndole la representación y delegación general del ministro y la gestión de los servicios comunes del Departamento. También se define al subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, del cual se dice que, bajo la superior orientación del titular del Departamento, dirigirá y coordinará directamente las actuaciones de la Subsecretaría en las funciones que tiene encomendadas (art. 1, núm. 1 y art. 3, número 1).

Como órganos de apoyo al subsecretario de Obras Públicas y Urbanismo existirán las siguientes unidades:

- 1) Con nivel orgánico de Dirección General:
 - Dirección General de Servicios.
- 2) Con nivel orgánico de Subdirección General:
 - Gabinete Técnico.
 - Inspección General.
 - Oficina de Coordinación de Inversiones.

Como órgano de apoyo al subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, existirán las siguientes unidades:

- 1) Con nivel orgánico de Dirección General:
 - Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.
 - Dirección General de Medio Ambiente.
- 2) Con nivel orgánico de Subdirección General:
 - Gabinete Técnico de la Subsecretaría.

Continúan adscritas a la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo las unidades a que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 3 del Real Decreto 754/1978, de 14 de abril. Por otro lado, quedan adscritas a la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, la Comisión Central de Urbanismo y las Comisiones Interministeriales de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio,

correspondiendo al subsecretario la presidencia de todas ellas; asimismo, adscrito a esta Subsecretaría existirá el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), con nivel orgánico de Dirección General.

Por último, añadir que dependerán directamente del ministro, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los subsecretarios del Departamento:

- La Dirección General de Carreteras.
- La Dirección General de Obras Hidráulicas.
- La Dirección General de Puertos y Costas.
- La Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

h) Educación

En virtud del artículo 6 del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, se vino a crear la que se denominó Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, quedando vigente la Subsecretaría de Educación. El área de la Universidad y de la Investigación que, tradicionalmente, había venido siendo asumida por el Ministerio de Educación a través de sus Direcciones Generales de Universidades y de Política Científica, tomaba a partir de entonces una especial posición, que le serviría, como veremos luego, para ir llegando a tener plena independencia posteriormente, es decir, cuando pasó de ser Secretaría de Estado de Universidades e Investigación a Ministerio con el mismo título por un Real Decreto de 5 de abril de 1979, número 708/79 (52).

Así pues, en la última reforma parcial de la organización de la Administración Central del Estado, operada por el ya mencionado Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, el hasta entonces denominado Ministerio de Educación y Ciencia, pasaba a conocerse en lo sucesivo con el nombre de Ministerio de Educación, manteniendo las que en aquel momento eran sus competencias y unidades, con excepción de aquellas que, en el artículo 4 del Real Decreto a que nos referimos, se transferían como propias al creado Ministerio de Universidades e Investigación.

Por tanto, en la actualidad, el Ministerio de Educación cuenta con una Subsecretaría de Educación, de la que continúan dependiendo los

(52) Publicado en el «BOE» núm. 83, de 6 de abril de 1979.

mismos órganos y unidades que antes de la división llevada a cabo en abril de 1979, excepción hecha, naturalmente, de los que pasaron, en razón de la materia, a depender del Ministerio de Universidades e Investigación. En este sentido, dependerán de la Subsecretaría de Educación las siguientes unidades:

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Programación e Inversiones.
- Dirección General de Educación Básica.
- Dirección General de Enseñanzas Medias.

i) *Trabajo*

Este Departamento, en todo aquello que no resulta afectado por el contenido del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, presenta idéntica estructura orgánica a la existente antes de la publicación del citado Real Decreto. Especialmente, en lo referente a las competencias que, en materia de Seguridad Social, recaían como propias del Ministerio de Trabajo, la estructura ha evolucionado en el sentido de que se creó un Ministerio de Sanidad y Seguridad Social al que fueron a parar todas las cuestiones concernientes a la difícil y problemática organización de la Seguridad Social en España.

Así pues, realizada la entrega de competencias en materia de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo al de Sanidad y Seguridad Social, aquél quedó aligerado sobremanera en relación a su situación anterior. En este sentido, en la actualidad, el Ministerio de Trabajo cuenta con una Subsecretaría de Trabajo, que en ningún caso posee atribuciones en tema de la Seguridad Social, salvo aquellas posibles derivadas del juego que proporcionan las relaciones interministeriales normales entre dos o más Departamentos. Cabe, pues, señalar que de la Subsecretaría de Trabajo dependen los siguientes órganos que configuran la estructura del Departamento:

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General del Trabajo.
- Dirección General de Jurisdicción del Trabajo.
- Dirección General de Empleo y Promoción Social.
- Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias.

j) *Industria y Energía*

Especial relieve presenta la nueva denominación que este Ministerio recibe a partir del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio. Ello viene a poner de manifiesto la importancia creciente que se pretende otorgar al sector energético, tan vital para el desarrollo económico de cualquier país y, en concreto, de España, como advierte la presentación del referido Real Decreto. Así pues, en virtud del artículo 7 de la norma citada, el que hasta entonces se denominaba Ministerio de Industria, pasaba a designarse por el nombre de Ministerio de Industria y Energía, dependiendo del mismo las funciones relativas a la promoción de la pequeña y mediana empresa.

