El Gobierno y su presidente

El consejo de Ministros. La Administración Central del Estado. Órganos Superiores y Directivos de la Administración General del Estado. Normativa aplicable. La Administración Periférica del Estado. Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 40 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 EL GOBIERNO Y SU PRESIDENTE
03 EL CONSEJO DE MINISTROS Y LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN
04 LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: NORMATIVA Y PRINCIPIOS
05 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS
06 LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO
07 LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR
08 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La Constitución dedica su Título IV al Gobierno y la Administración (arts. 97 a 107). El **Gobierno** es un órgano constitucional que dirige la política del Estado. La **Administración General del Estado (AGE)** es una organización instrumental que, bajo su dirección, sirve con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE). Es una de las Administraciones Públicas del art. 2 de la **Ley 39/2015**, tiene personalidad jurídica única y se organiza en tres niveles: Administración Central, Administración Periférica (en cada comunidad autónoma y provincia) y Administración en el Exterior.

La normativa aplicable está formada principalmente por:

- El Título IV de la Constitución y los arts. 108 a 116 sobre las relaciones entre el Gobierno y las Cortes
- **Ley 50/1997**, del Gobierno, reformada en 2015 por la Ley 40/2015
- **Ley 40/2015**, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo Título I regula la organización de la AGE y sustituyó a la antigua LOFAGE
- **Ley Orgánica 3/1980**, del Consejo de Estado
- **Ley 3/2015**, reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE
- **Ley 2/2014**, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
- **Real Decreto 829/2023**, que reestructura los departamentos ministeriales, y **Real Decreto 1009/2023**, que establece su estructura orgánica básica

02 EL GOBIERNO Y SU PRESIDENTE

2.1 Funciones, composición y principios

Según el art. 97 CE, el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Tiene además la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley y aprueba decretos-leyes y decretos legislativos.

Se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley (art. 98.1 CE). Sus miembros deben ser españoles, mayores de edad, con derecho de sufragio activo y pasivo, no inhabilitados para cargo público por sentencia firme y con los requisitos de idoneidad de la Ley 3/2015. No pueden ejercer otras funciones representativas que las del mandato parlamentario, ni otra función pública ni actividad profesional o mercantil (art. 98.3 CE).

Su funcionamiento se rige por tres principios:

- **Dirección presidencial**: el Presidente determina las directrices políticas del Gobierno y de cada departamento
- **Colegialidad**: el Gobierno decide como órgano colectivo y sus miembros responden solidariamente ante el Congreso
- **Departamental**: cada Ministro dirige con autonomía y responsabilidad propia su departamento

2.2 El Presidente del Gobierno

El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de estos (art. 98.2 CE). Su posición es preeminente: es el único miembro investido por el Congreso y de él dependen el nombramiento y cese de los demás.

Nombramiento ordinario (art. 99 CE). Tras cada renovación del Congreso, el Rey, previa consulta con los grupos políticos y a través del Presidente del Congreso, propone un candidato, que expone su programa y solicita la confianza de la Cámara. Con mayoría absoluta, el Rey le nombra Presidente. Si no, se vota de nuevo **cuarenta y ocho horas** después y basta la mayoría simple. Si tampoco la obtiene, se tramitan sucesivas propuestas. Si transcurridos **dos meses** desde la primera votación ningún candidato ha obtenido la confianza, el Rey disuelve ambas Cámaras y convoca elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

Nombramiento extraordinario (art. 113 CE). Se produce cuando prospera una moción de censura constructiva, que debe proponer al menos la décima parte de los diputados con un candidato alternativo y aprobarse por mayoría absoluta.

Entre sus funciones (art. 2 de la Ley 50/1997) destacan:

- Representar al Gobierno, establecer su programa político y determinar las directrices de la política interior y exterior
- Proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, previa deliberación del Consejo de Ministros, y plantear la cuestión de confianza
- Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso
- Convocar y presidir el Consejo de Ministros y fijar su orden del día

- Refrendar los actos del Rey e interponer el recurso de inconstitucionalidad
- Crear, modificar y suprimir por real decreto los departamentos ministeriales y las secretarías de Estado
- Proponer al Rey el nombramiento y separación de Vicepresidentes y Ministros y resolver los conflictos de atribuciones entre ministerios

2.3 Vicepresidentes y Ministros

Los **Vicepresidentes** son potestativos. Los nombra el Rey a propuesta del Presidente, pueden ser también titulares de un departamento y sustituyen al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad. Los **Ministros** tienen una doble condición: son miembros del Gobierno y órganos superiores de la AGE al frente de un departamento.

