

Tema 4

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS
CONSTITUCIONALES INFORMADORES.
LA ADMINISTRACIÓN GENERAL
DEL ESTADO: ORGANIZACIÓN
Y PERSONAL A SU SERVICIO.
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:
REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*
- *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.*
- *Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado.*
- *Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.*

Guion-resumen

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">1. La Administración Pública: principios constitucionales informadores2. La Administración General del Estado: organización y personal a su servicio<ul style="list-style-type: none">2.1. Organización de la Administración General del Estado2.2. Personal al servicio de la Administración General del Estado | <ul style="list-style-type: none">3. Las Comunidades Autónomas y la Administración Local: regulación constitucional<ul style="list-style-type: none">3.1. Principios generales que rigen la organización territorial del Estado español3.2. Las Comunidades Autónomas3.3. La Administración Local: el Municipio y la Provincia |
|--|---|



1. La Administración Pública: principios constitucionales informadores

- a) El artículo 9.3 de la Constitución establece una serie de principios relacionados con la actividad de la Administración en relación a la aplicación de las normas de nuestro Ordenamiento jurídico y con la actuación de los poderes públicos, que ya han sido estudiados en los primeros temas.
- b) El artículo 103.1 de la Constitución establece que la “Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización desconcentración, y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. A continuación desarrollaremos el contenido de estos principios:
- **Servicio público:** según el artículo 103 de la Constitución, **la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales**. La Administración, por tanto, es una estructura organizativa puesta al servicio de los ciudadanos que realiza una gestión imprescindible para la convivencia, subordinada a los intereses públicos.
 - **Eficacia:** según el artículo indicado la Administración actúa de acuerdo con el principio de eficacia. **Ello la obliga a obtener resultados con la máxima economía de trámites y de tiempo.**
 - **Jerarquía:** tal principio hace referencia a la estructura vertical de los órganos de un determinado ente, de forma que los superiores (Ministro, por ejemplo) dirigen a los inferiores (Director General).
 - **Descentralización:** implica la posibilidad de que las competencias de un determinado ente puedan ser transferidas a un nuevo ente con personalidad jurídica distinta. **Encuentra su realización práctica, por ejemplo, en la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas.**
 - **Desconcentración:** principio en virtud del cual un órgano superior transfiere la titularidad y el ejercicio de las competencias a otro u otros subordinados (Ministro con respecto a un Subsecretario, por ejemplo). **La desconcentración opera entre entes de una misma Administración.**
 - **Coordinación:** implica la posibilidad de imponer a diversos órganos (por ejemplo, varios Ministros) o a diversos entes (por ejemplo, a varios Organismos Autónomos) una determinada línea de actuación dirigida a alcanzar un fin y objetivo común.
 - **Sometimiento a la ley:** la Administración debe ajustar siempre su actuación a lo establecido en la ley.
- c) El artículo 106.2 establece que los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bie-



nes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

- d) El artículo 106.1 establece que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. La Administración General del Estado: organización y personal a su servicio

La Administración General del Estado es aquel sector de la Administración Pública al que se le atribuye la gestión en todo el territorio nacional de los servicios que se consideran fundamentales para la existencia de la comunidad nacional.

El régimen aplicable al aparato administrativo estatal está regulado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

2.1. Organización de la Administración General del Estado

Dicha Administración aparece dividida en tres grandes bloques:

1. La Administración Central, constituida por órganos que ejercen sus competencias en todo el territorio nacional.
2. La Administración periférica, integrada por órganos territoriales.
3. La Administración exterior, a cuyos órganos se les atribuye la representación de España ante otros Estados u Organizaciones internacionales.

2.1.1. La Administración Central

En el ámbito de la Administración central la LRJSP distingue entre:

- Órganos superiores.
- Órganos directivos.

Son órganos superiores:

- Los Ministros.
- Los Secretarios de Estado.

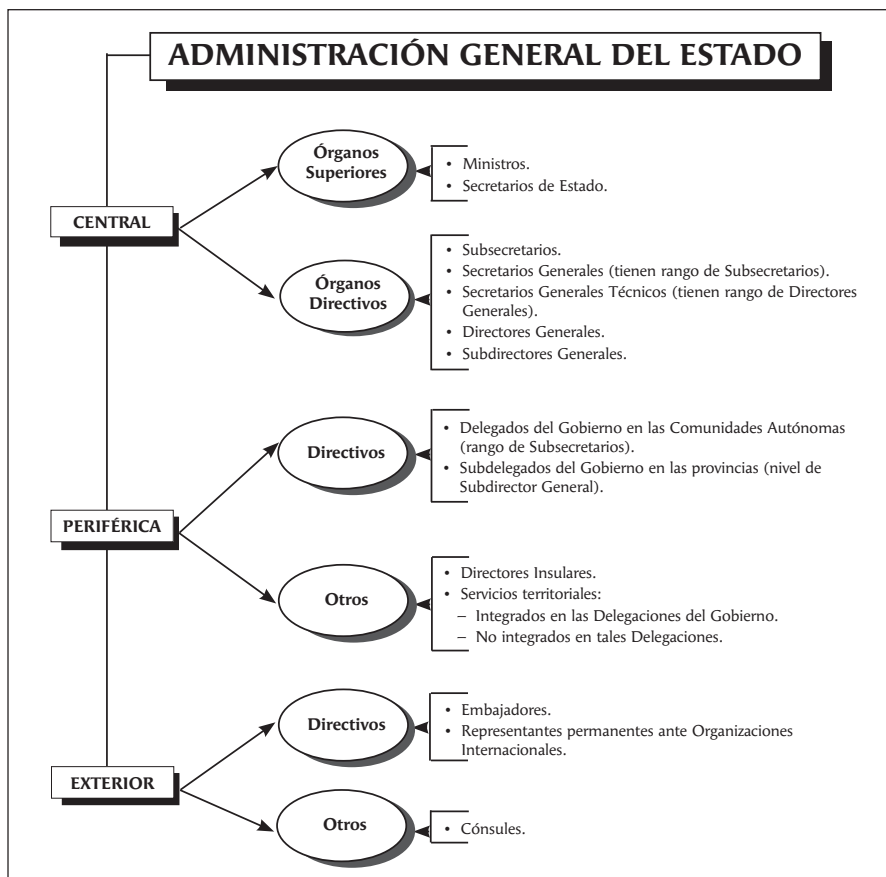
Son órganos directivos.

- Los Subsecretarios y Secretarios Generales.
- Los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales.
- Los Subdirectores Generales.



Todos los demás órganos y Entidades de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia de uno de los órganos superiores.

Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores Generales y asimilados.



A) Los órganos superiores

• Los Ministros

— Naturaleza y regulación actual

Los Ministros presentan una doble naturaleza. Por un lado, tienen un carácter político, ya que son miembros del Gobierno, y por otro lado, presentan un carácter administrativo en la medida que son jefes de un Departamento Ministerial. No obstante, es necesario recordar la posibilidad de que existan Ministros sin cartera, que serán aquellos que aun siendo miembros del Gobierno no son Jefes de un Departamento ministerial.



En cuanto a su regulación jurídica, cabe destacar que, como miembros del Gobierno, se les aplican diversos preceptos de la Constitución y de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, relativos a su nombramiento, incompatibilidades, responsabilidad, etc., a los que ya se ha hecho referencia. Y como Jefes de un Departamento Ministerial se les aplica la LRJSP, que regula detalladamente sus funciones (art. 61) así como la estructura interna de los Ministerios, cuestiones de las que se tratará seguidamente.

— Atribuciones de carácter general

Según el artículo 4 de la Ley del Gobierno, a los Ministros, como titulares de sus Departamentos les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Según el art. 61.1 de la LRJSP, *“Los Ministros, como titulares del departamento sobre el que ejercen su competencia, dirigen los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio, y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección”*.

A tal fin, les corresponden las siguientes funciones:

- a) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- b) Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes.
- c) Aprobar las propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los Organismos públicos dependientes y remitirlas al Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- d) Determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye esta Ley.
- e) Evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos públicos dependientes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.