El Ministerio de Industria y Energía contará desde entonces con una Subsecretaría y con una Comisaría de la Energía y Recursos Minerales, al frente de las cuales hay, respectivamente, un subsecretario y un comisario con categoría administrativa de subsecretario.

En el organigrama del Departamento encontramos, como órganos de apoyo y asistencia del subsecretario, las siguientes unidades:

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales.
- Dirección General de Industrias Químicas y Textiles.
- Dirección General de Industrias Alimentarias y Diversas.
- Dirección General de Promoción Industrial y Tecnología.

Asimismo, como órganos de apoyo y asistencia del Comisario de Energía, cabe citar las siguientes unidades:

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción.
- Dirección General de la Energía.

k) *Agricultura*

La estructura orgánica de este Departamento no es muy vulnerable a los cambios y modificaciones que sufren los restantes Departamentos ministeriales. En este sentido, su organización no es complicada, pues, cuenta con una Subsecretaría de Agricultura, cuyo titular tiene como atribuciones las que determina el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, así como cualquier otra que el ministro, como jefe del Departamento, tenga por oportuno delegarle expresamente.

Como órganos de apoyo y asistencia del subsecretario de Agricultura, pueden reseñarse las siguientes unidades:

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Capacitación y Extensión Agraria.
- Dirección General de la Producción Agraria.
- Dirección General de Industrias Agrarias.

1) Comercio y Turismo

Este Ministerio es el único, como ahora veremos, que cuenta en su estructura con una Secretaría de Estado y dos Subsecretarías.

Por el conocido Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, el hasta entonces Ministerio de Comercio pasa a denominarse Ministerio de Comercio y Turismo. Dentro de dicho Departamento, el artículo 8, número 2 del Real Decreto, establece la existencia de una Secretaría de Estado de Turismo que vendrá a asumir todas las competencias y unidades integradas o dependientes de la antigua Subsecretaría de Turismo, que queda extinguida.

Un posterior Decreto de 6 de octubre de 1977, número 2677/77 («BOE» número 258, de 28 de octubre de 1977), vino a fijar la estructura orgánica y las funciones de la Secretaría de Estado de Turismo. En dicho Decreto se establece que corresponden al Ministerio de Comercio y Turismo las competencias que en materia de turismo se hallaban asignadas al desaparecido Ministerio de Información y Turismo por la Ley 48/1963, de 8 de julio, y demás disposiciones vigentes (artículo 1, número 1), siendo el secretario de Estado de Turismo quien, bajo la superior dirección del ministro de Comercio y Turismo, ejercerá las competencias a que hace mención el expresado artículo 1, número 1, con las facultades enumeradas en la Disposición final primera del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, creadora de la figura del secretario de Estado. Además, el secretario de Estado de Turismo habrá de presidir la Comisión Interministerial de Turismo y el Consejo Rector de la Administración Turística Española (art. 1, números 2 y 3).

A tenor del artículo 2, número 1, la Secretaría de Estado de Turismo, para el ejercicio de sus funciones, estará integrada por los siguientes órganos:

- Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.
- Dirección General de Promoción del Turismo.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO

- Dirección General de Servicios.
- Gabinete Técnico.
- Servicio de Relaciones Turísticas Internacionales.

Se crean y quedan adscritas al secretario de Estado, sin perjuicio de su dependencia funcional al Departamento correspondiente (artículo 2, núm. 3):

- La Asesoría Económica.
- La Asesoría Jurídica.
- La Intervención Delegada de la General de la Administración del Estado.

Directamente dependiente del secretario de Estado aparece en el artículo 2, número 2 del Decreto, el Instituto Español de Turismo. Por último, el número 4 del mismo artículo determina que el secretario de Estado de Turismo podrá designar hasta tres comisarios de Turismo, para encomendarles actividades de asesoramiento y gestión, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2532/1974, de 9 de agosto.

Por un Real Decreto más reciente (53) se procedió a reorganizar el Ministerio de Comercio y Turismo. En este sentido, y al nivel que estudiamos, el Departamento quedó integrado por los órganos siguientes:

- Secretaría de Estado de Turismo.
- Subsecretaría de Comercio.
- Subsecretaría de Mercado Interior.

Luego de la promulgación del mencionado Real Decreto, la Secretaría de Estado de Turismo conservó la estructura y competencias fijadas en el Real Decreto antes aludido de 6 de octubre de 1977.