2.4 Responsabilidad, cese y Gobierno en funciones

El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso (art. 108 CE), mediante la moción de censura y la **cuestión de confianza**, que el Presidente puede plantear sobre su programa o una declaración de política general y que se entiende otorgada por mayoría simple (art. 112 CE).

El Gobierno cesa tras elecciones generales, por pérdida de la confianza parlamentaria y por dimisión o fallecimiento de su Presidente (art. 101 CE), y continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo. Según el art. 21 de la Ley 50/1997, se limita al despacho ordinario de los asuntos públicos, salvo casos de urgencia o interés general. No puede aprobar el proyecto de Presupuestos ni presentar proyectos de ley, y su Presidente no puede proponer la disolución de las Cámaras, plantear la cuestión de confianza ni proponer un referéndum.

03 EL CONSEJO DE MINISTROS Y LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN

3.1 El Consejo de Ministros

El **Consejo de Ministros** es el órgano colegiado del Gobierno, formado por el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros. Lo convoca y preside el Presidente, actúa como Secretario el Ministro de la Presidencia y sus deliberaciones son secretas. Sus decisiones adoptan la forma de reales decretos o de acuerdos. Ejerce funciones políticas y administrativas, entre ellas (art. 5):

- Aprobar los proyectos de ley, incluido el de Presupuestos Generales del Estado, y los reales decretos-leyes y legislativos
- Aprobar los reglamentos de desarrollo y ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado
- Acordar la negociación y firma de tratados internacionales y su aplicación provisional
- Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso la declaración del estado de sitio
- Disponer la emisión de deuda pública o contraer crédito cuando lo autorice una ley
- Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los departamentos ministeriales

3.2 Las Comisiones Delegadas del Gobierno

Son órganos colegiados formados por algunos miembros del Gobierno, a los que pueden incorporarse Secretarios de Estado. Examinan los asuntos que afectan a varios ministerios y no requieren su elevación al Consejo de Ministros, preparan propuestas conjuntas y resuelven las cuestiones que este les delegue. Se crean, modifican y suprimen por real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente (art. 6 de la Ley 50/1997) y sus decisiones adoptan la forma de orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia si afectan a varios.

Las establece el Real Decreto 1/2024, modificado por el Real Decreto 260/2026:

- **Asuntos Económicos**, presidida por el Vicepresidente Primero y Ministro de Economía, Comercio y Empresa
- **Seguridad Nacional** (Consejo de Seguridad Nacional), presidida por el Presidente del Gobierno, salvo que asista el Rey
- **Asuntos de Inteligencia**, presidida por el Vicepresidente Primero
- **Reto Demográfico**, presidida por la Vicepresidenta Tercera
- **Agenda 2030**, presidida por la Vicepresidenta Segunda

3.3 Órganos de colaboración y apoyo

La Ley 50/1997 regula como órganos de colaboración y apoyo:

- **Secretarios de Estado**, que además son órganos superiores de la AGE
- **Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios**, presidida por un Vicepresidente o, en su defecto, por el Ministro de la Presidencia. Prepara las sesiones del Consejo de Ministros, ya que los asuntos que vayan a someterse a él deben examinarse antes en ella, salvo excepciones. No puede adoptar decisiones por delegación del Gobierno
- **Secretariado del Gobierno**, integrado en el Ministerio de la Presidencia, que asiste al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas y a la Comisión General, custodia sus actas y vela por la publicación en el BOE de las disposiciones del Gobierno
- **Gabinetes**, órganos de apoyo político y técnico cuyo personal de confianza no puede dictar actos propios de los órganos de la AGE

Fuera del Gobierno, pero a su servicio, el **Consejo de Estado** es el supremo órgano consultivo del Gobierno (art. 107 CE). Actúa con autonomía orgánica y funcional, vela por la observancia de la Constitución y del ordenamiento y funciona en Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Estudios. Sus dictámenes no son vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario, y son preceptivos en supuestos como los reglamentos ejecutivos de las leyes, los proyectos de decretos legislativos, la revisión de oficio de actos nulos o las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía igual o superior a **50.000 euros**. Los ex Presidentes del Gobierno son consejeros natos con carácter vitalicio.