- f) Nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos o entidades de derecho público dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros a otro órgano o al propio organismo, así como elevar a aquél las propuestas de nombramientos que le estén reservadas de órganos directivos del Ministerio y de los Organismos Públicos dependientes del mismo.
- g) Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para altos cargos dependientes del Ministro.
- h) Mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento.
- i) Dirigir la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio, impartirles instrucciones concretas y delegarles competencias propias.
- j) Revisar de oficio los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones cuando les corresponda, así como plantear los que procedan con otros Ministerios.
- k) Celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, sin perjuicio de la autorización del Consejo de Ministros cuando sea preceptiva.
- l) Administrar los créditos para gastos de los presupuestos del Ministerio, aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros, aprobar las modificaciones presupuestarias que sean de su competencia, reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público, así como fijar los límites por debajo de los cuales estas competencias corresponderán, en su ámbito respectivo, a los Secretarios de Estado y Subsecretario del departamento. Corresponderá al Ministro elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, las modificaciones presupuestarias que sean de la competencia de éste.
- m) Decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento.
- n) Remitir la documentación a su Departamento necesaria para la elaboración de la Cuenta General del Estado, en los términos previstos en la Ley 47/2003, 26 de noviembre.
- ñ) Resolver de los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando les corresponda.
- o) Otorgar premios y recompensas propios del Departamento y proponer las que corresponda según sus normas reguladoras.
- p) Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios del Departamento, así como fijar los límites por debajo de



los cuales podrán ser otorgadas por los Secretarios de Estado o el Subsecretario del Departamento.

- q) Proponer y ejecutar, en el ámbito de su competencia, los Planes de Empleo del Departamento y de los organismos públicos de él dependientes.
- r) Modificar las Relaciones de Puestos de Trabajo en los casos en que esa competencia esté delegada en el propio departamento o proponer al Ministerio de Hacienda y Función Pública las que sean de competencia de este último.
- s) Imponer la sanción de separación del servicio por faltas muy graves.
- t) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.

- **Los Departamentos Ministeriales**

Tal como se ha indicado, los Ministros, salvo en el caso de que lo sean “sin cartera”, se encuentran al frente de cada una de las grandes ramas en que se divide la Administración del Estado, que llevan el nombre de Ministerio o Departamentos Ministeriales.

En efecto, la organización de la Administración General del Estado responde, al principio de división funcional en Departamentos Ministeriales, caracterizados como unidades especializadas en grandes áreas de acción política y gestión administrativa, en los que se integran diversos órganos de gestión administrativa sectorial.

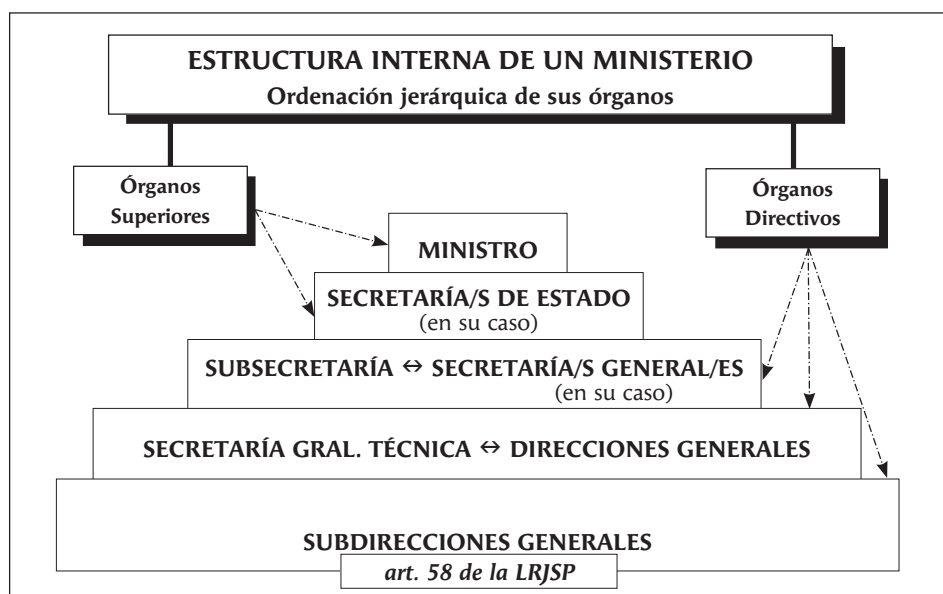
En tal sentido se manifiesta el art. 57 de la LRJSP al establecer que la Administración General del Estado se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios, comprendiendo a cada uno de ellos uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa.

En la actualidad, y según recoge el Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la Administración General del Estado queda estructurada de la siguiente forma:



DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

<ul style="list-style-type: none"> — Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. — Ministerio de Justicia. — Ministerio de Defensa. — Ministerio de Hacienda y Función Pública. — Ministerio del Interior. — Ministerio de Fomento. — Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. — Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 	<ul style="list-style-type: none"> — Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. — Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. — Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. — Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. — Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
---	--



El artículo citado en el gráfico regulan esta materia en los siguientes términos:

En los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado y excepcionalmente Secretarías Generales, para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerá jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban.

Los Ministerios contarán, en todo caso, con una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes.



Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas.

Las Direcciones Generales se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades. Sin perjuicio de lo anterior, podrán adscribirse directamente Subdirecciones Generales a otros órganos directivos de mayor nivel o a órganos superiores del Ministerio.

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

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

Los Secretarios Generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios Generales técnicos tienen categoría de Director General.

- **Los Secretarios de Estado**

- **Antecedentes y naturaleza**

Tal como ya se ha indicado, la LRJSP atribuye a los Secretarios de Estado la categoría de órganos superiores en la organización central de la Administración General del Estado, siendo los Ministros sus “superiores jerárquicos directos” (artículo 60.1) y otorga a su existencia, en el ámbito de los Departamentos ministeriales, carácter potestativo: “En los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado... De ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban” (artículo 58.1).

En el mismo sentido se manifiesta el artículo 7 de la Ley del Gobierno al establecer:

Los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.

Actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan. Cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, actúan bajo la dirección del Presidente.

No forman parte del Gobierno ni del Consejo de Ministros, pero pueden asistir a las reuniones de los citados órganos cuando sean convocados para informar acerca de asuntos de su competencia.

Cabe resaltar, además, que los Secretarios de Estado pueden ostentar la condición de parlamentarios.

Finalmente, integran, con los Subsecretarios, la denominada “Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios”.



— **Nombramiento, cese, incompatibilidades y sustitución**

Los Secretarios de Estado son **nombrados y separados** por Real Decreto del Consejo de Ministros, aprobado a propuesta del Presidente del Gobierno o del miembro del Gobierno a cuyo Departamento pertenezcan (artículo 15 de la Ley 50/1997).

La **suplencia** de los Secretarios de Estado del mismo Departamento se determinará según el orden de precedencia que se derive del Real Decreto de estructura orgánica del Ministerio.

Los Secretarios de Estado dependientes directamente de la Presidencia del Gobierno serán suplidos por quien designe el Presidente.

Es de aplicación a los Secretarios de Estado el régimen de **incompatibilidades** previsto para los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

— **Atribuciones**

En general, las competencias de los Secretarios de Estado vendrán determinadas por el Real Decreto que regule la estructura del Departamento, estableciendo las unidades que se les adscriben.

El artículo 62 de la LRJSP dispone que los Secretarios de Estado son directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica.

Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de estos en materias propias de su competencia, incluidas aquellas con proyección internacional, sin perjuicio, en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones internacionales.

Los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Secretarías y las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado. A tal fin les corresponde:

- a) Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue el Ministro y desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo en los casos legalmente reservados al Ministro.
- b) Ejercer las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección y, en particular, impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares.
- c) Nombrar y separar a los Subdirectores Generales de la Secretaría de Estado.
- d) Mantener las relaciones con los órganos de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia.



- e) La autorización previa para contratar a los Organismos Autónomos adscritos a la Secretaría de Estado, por encima de una cuantía determinada, según lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público.
- f) Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para los altos cargos dependientes de la Secretaría de Estado.
- g) Celebrar contratos relativos a asuntos de su Secretaría de Estado y los convenios no reservados al Ministro del que dependan, sin perjuicio de la correspondiente autorización cuando sea preceptiva.
- h) Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios de la Secretaría de Estado, con los límites establecidos por el titular del Departamento.
- i) Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos.
- j) Administrar los créditos para gastos de los presupuestos del Ministerio por su materia propios de la Secretaría de Estado, aprobar las modificaciones presupuestarias de los mismos, aprobar y comprometer los gastos con cargo a aquellos créditos y reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público. Todo ello dentro de la cuantía que, en su caso, establezca el Ministro al efecto y siempre que los referidos actos no sean competencia del Consejo de Ministros.
- k) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor.