Por su parte, la Subsecretaría de Comercio, con las funciones que le corresponden de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, será la que actúe como Subsecretaría del Departamento. En ella se encuadran la Asesoría Económica y la Asesoría Jurídica, sin perjuicio de su dependencia funcional respecto de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Hacienda. Asimismo, se adscribe a la Subsecretaría

(53) Real Decreto 300/1978, de 2 de marzo, «BOE» núm. 55, de 6 de marzo de 1978.

de Comercio la Intervención Delegada de la General de la Administración del Estado, de la cual dependerá funcionalmente, con los cometidos detallados en el artículo 5 del Real Decreto 215/1977, de 8 de febrero, y que, de acuerdo con el artículo 9 del citado Real Decreto, se estructura del siguiente modo:

- Interventor delegado jefe.
- Interventor delegado adjunto, jefe del Servicio Fiscal.
- Interventor delegado adjunto, jefe del Servicio de Contabilidad Presupuestaria y Analítica.

Directamente dependientes de la Subsecretaría de Comercio quedan los siguientes órganos colegiados:

- Junta Coordinadora de Comercio Exterior.
- Junta Superior Arancelaria.
- Junta de Inversiones Exteriores.
- Junta de Retribuciones.
- Junta de Compras y Suministros.
- Comisión Interministerial del Libro.
- Comisión Interministerial para Negociaciones Comerciales Multilaterales (GATT).
- Comisión Interministerial de Coordinación de la Participación Española en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

También a la Subsecretaría de Comercio se adscriben los siguientes Centros directivos con nivel orgánico de Dirección General:

- Dirección General de Política Comercial.
- Dirección General de Política Arancelaria e Importación.
- Dirección General de Exportación.
- Dirección General de Transacciones Exteriores.
- Dirección General de Coordinación y Servicios.

Por fin, señalar que, con nivel orgánico de Servicio, se pone a las órdenes inmediatas del subsecretario de Comercio, un Gabinete Técnico.

De otra parte, la Subsecretaría de Mercado Interior, que se crea por Decreto 27/1974, de 11 de enero, se estructura para el cumplimiento de las competencias que en la actualidad tiene atribuidas y

de las que se derivan del Decreto que comentamos, de 2 de marzo de 1978, en los siguientes Centros directivos:

- Dirección General de Comercio Interior.
- Dirección General de Ordenación del Comercio.
- Dirección General del Consumo y de la Disciplina del Mercado.

Asimismo, quedan adscritas a la Subsecretaría de Mercado Interior:

- La Junta Coordinadora de Comercio Interior, que conserva su estructura y funciones anteriores.
- El Consejo de Defensa de la Competencia, que se continúa rigiendo por la normativa que le venía siendo de aplicación.

Por último añadir que, con nivel orgánico de Servicio, y a las órdenes directas del subsecretario de Mercado Interior, existe un Gabinete Técnico.

m) *Economía*

En el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, se crea el Ministerio de Economía (art. 10), el cual, se señala, tendrá como misión fundamental establecer las líneas directrices de la política económica general, la programación a corto y medio plazo y el estudio y propuesta de las medidas que hagan aconsejables la buena marcha de la economía nacional. Desde su creación, el Ministerio de Economía vino a asumir las competencias que anteriormente correspondían al Ministerio de Hacienda en materia de Política financiera, Banco de España e Instituto de Crédito Oficial. Asimismo, quedaron integradas en el nuevo Departamento, la que era en aquel momento Subsecretaría de Planificación con todos sus órganos y unidades—a excepción de la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente—, y el Instituto Nacional de Estadística.

En el mismo Real Decreto se crea una Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económicas, dependiente del Ministerio de Economía (art. 10, núm. 2), cuyo secretario de Estado, se dice que asistirá a las reuniones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, ejerciendo en ella las funciones de secretario. Asimismo, se suprime el cargo de subsecretario de Planificación.

Con fecha 23 de julio de 1977, se promulga el Decreto 1875/77, en el que se incluye la estructura orgánica y las funciones del subsecretario de Economía (art. 2), al que corresponderán las funciones que establece el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, estando asistido en el desempeño de sus atribuciones por tres subdirectores generales que se encargarán, respectivamente, de la Secretaría General, del Gabinete Técnico y de los Asuntos de Personal.

Como órgano adscrito a la Subsecretaría del Departamento existirá la Asesoría Jurídica, la cual estará desempeñada por abogados del Estado, ejerciendo sus funciones conforme a lo previsto en el Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

También figura adscrita a la Subsecretaría del Departamento la Intervención Delegada de la General de la Administración del Estado, de la cual dependerá funcionalmente, y con las misiones recogidas en el artículo 5 del Real Decreto 215/1977, de 8 de febrero.

A tenor del Real Decreto 1025/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza de forma parcial el Ministerio de Economía, quedó suprimida la Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económicas, que como se recordará fue creada por el Real Decreto de 4 de julio de 1977. Consecuentemente, se suprime el Gabinete Técnico perteneciente a la mencionada Secretaría de Estado, que había sido creado por el Real Decreto 1875/1977, de 23 de julio (art. 1 y artículo 2). Quedan a partir de entonces adscritos al ministro de Economía, sin alterarse para nada su organización, el Gabinete de Economía Internacional y el Gabinete de Información y Prensa, los cuales hasta aquel momento habían sido Subdirecciones Generales encuadradas en la Secretaría de Estado ahora extinguida.