04 LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: NORMATIVA Y PRINCIPIOS

La Ley 40/2015 define la AGE como una organización que, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales y desarrolla funciones ejecutivas de carácter administrativo. Actúa conforme a los principios del art. 3, entre los que destacan:

- Los principios constitucionales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (art.

103.1 CE)
- Servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad, proximidad, participación, objetividad y transparencia
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional
- Planificación y dirección por objetivos, control de la gestión y evaluación de los resultados
- Economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones

Las **unidades administrativas** son los elementos organizativos básicos. Los **órganos administrativos** son las unidades a las que se atribuyen funciones con efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tiene carácter preceptivo. Los órganos superiores establecen los planes de actuación y los directivos los desarrollan y ejecutan (art. 55):

- **Órganos superiores**: Ministros y Secretarios de Estado
- **Órganos directivos de la Administración Central**: Subsecretarios y Secretarios generales, Secretarios generales técnicos y Directores generales, y Subdirectores generales
- **Órganos directivos de la Administración Periférica**: Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, con rango de Subsecretario, y Subdelegados del Gobierno en las provincias, con rango de Subdirector general
- **Órganos directivos en el exterior**: Embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales

Los órganos superiores y directivos son **altos cargos**, excepto los Subdirectores generales y asimilados. Quedan sometidos a la Ley 3/2015, que exige idoneidad, impone un estricto régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses, obliga a declarar actividades, bienes y derechos y encomienda su control a la Oficina de Conflictos de Intereses.

05 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS

5.1 Los departamentos ministeriales

La Administración Central se organiza en **ministerios**, cada uno de los cuales agrupa uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad. Su número y denominación los fija el Presidente por real decreto. El Real Decreto 829/2023 estableció los **22 departamentos** vigentes, entre ellos el de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, el de Hacienda, el de Economía, Comercio y Empresa, el de Industria y Turismo, el de Agricultura, Pesca y Alimentación y el de Política Territorial y Memoria Democrática.

5.2 Órganos superiores

Los **Ministros**, nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente, son los jefes superiores de su departamento. Les corresponde, entre otras funciones (art. 61 de la Ley 40/2015):

- Desarrollar la acción del Gobierno en su ámbito y fijar los objetivos del ministerio
- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento mediante órdenes ministeriales
- Proponer su organización interna y nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos que no corresponda al Consejo de Ministros
- Aprobar las propuestas de presupuesto, celebrar contratos y convenios y resolver los conflictos de atribuciones entre sus órganos

La reprobación parlamentaria de un Ministro carece de efectos jurídicos, porque su cese depende solo del Presidente.

Los **Secretarios de Estado** son directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específico del departamento. Dirigen y coordinan las direcciones generales bajo su dependencia, responden ante el Ministro de los objetivos fijados, nombran y separan a los Subdirectores generales de su Secretaría de Estado, celebran contratos en su ámbito y resuelven los recursos contra los actos de los órganos directivos que dependen de ellos (art. 62). Son nombrados y separados por real decreto del Consejo de Ministros.

5.3 Órganos directivos

Sus titulares son, por regla general, funcionarios de carrera del Subgrupo A1.

- **Subsecretario**: obligatorio en todos los ministerios, ostenta la representación ordinaria del departamento y la jefatura de los servicios comunes. Lo nombra el Consejo de Ministros por real decreto a propuesta del Ministro
- **Secretario general**: excepcional, con rango de Subsecretario, para un sector de actividad. Se exige cualificación y experiencia en gestión pública o privada
- **Secretario general técnico**: rango de Director general, bajo dependencia del Subsecretario, a cargo de la producción normativa, la asistencia jurídica y las publicaciones
- **Director general**: titular de un área funcionalmente homogénea, nombrado por real decreto a propuesta del Ministro. Puede no ser funcionario A1 por excepción motivada en el real decreto de estructura
- **Subdirector general**: ejecuta proyectos y la gestión ordinaria de la Subdirección. No es alto cargo y lo nombra el Ministro o el Secretario de Estado del que dependa

Destacan además la **Abogacía General del Estado**, que dirige la asistencia jurídica al Estado, y la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**, que ejerce el control interno de la gestión económico financiera.

