

GOBERNADORES CIVILES Y SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO

Manuel J. Sarmiento Acosta

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LOS EJES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: DELEGADOS DEL GOBIERNO Y SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO
- III. LA SUPRESIÓN DE LOS GOBERNADORES CIVILES
- IV. LOS SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO
 - 4.1 El surgimiento de una nueva figura
 - 4.2 Concepto y estatuto personal
 - 4.3 Competencias
 - 4.4 Organización
- V. REFLEXIÓN FINAL

I. INTRODUCCIÓN

1. Aunque la reforma de la Administración periférica estatal estaba pendiente desde bastante antes, a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978, el problema adquirió más intensidad, debido a que el nuevo modelo territorial que auspiciaba el Texto Constitucional, ya no requería, sino exigía una revisión de la planta de todos los órganos periféricos del Estado.

En efecto, fundamentalmente en la Carta Magna hay dos preceptos que sientan las bases de lo que, respecto a estructura periférica estatal, debe ser la organización del Estado. Estos preceptos son el artículo 141.1, que dispone que la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y, además, “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”, y el artículo 154, el cual prevé una nueva figura llamada Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Con arreglo a estas prescripciones constitucionales, durante las últimas décadas se han aprobado distintas normas de diverso rango que regulaban la organización periférica. La más significativa, quizá, sea la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, si bien, como decía en la misma exposición de motivos, no pretendía “condicionar la futura regulación de la Administración periférica del Estado que pueda resultar de la culminación del proceso de transferencias que debe llevarse a cabo de acuerdo con los Estatutos de Autonomía”. De manera que, como el establecimiento y el desarrollo del **Estado autonómico** acababa de comenzar, y los procesos de transferencias de competencias no habían finalizado, quedaban muchas cuestiones pendientes sobre esta materia, y no podía abordarse una reforma con pretensiones de estabilidad¹.

¹ J.L.PIÑAR MAÑAS, en su trabajo “La Administración periférica civil del Estado” (*Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, p. 1941), lo destacó así: “La Administración periférica (...) atraviesa un período forzosamente provisional. Hoy no es posible proceder a una reorganización definitiva, porque todavía, aunque ya ha empezado, no se ha culminado el proceso de transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas (...)”.

2. Tanto desde la óptica doctrinal, como desde la perspectiva política, se han denunciado y criticado, con mayor o menor legitimidad, las disfunciones, incongruencias y deficiencias de la Administración periférica estatal de los últimos lustros. Propuestas de distinto signo y calado se han presentado para mejorar la estructura y actuación de esta Administración². Muchas de ellas plantearon dudas sobre su encaje en la Constitución, como sucedió en su momento con la que propugnó la supresión pura y simple de los Gobernadores civiles, otras cuestionaban la oportunidad o conveniencia de las propias reformas. Pero, en realidad, los elementos basilares no variaron hasta la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado**, que ha afectado de forma sustancial a los órganos administrativos periféricos y ha establecido una modificación con un calado más profundo que el que han dejado otras Leyes y normas en general.
3. Por lo que concierne a Administración periférica, la Ley 6/1997 –en adelante, LOFAGE– tiene su origen en el Acuerdo de investidura y gobernabilidad suscrito por el Partido Popular y Convergencia i Unió, que contenía el compromiso del Gobierno de enviar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses, un Proyecto de Ley de Reforma de la Administración periférica del Estado para adecuar ésta al Estado autonómico y sustituir los Gobernadores civiles por Subdelegados provinciales del Delegado general del Gobierno³, aunque también hay que destacar que con anterioridad el Gobierno del PSOE presentó un Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁴, que, sirvió también de punto de referencia⁵. Según la exposición de motivos de la LOFAGE: **“Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello, resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado (...). De manera especial, y para hacer más efectiva esta simplificación de la Administración periférica del Estado, no se considera adecuada la actual existencia de la figura de los Gobernadores Civiles y, en consecuencia, esta Ley la suprime y crea la de los Subdelegados del Gobierno que dependen orgánicamente de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas que, a la vez, son los responsables de su nombramiento entre funcionarios de carrera. De acuerdo con este perfil los nuevos Subdelegados del Gobierno no tienen en la Ley la condición de alto cargo”**. La trascendencia de la reforma queda situada así: supresión de los Gobernadores civiles, simplificación de la Administración periférica, y creación de una nueva figura, la del Subdelegado del Gobierno, que adopta un nuevo perfil de raíz funcional, frente al eminentemente político que ha tenido el Gobernador. Es obvio que en este trabajo no podemos abordar la dimensión y

las implicaciones que esta modificación tiene⁶. A nuestros fines interesa detenernos, por un lado, en la supresión de los Gobernadores civiles, y, por otro, en el surgimiento de la nueva figura del Subdelegado, y sólo colateralmente aludir al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas⁷.