El Real Decreto de 27 de abril de 1979 establece que será el subsecretario de Economía quien reemplazará al secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económicas, en las tareas que este último tenía asignadas como secretario en las reuniones de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, a las que, desde la fecha indicada, el subsecretario deberá asistir. A los efectos mencionados, se adscribe a la Subsecretaría de Economía, con igual organización, la Secretaría de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que hasta aquí había constituido una Subdirección General de la desaparecida Secretaría de Estado.

También, a partir de la fecha en que se extingue la Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económicas, el subsecretario de Economía ostenta la Presidencia de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo y de la Comisión Interministerial de Financiación Exterior.

n) *Transportes y Comunicaciones*

El artículo 11 del conocido Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, crea el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el que, según la redacción del aludido precepto, se integraban los órganos siguientes:

- 1) La Dirección General de Correos y Telecomunicaciones del Ministerio de la Gobernación.
- 2) La Delegación del Gobierno en la Compañía Telefónica Nacional de España.
- 3) La Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Obras Públicas.
- 4) La Subsecretaría de la Marina Mercante del Ministerio de Comercio y todos los Centros directivos dependientes de la misma.
- 5) La Subsecretaría de Aviación Civil del Ministerio del Aire y todos los Centros directivos dependientes de la misma.
- 6) Todos los organismos y entidades adscritos y vinculados a los órganos a que aluden los apartados anteriores.

Posteriormente, un Decreto de 11 de julio de 1977, número 1696/77 («BOE» núm. 165, de 12 de julio de 1977), actualmente en vigor, vino a crear en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones la Subsecretaría del Departamento, definiendo a quien estaba al frente de ella como jefe superior del Departamento, después del ministro, y con tal carácter se le atribuían las facultades que se contienen en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, correspondiéndole en particular las de coordinación de la actuación de los órganos que integran el Departamento y los organismos y entidades adscritos y vinculados a los mismos.

En dependencia directa del subsecretario de Transportes y Comunicaciones existen:

- 1) Con nivel orgánico de Subdirección General:
 - La Subdirección General de Gestión Económica.
 - La Subdirección General de Personal.
- 2) Con nivel orgánico de Servicio:
 - El Servicio Central de Recursos.

Además, quedaron adscritas a la Subsecretaría:

- La Asesoría Económica, sin perjuicio de su dependencia personal de la Presidencia del Gobierno.
- La Asesoría Jurídica, sin perjuicio de su dependencia personal del Ministerio de Hacienda.
- La Intervención Delegada del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de su dependencia personal del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, y por lo que a normativa vigente sobre la materia se refiere, hay que aludir al Decreto 615/1978, de 30 de marzo, en el que se contiene la estructura orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Como órganos superiores, al nivel que desarrollamos este trabajo, el Decreto hace mención a las tres Subsecretarías existentes en la actualidad, es decir, la Subsecretaría de Transportes y Comunicaciones, la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante y la Subsecretaría de Aviación Civil.

Por lo que afecta a la Subsecretaría de Transportes y Comunicaciones, el Decreto señala (art. 4) que, tiene las facultades previstas en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y como jefe superior del Departamento, después del ministro, correspondiéndole, conforme a lo preceptuado en su párrafo segundo, la representación y delegación general del ministro y la gestión de los servicios comunes del Departamento. También le corresponde la coordinación de los centros directivos, organismos y entidades vinculadas al mismo.

En la Subsecretaría de Transportes y Comunicaciones se integran:

- 1) Con nivel orgánico de Subdirección General:
 - La Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestos.
 - La Subdirección General de Personal.
 - La Oficialía Mayor.
 - El Gabinete Técnico.

2) Con niveles orgánicos de Servicio:

- El Servicio Central de Recursos.
- La Inspección General de Servicios del Departamento.

Del mismo modo, quedan adscritas a la Subsecretaría de Transportes y Comunicaciones:

1) Sin perjuicio de su dependencia funcional de la Presidencia del Gobierno:

- La Asesoría Económica del Departamento.

2) Sin perjuicio de su dependencia funcional del Ministerio de Hacienda:

- La Asesoría Jurídica del Departamento.
- La Intervención Delegada de la General de la Administración del Estado.
- La Oficina de Contabilidad del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante, el artículo 8 establece que, le corresponde el ejercicio de las funciones administrativas relativas a la ordenación del transporte marítimo y de la flota mercante pesquera, la protección del medio marítimo y la gestión y tutela de los bienes del dominio público marítimo, la seguridad de la vida en el mar, el salvamento y la ordenación de las actividades pesqueras marítimas (54).

Dependen directamente de la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante:

- La Dirección General de Transportes Marítimos.
- La Dirección General de Pesca Marítima.

Asimismo, del subsecretario de Pesca y Marina Mercante dependen:

- La Inspección General de Buques.
- La Inspección de Enseñanzas.
- La Secretaría General.