B) Los órganos directivos

- **Los Subsecretarios**

- **Generalidades**

Los Subsecretarios, como órganos directivos, se encargan de asegurar el eficaz funcionamiento del aparato administrativo del Departamento ministerial.

En tal sentido se manifiesta la LRJSP al establecer, como ya se ha indicado, que “los Ministerios contarán, en todo caso, con una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes” (artículo 58.2).

- **Nombramiento y cese**

Como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la LRJSP consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado, en cuya virtud los Subsecretarios y Secretarios Generales Téc-



nicos, en todo caso, y los Directores Generales, con carácter general, habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior.

En concreto, en su artículo 63.3 estipula que los Subsecretarios serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

— Atribuciones

Los Subsecretarios ostentan la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes, ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes, y en todo caso las siguientes:

- a) Apoyar a los órganos superiores en la planificación de la actividad del Ministerio, a través del correspondiente asesoramiento técnico.
- b) Asistir al Ministro en el control de eficacia del Ministerio y sus Organismos públicos.
- c) Establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio, así como determinar las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo, en el marco definido por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- d) Proponer las medidas de organización del Ministerio y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones u órdenes de servicio.
- e) Asistir a los órganos superiores en materia de relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos del Ministerio y sus Organismos públicos, así como en la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos y la planificación de los sistemas de información y comunicación.
- f) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Departamento.
- g) Responsabilizarse del asesoramiento jurídico al Ministro en el desarrollo de las funciones que a éste le corresponden y, en particular, en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos de la competencia de aquél, así como a los demás órganos del Ministerio.



En los mismos términos del párrafo anterior, informar las propuestas o proyectos de normas y actos de otros Ministerios, cuando reglamentariamente proceda.

A tales efectos, el Subsecretario será responsable de coordinar las actuaciones correspondientes dentro del Ministerio y en relación con los demás Ministerios que hayan de intervenir en el procedimiento.

- h) Ejercer las facultades de dirección, impulso y supervisión de la Secretaría General Técnica y los restantes órganos directivos que dependan directamente de él.
- i) Administrar los créditos para gastos de los presupuestos del Ministerio por su materia propios de la Subsecretaría, aprobar las modificaciones presupuestarias de los mismos, aprobar y comprometer los gastos con cargo a aquellos créditos y reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público. Todo ello dentro de la cuantía que, en su caso, establezca el Ministro al efecto y siempre que los referidos actos no sean competencia del Consejo de Ministros.
- j) Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios del Ministerio con los límites establecidos por el titular del Departamento.
- k) Solicitar del Ministerio de Hacienda y Función Pública la afectación o el arrendamiento de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a cargo del Departamento.
- l) Nombrar y cesar a los Subdirectores y asimilados dependientes de la Subsecretaría, al resto de personal de libre designación y al personal eventual del Departamento.
- m) Convocar y resolver pruebas selectivas de personal funcionario y laboral.
- n) Convocar y resolver los concursos de personal funcionario.
- ñ) Ejercer la potestad disciplinaria del personal del Departamento por faltas graves o muy graves, salvo la separación del servicio.
- o) Adoptar e impulsar, bajo la dirección del Ministro, las medidas tendentes a la gestión centralizada de recursos humanos y medios materiales en el ámbito de su Departamento Ministerial.
- p) Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para altos cargos dependientes del Subsecretario.
- q) Cualesquiera otras que sean inherentes a los servicios comunes del Ministerio y a la representación ordinaria del mismo y las que les atribuyan la legislación en vigor.

La Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en coordinación con la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, ejercerá las competencias propias de los servicios comunes de los Departamentos en relación con el área de la Presidencia del Gobierno.



• Los Secretarios Generales

La complejidad organizativa de algunos Ministerios puede aconsejar la conveniencia de agrupar diversas Direcciones Generales bajo la coordinación de un alto cargo al que se le ha dado por nuestro Ordenamiento jurídico, desde 1983, la denominación de Secretario General, seguida de un apelativo funcional (de Empleo, de Asuntos Sociales...).

Los Secretarios Generales poseen, en cualquier caso, la misma categoría que los Subsecretarios. Al igual que éstos **son nombrados y separados** por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Departamento. Ahora bien, a diferencia de aquéllos no se les exige imprescindiblemente la condición de funcionarios de carrera, puesto que los nombramientos habrán de efectuarse “entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada” (artículo 64.3). En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

El apartado 1 del citado artículo dispone que cuando las normas que regulan la estructura de un Ministerio prevean la existencia de un Secretario general, deberán determinar las competencias que le correspondan sobre un sector de actividad administrativa determinado.

Los Secretarios Generales ejercen las siguientes competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes, así como todas aquellas que les asigne expresamente el Real Decreto de estructura del Ministerio:

- Impulsar la consecución de objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento.
- Supervisar la actividad de los órganos directivos que de ellos dependan e impartir instrucciones a sus titulares.

• Los Secretarios Generales Técnicos

Tal como ya se ha indicado, los Ministerios contarán, en todo caso, con una Secretaría General Técnica dependiente de la Subsecretaría.

Como órganos directivos, los Secretarios Generales Técnicos, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, tendrán las competencias sobre servicios comunes que les atribuyan el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.

Los Secretarios Generales Técnicos tienen a todos los efectos la categoría de Director General y ejercen sobre sus órganos dependientes las facultades atribuidas a dicho órgano (artículo 65).

Los Secretarios generales técnicos serán **nombrados y separados** por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 del Real Decreto



Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado.

- **Los Directores Generales**

- **Naturaleza, regulación actual y nombramiento**

Por exigencias del principio de división del trabajo, los diversos asuntos que incumben a un Departamento ministerial se encomiendan a sectores orgánicos distintos, denominados Direcciones Generales, cuyo número es variable y diverso en cada Ministerio y cuya jefatura corresponde, obviamente, a un Director General.

Los Directores Generales están regulados en el artículo 66 de la LRJSP, que los define como **“los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio”**.

Los Directores generales serán **nombrados y separados** por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento o del Presidente del Gobierno.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, salvo que el Real Decreto de estructura permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

- **Atribuciones**

Corresponde a los Directores Generales:

- Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro, dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.
- Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.
- Proponer, en los restantes casos, al Ministro o al titular del órgano del que dependa, la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afecten al órgano directivo.
- Impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos.
- Las demás atribuciones que le confieran las leyes y reglamentos.



- **Los Subdirectores Generales**

Son los responsables inmediatos, bajo la supervisión del Director General o del titular del órgano del que dependan, de la ejecución de los proyectos, objetivos o actividades que se les asignen, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección General.

Los Subdirectores generales serán nombrados, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, y cesados por el Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario del que dependan.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, o de otras Administraciones, cuando así lo prevean las normas de aplicación, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

- **Los servicios comunes de los Ministerios**

Los órganos directivos encargados de los servicios comunes, prestan a los órganos superiores y directivos del resto del Ministerio la asistencia precisa para el más eficaz cumplimiento de sus cometidos y, en particular, la eficiente utilización de los medios y recursos materiales, económicos y personales que tengan asignados.

Corresponde a los servicios comunes el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.

Los servicios comunes funcionan en cada Departamento de acuerdo con las disposiciones y directrices adoptadas por los Ministerios con competencia sobre dichas funciones comunes en la Administración General del Estado. Todo ello, sin perjuicio de que determinados órganos con competencia sobre algunos servicios comunes sigan dependiendo funcional o jerárquicamente de alguno de los referidos Ministerios.

Mediante Real Decreto podrá preverse la gestión compartida de algunos de los servicios comunes que podrá realizarse de las formas siguientes:

- a) Mediante su coordinación directa por el Ministerio de Hacienda y Función Pública o por un organismo autónomo vinculado o dependiente del mismo, que prestarán algunos de estos servicios comunes a otros Ministerios.
- b) Mediante su coordinación directa por la Subsecretaría de cada Ministerio o por un organismo autónomo vinculado o dependiente de la misma que prestará algunos de estos servicios comunes a todo el Ministerio. El Real Decreto que determine la gestión compartida



de algunos de los servicios comunes concretará el régimen de dependencia orgánica y funcional del personal que viniera prestando el servicio respectivo en cada unidad.

2.1.2. La Administración Periférica

Podemos definir la Administración Periférica del Estado diciendo que está constituida por un conjunto de órganos que forman parte de la Administración General del Estado pero que tienen limitado territorialmente el ámbito de su competencia. Es decir, en vez de extender sus actuaciones a todo el territorio nacional –como los órganos de la Administración Central– se limitan a ejercer sus competencias en una parte del territorio nacional, coincidente normalmente con el territorio correspondiente a las Comunidades Autónomas –nivel regional o autonómico– y con los territorios de las provincias –nivel provincial–.