II. LOS EJES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: DELEGADOS DEL GOBIERNO Y SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO

Con la creación, por la Constitución, del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma⁸, para dirigir la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma y coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de cada Comunidad, se introdujo un nuevo nivel de Administración periférica, superior al tradicional provincial. Ello supone que, de acuerdo con la LOFAGE, la actual estructura periférica estatal está montada sobre dos ejes: las Delegaciones del Gobierno y las Subdelegaciones; y para las islas, que reglamentariamente se determine, el Director Insular de la Administración General del Estado (arts. 22, 29 y 30 LOFAGE).

Hay que resaltar que las nuevas normas, al igual que sucedía con el proyecto que presentó el PSOE en 1995⁹, intentan reforzar y potenciar la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas¹⁰, lo cual es coherente con lo dispuesto en la Carta Magna y con la propia lógica institucional, que reclaman que la Administración periférica se configure teniendo en cuenta fundamentalmente el ámbito autonómico, y no el provincial. La relevancia de su posición se manifiesta en sus competencias, y en su propio estatuto personal; extremos que no podemos abordar en este trabajo, pero que definen su papel en relación tanto con los Gobernadores civiles como con los actuales Subdelegados del

2 En este punto, me remito a mi reciente libro, *La organización de la Administración periférica*, Madrid, 1997, pp. 156 y ss.

3 Véase el diario *El País* de 29 de abril de 1996

4 El cual tuvo entrada en el Congreso de los Diputados ("BOCG", de 21 de octubre de 1995), y que apuntaba en algunos extremos, como el reforzamiento de la figura del Delegado del Gobierno, en la misma dirección (Vid. J.TORNOS MAS, "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Documentación Administrativa* núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 360-364)

5 J.TORNOS MAS, cit. p. 364, para quien la LOFAGE de 1997 es un texto legal "cuya redacción guarda estrecha identidad con el Proyecto de LOFAGE presentado en el Congreso por el PSOE"

6 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, *La organización de la Administración periférica*, op. cit., particularmente, pp. 179 y ss. También, J.TORNOS MAS, ibídem, pp. 345 y ss., y J.M.CASTELLS ARTECHE, "Notas sobre la Administración periférica del Estado en la Ley 6/1997", *Documentación Administrativa* núm. 246-247, pp. 377-392.

7 Sobre las Delegaciones del Gobierno, me remito de nuevo a mi libro *La organización de la Administración periférica*, pp. 124 y ss.

8 El artículo 154 de la Constitución Española dispone: "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"

9 Como ha destacado J.TORNOS MAS, en este proyecto se produjo un reforzamiento del Delegado del Gobierno, y con este fin "se articularía la comunicación directa del Delegado con los Ministros y Secretarios de Estado, se permite su convocatoria a los Consejos de Ministros para informar sobre cuestiones de su interés, y se somete el Gobernador a sus directrices" (ibídem, p. 361)

10 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, *La organización de la Administración periférica*, cit. pp. 182 y ss.

Gobierno¹¹. Por su parte, éstos sustituyen a los Gobernadores civiles y ejercen sus funciones en cada provincia bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno.

Como más adelante se comprobará, la sustitución no es meramente nominal, sino que tiene repercusiones de relieve para su estatuto y sus funciones, por lo que no es acertado considerar que los Subdelegados son los nuevos Gobernadores civiles, porque el Subdelegado tiene un perfil funcional, y no político, o, al menos, no completamente político, y deberá seguir las instrucciones del Delegado sin la menor duda, pues es éste al fin y al cabo quien le nombra y releva por el procedimiento de libre designación (arts. 23.1 y 29.1 y 2 de la LOFAGE). Al Gobernador, en cambio, no se le exigía la condición de funcionario por ser un cargo político. Su nombramiento se hacía a través de Decreto de la Presidencia del Gobierno, previa propuesta del Ministerio del Interior, y deliberación del Consejo de Ministros (arts. 3 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre por el que se aprobó el Estatuto de los Gobernadores civiles, 3.1 del Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, y 10.7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957), pero dependía orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior (art. 2 del Real Decreto 3117/1980), aunque podía recibir mandatos e instrucciones de los diferentes Departamentos ministeriales y del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 12 del Real Decreto 3117/1980).

En resumen, aunque los ejes de la Administración periférica actual se encuentran en las Delegaciones y Subdelegaciones, es notorio que la posición más significativa y relevante, desde el punto de vista político e institucional, la tienen los Delegados del Gobierno; cargo que se define en la LOFAGE como un órgano directivo (art. 6) con rango de Subsecretario, que representa al Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a través de sus Presidentes. Como afirma TORNOS MAS, el artículo 22.1 de la LOFAGE plasma la distinción entre Estado y Gobierno, vinculando al Delegado con el Gobierno, y dejando al Presidente de la Comunidad la representación del Estado¹².