(54) Vid. MOLINA DEL POZO: *Titularidad pública y privada en el dominio marítimo*, tesis, dos tomos, Granada, 1977, 628 pp.; MOLINA DEL POZO: *El dominio público marítimo natural y las pesquerías*, en «Revista Profesional del Ilustre Colegio de Abogados de Granada», primer semestre de 1978, pp. 15 a 68; MOLINA DEL POZO: *El dominio público marítimo artificial*, en «Revista de Derecho Público», núm. 75, abril-junio de 1979, p. 303.

- La Subdirección General de Ordenación Marítima y Comunicaciones.
- La Subdirección General de Seguridad Marítima y Contaminación.
- El Instituto Español de Oceanografía.

Por último, y en lo que concierne a la Subsecretaría de Aviación Civil, el artículo 11 del texto, determina que, realizará las funciones de planificación, dirección y coordinación de la actividad administrativa relacionada con el transporte aéreo, explotación, conservación de los aeropuertos y de las instalaciones de ayuda a la navegación y de las telecomunicaciones, control civil de la navegación aérea, regulación, supervisión y control de la aviación privada y deportiva, en el ámbito de la competencia del Departamento.

Dependen directamente del subsecretario de Aviación Civil:

- La Dirección General de Transporte Aéreo.
- La Dirección General de Navegación Aérea.

Asimismo, y de forma inmediata, dependen del subsecretario de Aviación Civil:

- 1) Con nivel orgánico de Subdirección General:
 - La Secretaría General.
- 2) Con nivel orgánico de Servicio:
 - El Servicio de Planificación.

Además, hay que añadir que a la Subsecretaría de Aviación Civil se adscribe el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales.

ñ) *Sanidad y Seguridad Social*

También será el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, el que cree el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, en el que, según el contenido del artículo 12, se integraba, además de una Subsecretaría y la Secretaría General Técnica del Departamento, los siguientes órganos:

- 1) La Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación.

- 2) La Subsecretaría de la Seguridad Social, las Direcciones Generales de Ordenación y Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social, de Gestión y Financiación de la Seguridad Social y Asistencia y Servicios Sociales, del Ministerio de Trabajo.
- 3) Las Entidades estatales autónomas, Servicios, Instituciones y Organismos, Comisiones, Organos Colegiados, Corporaciones Profesionales y demás Entidades adscritas a los Ministerios de la Gobernación y Trabajo, a través de los Centros directivos que se traspan o vinculados a ellos por razón de dirección, vigilancia, tutela o protectorado.

Al mismo tiempo, el artículo transcrito contenía la creación de una Comisión Mixta de los Ministerios de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social que propondría al Gobierno el definitivo reparto de atribuciones y competencias en materia de seguridad social entre ambos Departamentos.

Así, por un Decreto de 29 de julio de 1977, número 1918/77 («BOE» número 181, de 30 de julio de 1977), se publicó la estructura y funciones del creado Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. La primera estructura que tuvo el Ministerio y que aparece recogida en el Decreto aludido fue la que creaba dentro del Departamento dos Subsecretarías, la Subsecretaría del Departamento propiamente dicha y la Subsecretaría de la Salud.

Le correspondía a la Subsecretaría del Departamento ejercer, a través del subsecretario, las funciones marcadas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, salvo lo previsto en los números 3 y 5 del artículo 15 de dicho texto legal, en cuanto se referían a la inspección y comunicación con los organismos y entidades que dependieran de la Subsecretaría de la Salud. Asimismo, le correspondía al subsecretario proponer, ordenar y resolver, en su caso, cuanto estimase procedente en el ejercicio de las competencias atribuidas al Ministerio en materia de Seguridad Social, excluida de la misma lo concerniente a la prestación de asistencia sanitaria, sin perjuicio de la reglamentación del régimen jurídico de dicha prestación (art. 6, núm. 1). Su estructura orgánica se configuraba en el artículo 6, números 2 al 4.

Por su parte, la Subsecretaría de la Salud, según disponía el artículo 16, asumía las competencias y ejercía las funciones atribuidas al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social en materia sanitaria, de

Ordenación Farmacéutica y Salud Pública. Además, el subsecretario de la Salud tendría las facultades atribuidas en el artículo 15, números 3 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en lo que hacía referencia a la competencia y funciones de la Subsecretaría de la Salud. La estructura orgánica de esta Subsecretaría aparecía señalada en el artículo 17 del Decreto.

Con fecha 21 de octubre de 1977 se promulgó una Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social por la que se procedía al desarrollo de la estructura orgánica del Departamento. En dicha Orden (55) puede verse al detalle cómo quedaron configuradas estructuralmente la Subsecretaría del Departamento (inciso 2 completo), y la Subsecretaría de la Salud (inciso 7 completo).