La LRJSP establece que en la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas como los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

Como se verá más adelante, la Administración del Estado puede tener órganos periféricos con ámbito territorial distinto al del territorio de las provincias y al de las Comunidades Autónomas; por ejemplo, en las Islas, en las comarcas o en algunos Municipios, pero las más importantes divisiones territoriales que demarcan el ámbito de actuación de los órganos de la Administración Periférica estatal son las dos citadas –Provincias y Comunidades Autónomas– y a ellas nos vamos a referir especialmente.

Estos órganos periféricos se encuentran subordinados en todo caso a los órganos centrales y también existe entre ellos (nivel regional y nivel provincial) una subordinación interna: así, por ejemplo, los Subdelegados del Gobierno se hallan bajo la autoridad del Delegado del Gobierno correspondiente.

La Administración Periférica tiene como finalidad hacer llegar la acción de la Administración del Estado a todo el territorio nacional, y con su potenciación se favorece, de un lado, el acercamiento de la Administración al administrado mediante el principio de desconcentración, descargando competencias de los órganos centrales a los órganos periféricos (con lo que se racionaliza la distribución de la carga de trabajo y se favorece la rapidez en la toma de decisiones) y, de otro, se facilita la participación de los administrados en la acción administrativa.

A) Los Delegados del Gobierno

Tales Delegados son los más importantes órganos de la Administración Periférica y están investidos de atribuciones generales que se proyecta sobre los respectivos territorios autonómicos.

La figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas surge a raíz de la Constitución de 1978, cuyo artículo 154 estipula que “un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en



el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad”. El desarrollo de este precepto se encuentra actualmente en los artículos 69 y siguientes de la Ley 40/2015 y en el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

- **Estatuto personal**

- **Nombramiento y cese:** los Delegados del Gobierno serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno. Su nombramiento atenderá a criterios de competencia profesional y experiencia. En todo caso, deberá reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- **Sede:** tendrán su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, salvo que el Consejo de Ministros acuerde ubicarla en otra distinta y sin perjuicio de lo que disponga, expresamente, el Estatuto de Autonomía.
- **Suplencia:** en caso de ausencia, vacante o enfermedad del titular de la Delegación del Gobierno, será suplido por el Subdelegado del Gobierno que el Delegado designe y, en su defecto, al de la provincia en que tenga su sede. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales en las que no exista Subdelegado la suplencia corresponderá al Secretario General.
- **Dependencia:** son órganos directivos con rango de Subsecretario que dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia.

- **Competencias**

Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas son los titulares de las correspondientes Delegaciones del Gobierno y tienen las siguientes competencias (art. 73 de la LRJSP):

- a) **Dirección y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos:**
 - Impulsar, coordinar y supervisar con carácter general su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma, y, cuando se trate de servicios integrados, dirigirla, directamente o a través de los subdelegados del gobierno, de acuerdo con los objetivos y, en su caso, instrucciones de los órganos superiores de los respectivos ministerios.
 - Nombrar a los Subdelegados del Gobierno en las provincias de su ámbito de actuación y, en su caso, a los Directores Insulares, y como superior jerárquico, dirigir y coordinar su actividad.



- Informar, con carácter preceptivo, las propuestas de nombramiento de los titulares de órganos territoriales de la Administración General del Estado y los Organismos públicos estatales de ámbito autonómico y provincial en la Delegación del Gobierno.

b) Información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos:

- Coordinar la información sobre los programas y actividades del Gobierno y la Administración General del Estado y sus Organismos públicos en la Comunidad Autónoma.
- Promover la colaboración con las restantes Administraciones Públicas en materia de información al ciudadano.
- Recibir información de los distintos Ministerios de los planes y programas que hayan de ejecutar sus respectivos servicios territoriales y Organismos públicos en su ámbito territorial.
- Elevar al Gobierno, con carácter anual, a través del titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública, un informe sobre el funcionamiento de los servicios públicos estatales en el ámbito autonómico.

c) Coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas:

- Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades Locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.
- Mantener las necesarias relaciones de coordinación y cooperación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades Locales. A tal fin, promoverá la celebración de convenios con la Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales, en particular, en relación a los programas de financiación estatal, participando en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de los mismos.
- Participar en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, así como en otros órganos de cooperación de naturaleza similar cuando se determine.

d) Control de legalidad:

- Resolver los recursos en vía administrativa interpuestos contra las resoluciones y actos dictados por los órganos de la Delegación, previo informe, en todo caso, del Ministerio competente por razón de la materia.

Las impugnaciones de resoluciones y actos del Delegado del Gobierno susceptibles de recurso administrativo y que no pongan fin a la vía administrativa, serán resueltas por los órganos correspondientes del Ministerio competente por razón de la materia.



Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se tramitarán por el Ministerio competente por razón de la materia y se resolverán por el titular de dicho Departamento.

- Suspender la ejecución de los actos impugnados dictados por los órganos de la Delegación del Gobierno, cuando le corresponda resolver el recurso, de acuerdo con el artículo 117.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y proponer la suspensión en los restantes casos, así como respecto de los actos impugnados dictados por los servicios no integrados en la Delegación del Gobierno.
- Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa, promoviendo o interponiendo, según corresponda, conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes.

e) Políticas públicas:

- Formular a los Ministerios competentes, en cada caso, las propuestas que estime convenientes sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que hayan de ejecutar los servicios territoriales y los de los Organismos públicos, e informar, regular y periódicamente, a los Ministerios competentes sobre la gestión de sus servicios territoriales.
- Proponer ante el Ministro de Hacienda y Función Pública las medidas precisas para evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones Públicas, conforme a los principios de eficacia y eficiencia.
- Proponer al Ministerio de Hacienda y Función Pública medidas para incluir en los planes de recursos humanos de la Administración General del Estado.
- Informar las medidas de optimización de recursos humanos y materiales en su ámbito territorial, especialmente las que afecten a más de un Departamento. En particular, corresponde a los Delegados del Gobierno, en los términos establecidos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la coordinación de la utilización de los edificios de uso administrativo por la organización territorial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos de ella dependientes en su ámbito territorial, de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Dirección General del Patrimonio del Estado.

f) Otras competencias:

- Ejercerán la potestad sancionadora.
- Ejercerán la potestad expropiatoria.
- Cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas.



- Les corresponde proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.
- Respecto a los servicios territoriales, podrán recabar de los titulares de dichos servicios toda la información relativa a su actividad, estructuras organizativas, recursos humanos, inventarios de bienes muebles e inmuebles o a cualquier otra materia o asunto que consideren oportuno al objeto de garantizar una gestión coordinada y eficaz de los servicios estatales en el territorio.

- **Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno**

- a) **Concepto**

La Comisión Territorial es el órgano colegiado que existirá en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales (y en las Islas Baleares, pese a su carácter uniprovincial) para asistir al Delegado del Gobierno en su función directiva y coordinadora de las distintas Administraciones Públicas.

- b) **Composición**

- El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, que actuará como presidente.
 - Los Subdelegados del Gobierno en las provincias de la Comunidad Autónoma (en los archipiélagos se integrarán, además los Directores Insulares).

A sus sesiones podrán asistir los titulares de los órganos y servicios territoriales (tanto integrados como no integrados) que el Delegado del Gobierno considere oportunos.

- c) **Competencias**

- Coordinar las actuaciones que hayan de ejecutarse de forma homogénea en el ámbito de la Comunidad Autónoma, para asegurar el cumplimiento de los recursos generales fijados por el Gobierno a los servicios territoriales.
 - Homogeneizar el desarrollo de las políticas públicas en su ámbito territorial, a través del establecimiento de criterios comunes de actuación que habrán de ser compatibles con las instrucciones y objetivos de los respectivos departamentos ministeriales.
 - Asesorar al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en la elaboración de las propuestas de simplificación administrativa y racionalización en la utilización de los recursos en materia de personal.



- Cualesquiera otras que a juicio del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma resulten adecuadas para que la Comisión territorial cumpla la finalidad de apoyo y asesoramiento en el ejercicio de las competencias que la LRJSP le asigna.