06 LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO

La Administración Periférica ejerce competencias de la AGE en una parte del territorio. Con el Estado autonómico, muchas de sus funciones se transfirieron a las comunidades autónomas y los antiguos Gobernadores civiles fueron sustituidos por los Subdelegados del Gobierno, bajo la autoridad de los Delegados. Las Delegaciones del Gobierno están adscritas orgánicamente al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

6.1 Las Delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas

En cada comunidad autónoma hay un **Delegado del Gobierno**, que representa al Gobierno de la Nación en su territorio, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado que corresponde al Presidente autonómico. Dirige y supervisa la

AGE en el territorio y la coordina con la Administración autonómica y las entidades locales (art. 72 de la Ley 40/2015). Tiene rango de Subsecretario, depende orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del ministerio competente por razón de la materia, y es nombrado y separado por real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente. Existen también Delegaciones en Ceuta y Melilla.

El art. 73 agrupa sus competencias en cinco bloques. Además de la información a los ciudadanos, destacan:

- **Dirección y coordinación**: nombra y dirige a los Subdelegados y, en su caso, a los Directores insulares
- **Coordinación con otras Administraciones**: participa en las comisiones mixtas de transferencias y en las comisiones bilaterales de cooperación
- **Control de legalidad**: vela por las competencias del Estado y promueve los conflictos o recursos que procedan contra actos autonómicos o locales
- **Políticas públicas**: eleva al Gobierno un informe anual sobre los servicios estatales en la comunidad y protege el libre ejercicio de los derechos y la seguridad ciudadana mediante la jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior

Cada Delegación cuenta con una Secretaría General para los servicios comunes, con asesoramiento jurídico de la Abogacía del Estado y control financiero de la Intervención General. Algunos servicios periféricos están integrados en las Delegaciones y otros dependen directamente de su ministerio, como las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio.

6.2 Subdelegados del Gobierno y Directores insulares

En cada provincia existe un **Subdelegado del Gobierno**, con rango de Subdirector general, nombrado por el Delegado por libre designación entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1. En las comunidades uniprovinciales el Delegado asume sus funciones, aunque puede crearse una Subdelegación cuando lo justifiquen la población, el volumen de gestión u otras circunstancias. Dirige los servicios de la AGE en la provincia y coordina la utilización de los medios materiales.

En las islas de Baleares y Canarias que no son sede de Delegación o Subdelegación existe un **Director insular**, nombrado por el Delegado entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1, con funciones análogas a las del Subdelegado.

07 LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

La Ley 2/2014 regula la Administración del Estado en el exterior, que actúa bajo la dirección del Gobierno y la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. La integran:

- Las Misiones Diplomáticas Permanentes (embajadas) y Especiales
- Las Representaciones Permanentes ante organizaciones internacionales, como la de la Unión Europea
- Las Delegaciones ante órganos de organizaciones internacionales o conferencias
- Las Oficinas Consulares
- Las instituciones y organismos públicos de la AGE en el exterior

El Jefe de Misión (Embajador) dirige todos los servicios de la Misión. Las Consejerías y Agregadurías son órganos técnicos que dependen orgánicamente de la Misión y funcionalmente de su ministerio, entre ellas las Oficinas Económicas y Comerciales.

08 CONCLUSIÓN

El Gobierno es a la vez un órgano político, responsable ante el Congreso, y la cúspide de la Administración del Estado. Su organización combina la dirección presidencial, la colegialidad del Consejo de Ministros y la autonomía departamental de cada Ministro.

La AGE se estructura con personalidad jurídica única en una Administración Central, una Periférica y otra en el Exterior, con una nítida distinción entre órganos superiores, que fijan los planes de actuación, y órganos directivos, que los ejecutan, en su mayoría reservados a funcionarios del Subgrupo A1.