Por un Decreto de 14 de octubre de 1978, número 2436/78 («BOE» número 248, de 17 de octubre de 1978), se creó la Secretaría de Estado para la Seguridad Social en el Departamento de Sanidad y Seguridad Social. En el artículo 1 del texto se señala que, el secretario de Estado ejercería, respecto de las unidades que se le adscribían, las atribuciones establecidas en la disposición final primera del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio.

En el artículo 2 del Decreto de 1978 se establece que, la Subsecretaría de la Salud pasaría asimismo a serlo del Departamento. En tal sentido, el subsecretario de la Salud, como subsecretario del Departamento, asumiría las funciones que a éste atribuye el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, salvo lo previsto en los números 3 y 5 del mencionado artículo, en cuanto concerniese a la inspección y comunicación con los organismos y entidades que dependen de la Secretaría de Estado creada.

Posteriormente, el Real Decreto 933/1979, de 27 de abril («BOE» número 103, de 30 de abril de 1979), mediante una reorganización parcial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, vino a crear la actualmente vigente Secretaría de Estado para la Sanidad, la cual ejerce, respecto de dicha materia, bajo la superior dirección del ministro de Sanidad y Seguridad Social, las atribuciones previstas en los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Según el tenor del número 2 del artículo 1 del Real Decreto de 1979, para el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Estado para la Sanidad estará integrada por los siguientes órganos:

(55) Publicada en el «BOE» núm. 257, de 27 de octubre de 1977.

- Dirección General de Asistencia Sanitaria.
- Dirección General de Farmacia y Medicamentos.
- Dirección General de Salud Pública.
- Gabinete Técnico con nivel orgánico de Subdirección General.
- Subdirección General de Coordinación.
- Inspección de Sanidad, con el nivel orgánico y las funciones señaladas en el artículo 5, número 2 del Real Decreto 3302/1978, de 22 de diciembre («BOE» núm. 28, de 1 de febrero de 1979).

También quedan adscritas a la Secretaría de Estado para la Sanidad, según el artículo 1, número 4 del Real Decreto de 27 de abril de 1979:

- La Escuela Nacional de Sanidad.
- La Escuela de Gerencia Hospitalaria.

Por su parte, el artículo 2, número 1 del mencionado Real Decreto, establece la desaparición de la Secretaría de Estado para la Seguridad Social hasta entonces vigente, fijando que la Subsecretaría del Departamento asumiría, además de las funciones y órganos que ya tenían atribuidas y adscritos, respectivamente, en el Real Decreto 3302/1978, de 22 de diciembre—en cuanto no haya sido afectado por el Real Decreto de abril de 1979—, la competencia que le corresponda a tenor del artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, así como las atribuciones que la extinguida Secretaría de Estado tenía sobre las Entidades estatales autónomas, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social. Serán centros directivos de la Subsecretaría del Departamento, a propósito del mismo párrafo del artículo transcrito:

- La Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social.
- La Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social.
- La Dirección General de Servicios Sociales.

También dependerá de la Subsecretaría del Departamento:

- La Inspección de la Seguridad Social, con el nivel orgánico y las funciones que le atribuye el artículo 5, número 1, del Real Decreto 3302/1978, de 22 de diciembre.

En resumen, puede decirse que, actualmente, integran el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social al nivel que estudiamos:

- Una Secretaría de Estado para la Sanidad.
- Una Subsecretaría del Departamento.

La regulación positiva que está vigente sobre la materia, se contiene en dos Reales Decretos ya aludidos a lo largo del desarrollo de la estructura organizativa del Departamento; me refiero en concreto al Real Decreto 3302/1978, de 22 de diciembre, y al Real Decreto 933/1979, de 27 de abril.

o) *Cultura*

Se crea el Ministerio de Cultura y Bienestar por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, el cual quedaba integrado, según el artículo 13 de dicho texto legal, por los siguientes órganos y entidades:

- 1) Todas las unidades del entonces desaparecido Ministerio de Información y Turismo, excepto las que la misma norma atribuía al nuevo Ministerio de Comercio y Turismo.
- 2) La Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte con sus Direcciones Generales, dependientes hasta entonces del Ministerio de la Presidencia (56).
- 3) La Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural adscrita anteriormente al Ministerio de Educación y Ciencia.
- 4) Los órganos y entidades adscritos o vinculados a los Centros directivos y organismos que se traspasaban.

Además, el artículo transcrito, creaba en el Ministerio de Cultura y Bienestar una Secretaría de Estado de Cultura, haciendo desaparecer la Subsecretaría de Información.

(56) El artículo 3 del Decreto de 1 de abril de 1977, número 596/77 («BOE» número 83, de 7 de abril de 1977), creó la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte. Posteriormente, otro Decreto de 20 de mayo de 1977, número 1119/77 («BOE» número 125, de 26 de mayo de 1977), estableció la estructura orgánica de dicha Subsecretaría. Finalmente, el Decreto de 29 de julio de 1977, número 1961/77 («BOE» núm. 183, de 2 de agosto de 1977), que fijaba la estructura provisional del Ministerio de Cultura y Bienestar —al que se había adscrito la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, que creaba dicho Ministerio—, suprimió la repetida Subsecretaría definitivamente, a la vez que creaba la Subsecretaría de Cultura.