III. LA SUPRESIÓN DE LOS GOBERNADORES CIVILES

Cumpliendo con uno de los compromisos del pacto de legislatura de abril de 1996, suscrito por el Partido Popular y Convergencia i Unió, la LOFAGE contiene entre sus extremos más trascendentes la reforma de la Administración periférica del Estado y la supresión de los Gobernadores civiles, con el parejo establecimiento de

11 R. PARADA VÁZQUEZ, en un tono crítico, dice que la LOFAGE configura al Delegado "de forma harto pretenciosa como una especie de Supergobernador o Virrey que ostenta la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma y ejerce su superior autoridad sobre los Gobernadores civiles, ahora denominados Subdelegados del Gobierno, y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio autonómico" (*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, 11ª ed. 1997, p. 105)

12 *Ibidem*, p.366

los llamados Subdelegados del Gobierno en las provincias¹³. El Gobernador civil ha sido hasta la aprobación de la Constitución Española de 1978 una figura relevante de la Administración periférica del Estado¹⁴, si bien su evolución no ha sido del todo satisfactoria.

En efecto, es bien conocido que el Gobernador civil ha tenido una evolución controvertida. Partiendo del modelo francés del prefecto¹⁵, pronto se separará de éste y se convertiría en un instrumento netamente político en el cual se concentraban, más que cometidos administrativos, funciones de inderogable carácter político¹⁶. De suerte que, si el prefecto, en Francia, era el ejemplo de funcionario capaz que ejercía competencias administrativas y se situaba fuera de la "refriega" política, el Gobernador era una autoridad política que sirvió durante mucho tiempo como medio eficaz de la centralización, el manejo electoral y la tutela o control para el ejercicio de ciertos derechos y libertades, como los derechos de reunión y asociación, la libertad de prensa o el derecho de huelga. La Historia ilustra palmaria y significativamente cómo en la larga etapa de la Restauración de Cánovas del Castillo -fines del siglo XIX y principios del XX¹⁷- el sistema electoral se falseó sistemáticamente de arriba abajo, y tal falseamiento tenía tres piezas claves para llevarse a cabo: el oligarca, el cacique y el Gobernador civil. El certero diagnóstico de Joaquín COSTA sobre la organización política de esta etapa no deja lugar a dudas. Oligarquía y caciquismo como forma ordinaria de Gobierno en España¹⁸. El oligarca en Madrid, el cacique en el pueblo o la comarca, y el Gobernador civil en la capital de provincia como enlace entre uno y otro. Este análisis es hoy reconocido por historiadores de diverso talante. Y, más allá de planteamientos teóricos, es un hecho que los registros y archivos contienen buenas pruebas de esta corrupción asumida y fomentada. En este contexto, el Gobernador es un elemento clave de la trama¹⁹, pues se encarga de que los candidatos previamente señalados obtengan, como sea, la condición de

13 Denominación que recuerda los Subdelegados de fomento de la época de Javier de BURGOS.

14 En este sentido, véase R.PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, op. cit. p. 108

15 En esta materia resulta fundamental remitirse al ya clásico trabajo de E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España", en el volumen *La Administración española*, Madrid, 4ª ed. 1985, pp. 51-68

16 J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, destaca, justamente, que el Gobernador civil "era un órgano de naturaleza eminentemente política y no estaba, normalmente, en condiciones de realizar una armonización sectorial de la Administración (...) y los intentos coordinadores basados únicamente en la preeminencia política y prescindiendo de consideraciones profesionales y técnicas se mostraron difícilmente realizables en la práctica" ("Gobernadores civiles, Administración única, y proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado", en el volumen colectivo *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, p. 37

17 El sistema subsistió hasta 1923, aunque A. Cánovas del Castillo murió mucho antes; en concreto, a comienzos de agosto de 1897, cuando un anarquista italiano le disparó varios tiros en el balneario de Santa Agueda, Angiolillo

18 La obra de J.COSTA es *Oligarquía y caciquismo como forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla* (1902), edición de la *Revista de Trabajo*, Madrid, 1975, pp. 35 y ss.

19 Vid. sobre la pérdida de prestigio del Gobernador y el predominio de sus funciones en materia de orden público, M.BALLBÉ MAYOL, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983

electos. Junto a ello, el ejercicio de competencias relativas al orden público los convirtió de hecho en eficaces guardianes del régimen político imperante a la par que los despojó de las funciones administrativas, ya que éstas fueron asumidas de forma paulatina, pero irreversible, por los órganos periféricos de los distintos Ministerios.