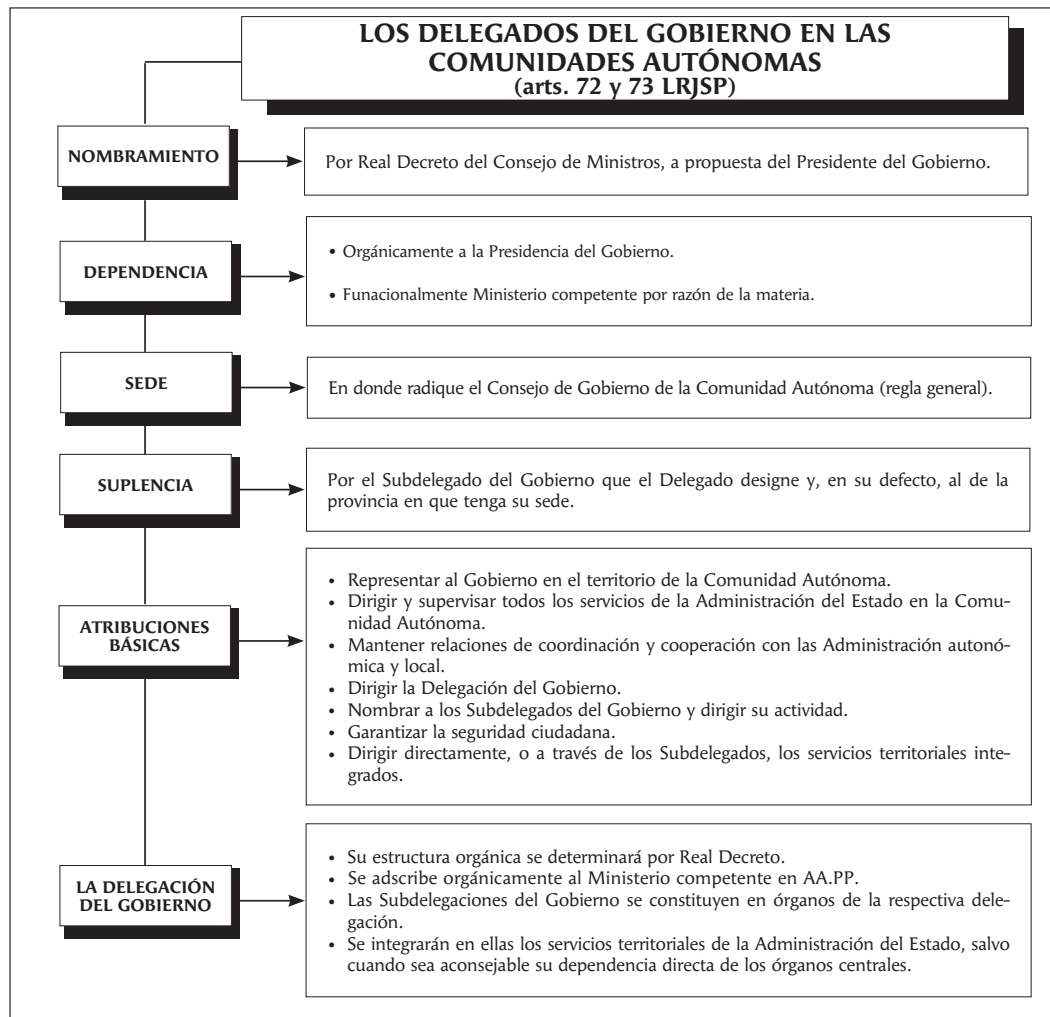
- **Comisión de asistencia al Delegado del Gobierno**

Además de las Comisiones Territoriales de asistencia al Delegado del Gobierno reguladas en el art. 79 LRJSP, existirán Comisiones de asistencia a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, así como a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, para el ejercicio de sus funciones.

Estará presidida por el propio Delegado del Gobierno y compuesta por:

- Secretario General de la Delegación de Gobierno.
- Jefe del Gabinete de la Delegación de Gobierno.
- Los Directores de las áreas funcionales integradas en la Delegación de Gobierno.
- Asistirán también los responsables de los servicios territoriales (tanto integrados como no integrados) que determine el Delegado del Gobierno, en función de las materias a tratar.





B) Los Subdelegados de Gobierno en las provincias

• Nombramiento, régimen administrativo y suplencia

En cada provincia, y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno, con nivel de Subdirector General, que será nombrado por aquél por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales pertenecientes a Cuerpos o Escalas clasificadas como Subgrupo A1.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en que no exista Subdelegado, el Delegado del Gobierno asumirá las competencias que la Ley atribuye a los Subdelegados del Gobierno en las provincias.



Podrán crearse por Real Decreto Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, cuando circunstancias tales como la población del territorio, el volumen de gestión o sus singularidades geográficas, sociales o económicas así lo justifiquen (art. 69.4 LRJSP).

Los Subdelegados del Gobierno tendrán nivel orgánico de Subdirector General y dependerán orgánicamente del Delegado de Gobierno.

Su nombramiento y cese, a través del citado procedimiento de libre designación, revestirá la forma de Resolución, publicada en el BOE y dictada, tal como se desprende de lo indicado, por el Delegado del Gobierno.

Por último, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Subdelegado será suplido por el Secretario General de la Subdelegación o, en su defecto, por quien designe al Delegado del Gobierno, siempre que reúna los requisitos que se exigen para ser nombrado subdelegado.

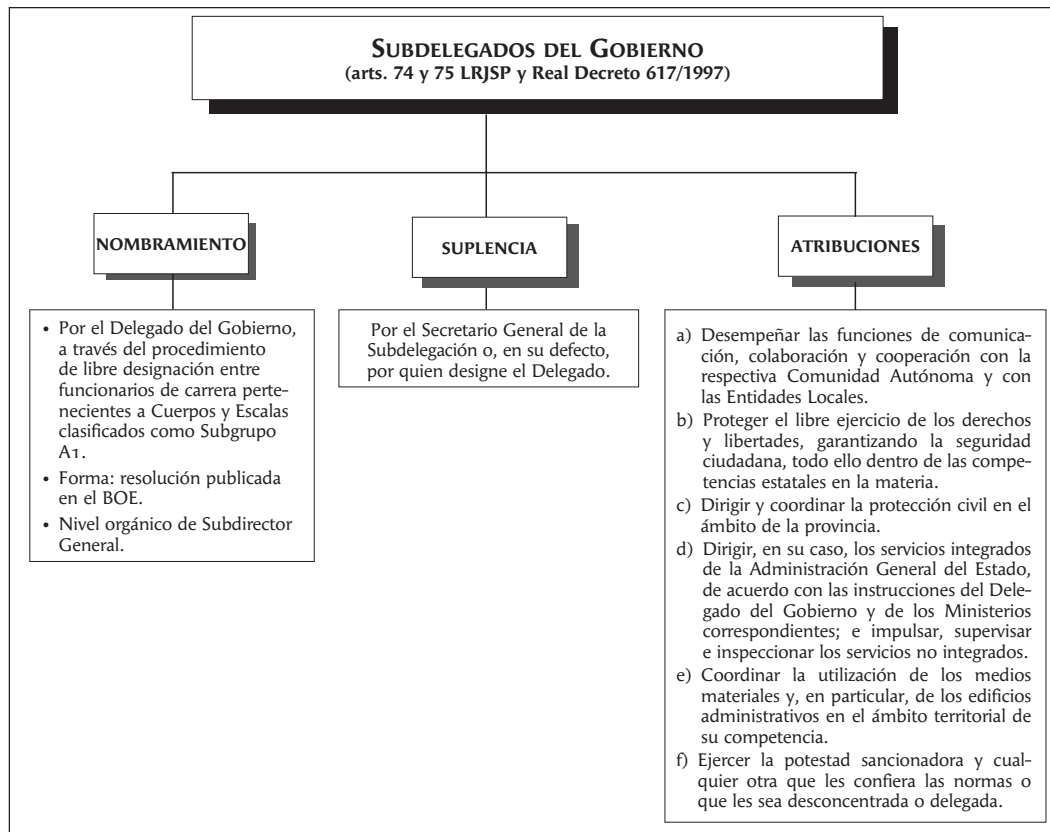
- **Atribuciones**

Corresponde a los Subdelegados del Gobierno en las Provincias, según el artículo 75 de la LRJSP:

- a) Desempeñar las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal. En concreto les corresponde:
 - 1.º Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades locales en el ámbito de la provincia.
 - 2.º Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.
- b) Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos, dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia.
- c) Dirigir y coordinar la protección civil en el ámbito de la provincia.
- d) Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración General del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno y de los Ministerios correspondientes; e impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.