No mucho después, concretamente el 29 de julio de 1977, se dicta un Decreto, el número 1961/77 («BOE» núm. 183, de 2 de agosto de 1977), por el que se crea en el Ministerio de Cultura y Bienestar la Subsecretaría del Departamento, cuyo titular habría de asumir las funciones del artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, dependiendo directamente del mismo los órganos y unidades a que se refería el artículo 2 del Decreto 2532/1974, de 9 de agosto, y el Decreto 827/1976, de 18 de marzo.

Con posterioridad, aparecía el Decreto de 27 de agosto de 1977, número 2258/77 («BOE» núm. 209, de 1 de septiembre de 1977), por el que el Ministerio de Cultura y Bienestar pasaba a denominarse en adelante Ministerio de Cultura, al cual se le fijaban para el desarrollo de sus actividades propias:

- Una Secretaría de Estado de Cultura.
- Una Subsecretaría.

Sin embargo, la Secretaría de Estado de Cultura quedó suprimida por el Real Decreto 934/1979, de 27 de abril («BOE» núm. 103, de 30 de abril de 1979), que también extinguía la Dirección General de Difusión Cultural. El mismo Real Decreto en su disposición final primera autorizaba al ministro de Cultura para que procediese a la integración en la Subsecretaría, Secretaría General Técnica o Centros directivos del Departamento, y al eventual cambio de denominación, de todas las unidades administrativas existentes en las extinguidas Secretaría de Estado y Dirección General de Difusión Cultural.

Al mismo tiempo, el artículo 2 del Decreto mencionado de 27 de agosto de 1977, en la actualidad en vigor, fijaba que la Subsecretaría del Ministerio de Cultura con las funciones que le atribuye el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se integraba por las siguientes unidades, con rango orgánico de Subdirección General:

- Gabinete Técnico.
- Oficialía Mayor, con el Servicio Económico Administrativo.
- Subdirección General de Personal.
- Inspección General.
- Subdirección General de Inmuebles y Obras.
- Subdirección General de Coordinación Administrativa.

- Subdirección General de Administración Periférica.
- Subdirección General de Publicidad y Relaciones Públicas.
- Subdirección General de Medios de Comunicación.

Asimismo, se encuadran en la Subsecretaría de Cultura:

- 1) Sin perjuicio de su dependencia personal respecto a la Presidencia del Gobierno:
 - La Asesoría Económica.
- 2) Sin perjuicio de su dependencia personal respecto al Ministerio de Hacienda:
 - La Asesoría Jurídica.
 - La Intervención Delegada de Hacienda de la Administración del Estado, con su Oficina de Contabilidad.

También dependen de la Subsecretaría de Cultura los siguientes órganos:

- Junta de Retribuciones del Departamento.
- Junta Central de Publicidad.
- Junta Administrativa del Servicio de Inspección.

Así, pues, resumiendo, en la actualidad, el Ministerio de Cultura está integrado por una Subsecretaría de Cultura. Además de una Secretaría General Técnica, el Departamento alberga las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Servicios.
- Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos.
- Dirección General del Libro y Bibliotecas.
- Dirección General de Música.
- Dirección General de Teatro y Espectáculos.
- Dirección General de Cinematografía.
- Dirección General de Desarrollo Comunitario.
- Dirección General de la Juventud.
- Dirección General de Radiodifusión y Televisión.

La normativa en vigor ya ha quedado expuesta más arriba; se trata del Decreto 2258/1977, de 27 de agosto, y del también Real Decreto 934/1979, de 27 de abril.

p) *Administración Territorial*

Dado el enorme auge alcanzado en España por el tema de las autonomías regionales, reconocido en la vigente Constitución, lo que empezó siendo un Ministerio adjunto para las Regiones, llegó a convertirse en Ministerio de Administración Territorial, alcanzando propia entidad en 1979. En el mismo sentido, el preámbulo del Real Decreto 708/1979, de 5 de abril («BOE» núm. 83, de 6 de abril de 1979), que crea el Ministerio de Administración Territorial, en su artículo 1, señala textualmente que: «El proceso preautonómico seguido que determinó en su día la creación del ministro adjunto para las Regiones y la constitucionalización de las Comunidades Autónomas han introducido un cambio de perspectiva en el planteamiento de las instituciones territoriales de un carácter tal que aconseja la segregación de los Organos que en el Ministerio del Interior vienen ejerciendo las funciones tradicionales sobre las entidades de la Administración Local y su simultánea agregación a los Organos del mencionado ministro adjunto, para constituir un solo Departamento: el de Administración Territorial.»

Así, pues, el artículo 1 del Real Decreto citado crea el Ministerio de Administración Territorial, el cual asume las funciones que corresponden a la Administración Central del Estado en materia concerniente a las Comunidades Autónomas, Entes Preautonómicos y Administración Local, así como las unidades y competencias específicas de la Dirección General de Administración Local.