- e) Coordinar la utilización de los medios materiales y, en particular, de los edificios administrativos en el ámbito territorial de su competencia.
- f) Ejercer la potestad sancionadora y cualquier otra que les confiera las normas o que les sea desconcentrada o delegada.



C) Los Directores Insulares

Con carácter netamente funcional, la entonces LOFAGE creó la figura de los Directores Insulares, suprimiendo los Gobernadores Civiles en las Islas, cuyo nombramiento correspondía al Consejo de Ministros.

Su regulación se encuentra actualmente en el artículo 70 de la LRJSP y en el Real Decreto 617/1997.

Existirá un Director Insular, con el nivel que se determine en cada caso en la relación de puestos de trabajo, en las islas de Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura (el ámbito territorial de la respectiva Dirección Insular comprenderá el de las demás islas agregadas administrativamente a cada una de las citadas), La Palma, El Hierro y La Gomera.



Dependerán jerárquicamente del Delegado del Gobierno o del Subdelegado, cuando este cargo exista.

• **Nombramiento y cese**

El nombramiento y cese de los Directores insulares de la Administración General del Estado se hará por Resolución del Delegado del Gobierno, que será publicada en el “Boletín Oficial del Estado”.

El nombramiento se producirá por el procedimiento de libre designación, a propuesta del Subdelegado del Gobierno en la provincia, cuando este cargo exista, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, o el título de Ingeniero técnico, Arquitecto técnico, Diplomado universitario o equivalente.

Los funcionarios nombrados para dicho cargo podrán optar por estar en situación de servicio activo o servicios especiales.

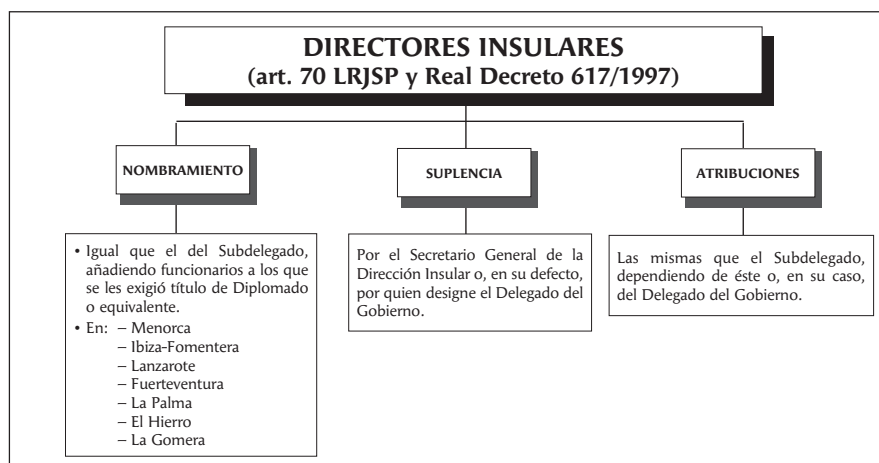
• **Suplencia**

En los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, el Director insular será suplido por el Secretario General de la Dirección Insular o, en su defecto, por quien designe el Delegado del Gobierno.

El suplente designado deberá reunir idénticos requisitos que los exigidos para ser nombrado Director Insular.

• **Atribuciones**

Les corresponde ejercer, en su ámbito territorial, las competencias atribuidas por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, y aquellas otras que les sean desconcentradas o delegadas.



D) Secretarios Generales

Las Secretarías Generales son órganos integrantes de las Delegaciones, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares.

El artículo 8 del Real Decreto 1330/1997 establece que corresponderá a los Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno, bajo la dirección del Delegado:

- a) La dirección de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno.
- b) La coordinación de los órganos responsables en las materias de derechos ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo, dependientes funcionalmente del Ministerio del Interior.
- c) La dirección de los Servicios Comunes de la Subdelegación situada en la provincia sede de la Delegación del Gobierno.
- d) La dirección de los demás órganos que se adscriban a la Secretaría General.

Los Secretarios Generales de las Subdelegaciones del Gobierno y las Direcciones Insulares ejercerán, bajo la dirección del Subdelegado del Gobierno o Director Insular y en sus respectivos ámbitos las competencias consignadas en los apartados a), b) y d) anteriores.

E) Los servicios territoriales

Los servicios territoriales de la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma se organizarán atendiendo al mejor cumplimiento de sus fines, en servicios integrados y no integrados en las Delegaciones del Gobierno. El art. 71 de la LRJSP distingue dos tipos:

- La organización de los **servicios territoriales no integrados** en las Delegaciones del Gobierno se establecerá mediante Real Decreto a propuesta conjunta del titular del Ministerio del que dependan y del titular del Ministerio que tenga atribuida la competencia para la racionalización, análisis y evaluación de las estructuras organizativas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, cuando contemple unidades con nivel de Subdirección General o equivalentes, o por Orden conjunta cuando afecte a órganos inferiores.

Los servicios territoriales no integrados dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen, el cual les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios.

- Los **servicios territoriales integrados** dependerán del Delegado del Gobierno, o en su caso Subdelegado del Gobierno, a través de la Secretaría General, y actuarán de acuerdo con las instrucciones técnicas y criterios operativos establecidos por el Ministerio competente por razón de la materia.



2.2. Personal al servicio de la Administración General del Estado

El personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentra previsto en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), bajo la calificación de empleado público.

Según el TRLEBEP, son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

Los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

2.2.1. Funcionarios de carrera

A) Concepto

Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

B) Reserva de funciones

En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

C) Clasificación

En virtud del TRLEBEP los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

- **Grupo A**, dividido en dos Subgrupos A1 y A2.

Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.



- **Grupo B.** Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- **Grupo C.** Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.
 - C1: título de bachiller o técnico.
 - C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

No obstante, hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios, para el acceso a la función pública, seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor del texto refundido del Estatuto. Transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del Estatuto se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Antiguo Grupo A (Licenciatura o equivalente): Subgrupo A1.
- Antiguo Grupo B (Diplomatura o equivalente): Subgrupo A2.
- Antiguo Grupo C (Bachiller o equivalente): Subgrupo C1.
- Antiguo Grupo D (Graduado o equivalente): Subgrupo C2.
- Antiguo Grupo E (Certificado de escolaridad o equivalente): Agrupaciones Profesionales. Se caracterizan porque para su acceso no se exige estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo.

D) Clasificación en relación con las funciones desarrolladas: Cuerpos Generales y Cuerpos especiales

Cuerpos Generales: a los funcionarios de los Cuerpos Generales les corresponde el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa (realizan tareas fundamentalmente burocráticas)

Son Cuerpos Generales de la Administración del Estado:

- El Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Realizan funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Pertenecen al Subgrupo A1.
- Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado. Realizan funciones que se desarrollan en el entorno de las tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones. Pertenecen al Subgrupo A1.
- Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado. Colaboran inmediatamente con los anteriores y se incluyen en el Subgrupo A2.



- Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado. Asumen responsabilidades en el diseño, desarrollo y operación de los sistemas informáticos. Se incluyen en el Subgrupo A2.
- Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado. Desempeñarán las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas a los Cuerpos anteriores. Se integran en el Subgrupo C1.
- Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado. Entre las funciones desempeñadas por los miembros del Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática destacan las de análisis y programación de aplicaciones, apoyo a usuarios, mantenimiento hardware, instalación de equipos y sistemas, operación de sistemas en grandes centros de datos, y apoyo auxiliar en la gestión de sistemas, redes, datos y seguridad. Se integran en el Subgrupo C1.
- Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado. Se dedicarán a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deberán poseer título de enseñanza media elemental. Se integran en el Subgrupo C2.
- Cuerpo General Subalterno de la Administración General del Estado. Los funcionarios del Cuerpo Subalterno se ocuparán de tareas de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas. Deberán poseer el certificado de enseñanza primaria. Se integran en las denominadas Agrupaciones Profesionales.

Los Cuerpos especiales se caracterizan porque los funcionarios que los integran ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.

E) Creación de Cuerpos y Escalas

Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La Ley de creación deberá contener al menos:

- La denominación del Cuerpo.
- El Grupo o Subgrupo en el que se clasifica, titulación exigible y sistema de selección aplicable.
- Funciones.

No se podrán crear nuevos Cuerpos o Escalas, cuando su titulación y funciones sean idénticas a las de otros que ya existan.



F) Nombramiento

Corresponde al Secretario de Estado para la Función Pública el nombramiento de los Funcionarios de carrera.

G) Dependencia

Todo el personal al servicio de la Administración del Estado tendrá dependencia orgánica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, sin perjuicio de la que funcionalmente tenga con cada Departamento.

2.2.2. Funcionarios interinos

A) Concepto

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- b) La sustitución transitoria de los titulares.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

B) Selección, nombramiento y cese

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En el supuesto de cobertura de plazas vacantes por interinos, dichas plazas deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

El nombramiento de los funcionarios interinos se efectuará:

- Por el Subsecretario del Departamento al que figuren adscritos los correspondientes Cuerpos o Escalas.
- O por el Director General de la Función Pública, cuando se trate de Cuerpos o Escalas dependientes de la Secretaría de Estado para la Función Pública.



El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas que determinan la condición de funcionario, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

C) Requisitos

Los funcionarios interinos deberán reunir, en todo caso los requisitos generales de titulación y demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes Cuerpos o Escalas como funcionarios de carrera.

D) Retribuciones

Los funcionarios interinos percibirán la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias, salvo aquellas que son exclusivas de los funcionarios de carrera, incluido el complemento de productividad.

Se les reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del Estatuto que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.

E) Régimen jurídico

A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Se integran en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y tienen derecho a la prestación por desempleo.

2.2.3. Personal eventual

A) Concepto

Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

B) Nombramiento y cese

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

Actualmente, en la Administración del Estado, corresponde al Gobierno determinar el número de puestos reservados a personal eventual.



El nombramiento y cese serán libres y corresponde exclusivamente a Ministros y Secretarios de Estado. El cese tendrá lugar en todo caso cuando se produzca el de la autoridad al que se preste la función de confianza o asesoramiento.

C) Régimen jurídico

Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

D) Retribuciones

Cuando en puesto de personal interino sea cubierto por un funcionario de carrera, éste percibirá las retribuciones básicas correspondientes al Grupo o al Subgrupo de clasificación en el que se integre, incluidos los trienios, y las retribuciones complementarias del puesto de trabajo ocupado.

Si el puesto de personal eventual es cubierto por una persona que no es funcionario percibirá las retribuciones correspondientes al sueldo y pagas extraordinarias del Grupo o Subgrupo en el que el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales asimile el puesto y las retribuciones complementarias del puesto de trabajo desempeñado como personal eventual.

2.2.4. Personal laboral

A) Concepto

Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

B) Puestos que podrá desempeñar el personal laboral

Según el TRLEBEP, las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral.

Como en la Administración del Estado no se ha producido todavía el desarrollo del presente artículo resultará de aplicación lo ya establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En este sentido, podrán desempeñarse por personal laboral:

- Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.



- Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.
- Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.
- Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.
- Asimismo, los organismos públicos de investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos.

2.2.5. Personal directivo profesional

El TRLEBEP incorpora otra modalidad de personal al servicio de las Administraciones Públicas. No obstante, dicho personal no obtiene la calificación de empleado público. Hablamos del personal directivo.

En este sentido el TRLEBEP establece que el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo del Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

- Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
- Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo



reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

3. Las Comunidades Autónomas y la Administración Local: regulación constitucional

La configuración del Estado español como un Estado de las Autonomías tiene su base fundamental en el artículo 2 de la Constitución que se incluye en el Título Preliminar de la misma, al disponer: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

La organización territorial del Estado es regulada por la Constitución en su Título VIII, artículos 137 a 158 de la misma, y que lleva por rúbrica: “De la Organización Territorial del Estado”. Dicho Título VIII está dividido en tres capítulos:

- a) **Capítulo Primero:** “Principios Generales”.
- b) **Capítulo Segundo:** “De la Administración Local”.
- c) **Capítulo Tercero:** “De las Comunidades Autónomas”.

3.1. Principios generales que rigen la organización territorial del Estado español

A) La organización territorial del Estado español

Este principio se encuentra recogido en el artículo 137 de la Constitución en virtud del cual “España se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses”.

Es preciso distinguir la autonomía propia de las Comunidades Autónomas, de la relativa a las provincias y municipios. La primera se caracteriza por ser una autonomía política y se plasma en la posibilidad de autogobernarse. La segunda presenta la característica de ser una autonomía de carácter administrativo.

B) El principio de solidaridad de nacionalidades y regiones

El artículo 2 de la Constitución recoge el principio de solidaridad entre nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

Este principio se encuentra también plasmado en el artículo 138.1 de la Constitución que establece que “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre



las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

C) El principio de igualdad

El principio de igualdad entre las nacionalidades y regiones, así como entre los ciudadanos de las mismas se encuentra recogido en los artículos 138.2 y 139 de la Constitución.

El artículo 138.2 establece que “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

El artículo 139 establece que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español.

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional”.

D) El principio de autonomía financiera

Previsto respectivamente en los artículos 142 y 156 de la Constitución. El artículo 142 lo hace respecto de las Corporaciones Locales al disponer que: “Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 156 lo hace respecto de las Comunidades Autónomas al establecer que: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

E) El principio de interdicción de federación de las Comunidades Autónomas

Consagrado en el artículo 145.1 de la Constitución que establece que: “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”.

3.2. Las Comunidades Autónomas

3.2.1. La constitución de las Comunidades Autónomas

A) Territorios con derecho a constituirse en Comunidades Autónomas

A tenor de lo establecido en el artículo 143.1 de la Constitución, en el ejercicio del derecho a la autonomía, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas:



- Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- Los territorios insulares.
- Las provincias con entidad regional histórica.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144, las Cortes Generales podrán, mediante Ley Orgánica, por motivos de interés nacional:

- Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- Sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

B) Vías de acceso a la autonomía

Es preciso distinguir dos vías: la común y la especial y, a su vez, la fase de iniciativa autonómica y de la elaboración del Proyecto de Estatuto en cada una de esas vías.

• Vía común

Iniciativa

- **Supuesto general:** territorios sin régimen provisional de autonomía.

La iniciativa es asumida por las Diputaciones interesadas u órgano interinsular correspondiente y las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones Locales interesadas.

La iniciativa, en caso de no prosperar, podrá reiterarse pasados cinco años (art. 143).

- **Supuestos especiales:**

a) Territorios con régimen provisional de autonomía

En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2, del artículo 143, atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes (Disposición Transitoria 1ª).

b) Incorporación de Navarra al Consejo General Vasco

En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico Vasco que le



sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al órgano foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobada por mayoría de los votos válidamente emitidos.

Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del órgano foral competente, y en todo caso cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143 (Disposición Transitoria 4ª).

No obstante, la cuestión de la incorporación de Navarra al País Vasco está solucionada en sentido negativo, en función de las disposiciones de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Navarro, que es el “Estatuto de Autonomía” de la Comunidad Foral de Navarra.

c) **Ceuta y Melilla**

Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica en los términos previstos en el artículo 144 (Disposición Transitoria 5ª).

Las Leyes Orgánicas 1 y 2, de 13 de marzo de 1995, han aprobado los respectivos Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Aprobación del Proyecto de Estatuto

El proyecto de Estatuto será elaborado por una **Asamblea** (redactora) compuesta por:

- Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
- Los Diputados del Congreso elegidos en dichas provincias.
- Los Senadores elegidos en ellas.

Posteriormente, el proyecto será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica (artículo 146).

• **Vía especial**

Iniciativa

Puede iniciarse el acceso a la autonomía por acuerdo de los siguientes órganos territoriales:



- **Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes.** Y, además, de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas, que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Dicha iniciativa será ratificada mediante referéndum con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una Ley Orgánica (artículo 151).
- **Territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto.** Es el caso, tal como hemos indicado, de Galicia, Cataluña y País Vasco. Es necesario que cuenten, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía y lo acordasen, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándoselo al Gobierno de la Nación (Disposición Transitoria 2ª de la Constitución).

La ventaja de elaboración del Estatuto a través de la vía especial consiste, tal y como luego veremos, en que no es preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, para ampliar sucesivamente las competencias dentro del marco establecido en el artículo 149, sino que dichas competencias pueden ser asumidas desde un primer momento.

Aprobación del Proyecto de Estatuto

El procedimiento a seguir viene recogido en el artículo 151 de la Constitución, compuesto por las siguientes fases:

- a) **Constitución de la Asamblea redactora:** el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
 - b) **Remisión a la Comisión Constitucional del Congreso:** aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente, para determinar, de común acuerdo, su formulación definitiva.
- **Caso de alcanzar el acuerdo** (Comisión Constitucional del Congreso + Delegación de la Asamblea):

El procedimiento es el siguiente:

- a) El texto resultante será sometido a **referéndum** del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyecto de Estatuto.
- b) Si el proyecto es aprobado en cada provincia, por la mayoría de votos válidamente emitidos, será elevado a



las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un **voto de ratificación**.