En este orden de cosas, se promulgó un Real Decreto (57) en el que se venía a establecer la organización del creado Ministerio de Administración Territorial. Para poder dar cumplimiento a las funciones encomendadas, el Departamento cuenta con los siguientes órganos:

- Una Subsecretaría.
- Una Secretaría General Técnica.
- Una Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos.
- Una Dirección General de Administración Local.

Por lo que se refiere a la Subsecretaría, el subsecretario, como jefe superior del Departamento, después del ministro, ejerce las funciones

(57) Real Decreto de 27 de abril de 1979, núm. 999/79 («BOE» núm. 106, de 3 de mayo de 1979).

previstas en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y coordina la actividad de los Centros directivos del Departamento (art. 2, núm. 1). A la Subsecretaría del Departamento se adscriben en el Real Decreto (art. 2, núm. 2):

- La Asesoría Jurídica.
- La Asesoría Económica.
- La Intervención Delegada de la General de la Administración del Estado.

En dependencia directa de la Subsecretaría del Departamento, existen las siguientes Subdirecciones Generales:

- Gabinete Técnico.
- Jefatura de Servicios Financieros.
- Oficialía Mayor.
- Inspección General del Ministerio.

Por otra parte, y a tenor del artículo 6 del mismo Real Decreto, el subsecretario podrá destinar a los distintos Centros directivos y Entidades dependientes del Ministerio, los vocales asesores, consejeros técnicos y directores de programas que figuren en la plantilla orgánica del Departamento.

q) *Universidades e Investigación*

Al referirnos y desarrollar el apartado dedicado al Ministerio de Educación quedó ya esbozado en parte el entorno que rodea a la misma existencia del recientemente creado Ministerio de Universidades e Investigación. En este sentido, ahora me remito a lo dicho en aquel momento como principio introductivo.

Recordemos que el nuevo Departamento es creado por el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, en cuyo preámbulo se lee textualmente: «Es evidente que la actividad administrativa del Estado en materia de educación y de investigación no sólo es susceptible de bifurcarse en una dualidad de ordenaciones orgánicas, sino que, tal como la experiencia viene requiriendo, la cada vez más acusada singularidad de sus contenidos exige una dotación instrumental separada con nivel de Departamento Ministerial.» Aquí se intenta razonar la aparición del nuevo Ministerio, aunque, en mi opinión, la argumentación no es nada

convinciente, pero no entremos ahora en semejante discusión, si bien la misma podría resultar, sin duda, de lo más interesante, sobre todo si se observa la experiencia extranjera, y en concreto la francesa, país donde ya se empieza a hablar de la extinción del homónimo Departamento.

La realidad es que el Ministerio se creó, y de ahí es preciso partir. En efecto, el Real Decreto citado acordaba la creación del Ministerio de Universidades e Investigación, el cual venía a asumir las funciones hasta entonces llevadas a cabo por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, creada en el artículo 6 del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, la cual quedaba suprimida ahora. Asimismo, el creado Departamento desarrollaría también las funciones de las Direcciones Generales de Universidades y de Política Científica, las del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, las del Instituto de España y las de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica, hasta aquel momento dependiente de la Presidencia del Gobierno.

Posteriormente, por otro Real Decreto de 27 de abril de 1979, número 1000/79 («BOE» núm. 106, de 3 de mayo de 1979), se vinieron a dar las normas orgánicas provisionales del Ministerio de Universidades e Investigación. La estructura orgánica del mencionado Departamento quedó como sigue (art. 1):

- Subsecretaría.
- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Ordenación Académica y Profesorado.
- Dirección General de Política Científica.
- Dirección General de Programación Económica y Servicios.
- Organos Consultivos.
- Entidades Estatales Autónomas.

Se crea en el Departamento un Consejo de Dirección, presidido por el ministro, al que asistirá en la elaboración de la política del Departamento. Como vicepresidente de dicho Consejo figura el subsecretario del Departamento, y de él, además, formarán parte: el secretario general técnico, todos los directores generales, y el director del Gabinete del ministro, que será quien actúe de secretario (art. 2).

Por su parte, el artículo 5 se refiere a la Subsecretaría, al frente de la cual está el subsecretario del Departamento. Dicho subsecretario,

como segundo jefe del Departamento, ejerce las funciones que le están atribuidas por el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, coordinando y supervisando, además, la actividad de los restantes centros directivos del Departamento. Asimismo, dice el artículo referido, despachará los asuntos que deban someterse al Consejo de Ministros o a las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Para el logro de los fines expresados, del subsecretario dependen directamente, además de la Inspección General de Servicios cuya jefatura ostenta, los siguientes órganos y unidades:

- 1) Con nivel orgánico de Subdirección General:
 - La Oficialía Mayor.
 - El Gabinete Técnico de la Subsecretaría.
- 2) Con nivel orgánico de Servicio:
 - El Servicio de Recursos.

JURISPRUDENCIA