- c) Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como **ley orgánica**.

— **Caso de no alcanzar el acuerdo:**

En este caso el procedimiento será el siguiente:

- a) El proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales.
- b) El texto aprobado por las Cortes se somete a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- c) En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación y sanción por el Rey, como Ley Orgánica.

En ambos supuestos (exista acuerdo o no en la Comisión Constitucional del Congreso), la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, no impedirá la constitución, entre las restantes, de la Comunidad Autónoma proyectada.

Actualmente hay **19 Estatutos de Autonomía**, que corresponden a 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas.

3.2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas

A) Ideas generales

La competencia es el conjunto de facultades o potestades que una persona o ente tiene en relación con determinada materia. Esta idea general nos sirve para aproximarnos al entendimiento del tema de las competencias, en relación con las Comunidades Autónomas.

El artículo 149.3 establece las reglas básicas sobre la distribución competencial en nuestro ordenamiento:

- Las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Sin embargo, como veremos las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias al margen de los Estatutos.
- La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Esta



prevalencia, es de aplicación según el Tribunal Constitucional, solo en supuestos excepcionales.

- El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

B) Reglas básicas relativas a las competencias autonómicas

• Las competencias en los Estatutos

Las competencias que una Comunidad Autónoma quiera asumir, dentro del marco constitucional, deben figurar en su estatuto de autonomía.

Como ya señalábamos, las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución pudieron acceder desde el principio a todas las competencias, sin más límite que el artículo 149.1. de la Constitución (que recoge las competencias exclusivas del Estado). Las Comunidades del 143, constituidas por la vía común, por el contrario, durante los cinco años siguientes a la aprobación de su Estatuto, solo pudieron tener las competencias del artículo 148 de la Constitución.

• Ampliación y modificación de competencias

Las competencias asumidas por las Comunidades pueden ser modificadas por alguna de las siguientes vías:

1ª. Mediante la reforma del Estatuto:

La reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (artículo 148.2). En el caso de las Comunidades Autónomas de vía común, esta reforma solo será posible transcurridos cinco años desde la aprobación de su Estatuto.

Este precepto se refiere exclusivamente a las Comunidades Autónomas de la vía común.

2ª. Mediante leyes marco:

Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal (artículo 150.1).

3ª. Mediante leyes orgánicas de transferencias:

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (artículo 150.2).



4ª. **Mediante leyes de armonización:**

El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad (artículo 150.3).

C) Enumeración de las competencias de las Comunidades Autónomas

En el artículo 148 de la Constitución se dispone:

“1. *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

1. *Organización de sus instituciones de autogobierno.*
2. *Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*
3. *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*
4. *Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*
5. *Los ferrocarriles y carreteras, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en último término, el transporte desarrollado por estos medios, o por cable.*
6. *Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*
7. *La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.*
8. *Los montes y aprovechamientos forestales.*
9. *La gestión en materia de protección del medio ambiente.*
10. *Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.*
11. *La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.*
12. *Ferias interiores.*
13. *El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.*
14. *La artesanía.*



15. *Museos, bibliotecas y conservatorios de música, de interés para la Comunidad Autónoma.*
 16. *Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.*
 17. *El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.*
 18. *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.*
 19. *Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.*
 20. *Asistencia social.*
 21. *Sanidad e higiene.*
 22. *La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una Ley Orgánica.*
2. *Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.”*

D) Enumeración de las competencias del Estado

Vienen reguladas en el artículo 149 de la Constitución, que dispone que el Estado tiene **competencia exclusiva** sobre determinadas materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia.
6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria, legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8. Legislación civil sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, fórrales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones



jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario; divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior, bases y coordinación general de la Sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. Las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamiento hidráulico cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléc-



tricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
25. Bases del régimen minero y energético.
26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
30. Red de condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
31. Estadística para fines estatales.
32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Termina, el artículo 149, en su apartado segundo y tercero:

“Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.”

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”



3.2.3. Los Estatutos de Autonomía

A) Carácter y naturaleza

Los Estatutos de autonomía vienen a ser, de acuerdo con lo dicho, las normas supremas de cada Comunidad Autónoma, estableciendo las competencias de ésta y las reglas básicas de la ordenación de los poderes autonómicos.

Este carácter esencial se recoge en el artículo 147.1 de la Constitución, a cuyo tenor: *“Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su Ordenamiento jurídico”*.

De este modo, el Estatuto de Autonomía es también el vínculo entre el Ordenamiento jurídico nacional y el ordenamiento autonómico, cuyos principios básicos y formas de producción de normas establece el Estatuto.

B) El contenido de los Estatutos de Autonomía (artículo 147)

Los Estatutos de autonomía deben referirse necesariamente a:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

El esquema institucional esencial de las Comunidades Autónomas se prevé en el artículo 152 de la Constitución para las Comunidades constituidas por medio de la llamada vía especial:

- **Asamblea Legislativa:** elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.
- **Consejo de Gobierno:** tendrá funciones ejecutivas y administrativas.
- **Presidente del Consejo de Gobierno:** elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.
- **Tribunal Superior de Justicia:** que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (artículo 152).

Las Comunidades Autónomas constituidas por la vía común tienen los mismos órganos, porque así lo establecen sus res-

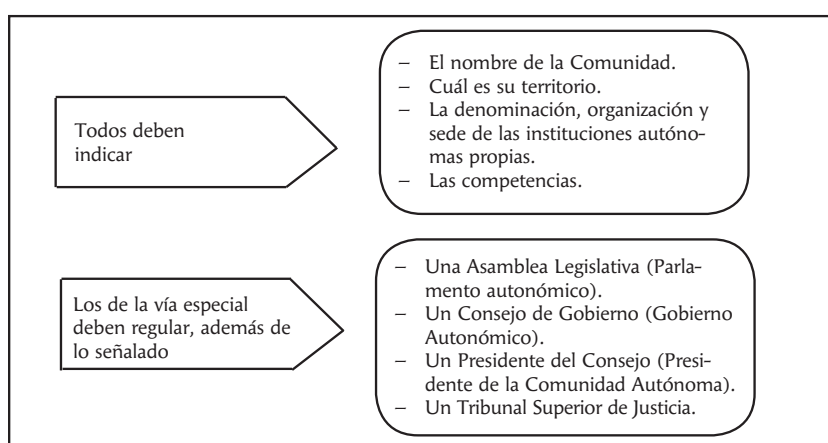


pectivos Estatutos de Autonomía, pero no están obligadas a este tipo de organización por la Constitución.

- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

El contenido del Estatuto debe respetar, en todo caso, los límites de la Constitución, como Ley Fundamental.

Esquematzaremos las materias que deben regular los Estatutos en el siguiente gráfico:



C) La reforma de los Estatutos de Autonomía

- a) **Estatutos de la vía común:** según el artículo 147.3 de la Constitución, la reforma de dichos estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.
- b) **Estatutos de la vía especial:** la reforma de tales Estatutos, requerirá, además de los procedimientos en ellos establecidos, referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes (artículo 152.2 de la CE).

En definitiva, cada Estatuto se reformará siguiendo los trámites que el mismo establezca.

Debe tener en cuenta, sin embargo, dos ideas:

- Como todos los Estatutos son leyes orgánicas su reforma debe ser aprobada en último término por las Cortes y, lógicamente, mediante ley orgánica.
- Si fue necesario un referéndum para aprobar los Estatutos de la vía especial, también se exigirá someter a la opinión del pueblo cualquier reforma de los mismos.



3.3. La Administración Local: el Municipio y la Provincia

El Capítulo II del Título VIII, de la Constitución española está dedicado a la Administración Local. Dicho Capítulo solo consta de tres artículos (artículos 140, 141 y 142), si bien debe completarse con otros preceptos constitucionales.

El artículo 140 es el que está dedicado al **Municipio** como Entidad Local. Dicho precepto establece lo siguiente:

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

Por su parte, el artículo 141 recoge la regulación referida a la **Provincia**, que se configura como otro Ente Local. No obstante, también contempla la posibilidad de que se puedan crear otros Entes Locales distintos de la provincia y el municipio. Dicho precepto establece lo siguiente:

- “1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos y Consejos”.

Finalmente, el artículo 142 se refiere al principio de autonomía financiera aplicado a la Administración Local:

“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.