Ya en la dictadura del general Franco, el Gobernador mantiene, e intensifica incluso, su papel de tutor de las entidades locales. Es él quien nombra o propone alcaldes, el que suspende actos y acuerdos dictados por los Entes locales, o, en fin, quien ostenta la jefatura provincial de la Falange Española Tradicionalista y de las JONS²⁰. Su amoldamiento al régimen fue tan evidente y funcionó de manera tan fluida como en la Restauración de Cánovas, y su posición de pieza fundamental del engranaje político estaba fuera de toda duda razonable. Por eso el prestigio, la "auctoritas", esto es, el crédito que otras instituciones han adquirido, no llegó nunca al Gobernador. El Gobernador tenía poder. Es más, era poder, aunque no alcanzase la mencionada "auctoritas". Su connivencia con el régimen en sus perfiles más políticos y su simultánea falta de asepsia ha tenido que pagarla con la carencia de crédito institucional; crédito que tiene que lograr toda institución o figura organizativa si no quiere acabar en los libros de historia. Porque, en último término, la lozanía de las instituciones se adquiere por la aptitud de éstas para canalizar el conflicto social y servir los intereses públicos.

Cuando entra en vigor la Carta Magna de 1978, el panorama político y jurídico cambia radicalmente. Por lo pronto, el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación, así como la consagración de las autonomías locales, implica que la centralización cede en favor de la descentralización política, y corolario de ésta es que los poderes de tutela y control que el Gobernador ejercía sobre los municipios, provincias e islas desaparezcan. La configuración democrática de dichos Entes locales, su autonomía y el ejercicio de competencias propias impiden que aquél se arrogue la posición de tutor. Paralelamente, el establecimiento de un sistema que gira -por decirlo en la terminología de la Revolución Francesa- en torno a los derechos del hombre y del ciudadano, con el control inherente a un Estado de Derecho, arbitrado por el poder judicial, comporta que el Gobernador ejerza, sí, funciones en materia de orden público u ostente la jefatura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pero, lógicamente, la dimensión, la funcionalidad y las consecuencias de tales cometidos adquieren unos perfiles bien distintos. Si a ello se añade que ha aparecido una nueva autoridad en el ámbito de la Administración periférica del Estado, el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas (art. 154 de la Constitución), que se convierte en la figura referencial del nuevo Estado autonómico, se comprende el declive del Gobernador, quien ya no es lo que era, ni tiene medios ni credibilidad suficientes para transmutarse y seguir con nuevo aliento en esta nueva situación.

²⁰ Sobre esta época, F.LÓPEZ NIETO Y MALLO, "La figura del Gobernador civil en la era de Franco", en el volumen colectivo, ya citado, *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, pp. 335 y ss.

Hoy por hoy puede afirmarse que los hechos que se han definido son irreversibles, y aunque es cierto que el Gobernador fue una figura popular, conocida coloquialmente, más incluso que el Delegado del Gobierno, en la medida que tuvo mucho más tiempo para calar en la memoria colectiva, ello, en realidad, no significa nada o, al menos, nada trascendente para una eficaz organización de la Administración periférica. La popularidad, de ser un valor, sería un valor relacional que debería compararse con otros valores. No existe, ni tiene por qué existir, una identificación de lo popular con lo meritorio o con lo óptimo. Muchos delincuentes son populares, y muchos personajes pintorescos, lo son todavía más; y esta circunstancia no adiciona nada a su valía ni a su prestigio.

Así las cosas, y pese a los nostálgicos, la desaparición de esta institución no es ningún trauma, sino que hay que verla como algo coherente con la nueva situación derivada de la aprobación de la Constitución de 1978 y del establecimiento de las Comunidades Autónomas. Y si, fundamentalmente, han sido las fuerzas nacionalistas -CIU y PNV- las que con más perseverancia han abogado por su desaparición, en la actualidad otros partidos asumen, sea por convicción, sea por necesidad, esta petición, ya convertida en flamante realidad por virtud de la LOFAGE²¹.

IV. LOS SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO

4.1 El surgimiento de una nueva figura

La desaparición del Gobernador ha traído el surgimiento de una nueva figura, la del Subdelegado del Gobierno. Es un error creer que se trata de un simple cambio de nombre²², pues el régimen jurídico que se aplica a la misma aclara de forma diáfana su diferencia.

La extinción de una figura con el arraigo del Gobernador constituyó un cambio de perspectiva sobre la demarcación básica que sirve de soporte a la Administración periférica del Estado. Se parte, entonces, de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y se supera el escalón provincial, que aunque garantizado, quizá demasiado rígidamente, por la Constitución Española (art. 141), ha perdido gran parte de su valor referencial tanto para las políticas del Estado como para las de la Unión Europea²³. Es palmario que hoy es la Comunidad Autónoma la que se presenta como instancia apta para la puesta en práctica de tales políticas, la que asume el papel de interlocutor con el Estado, y la que desarrolla una labor política y administrativa que gira en torno al espacio regional, más que sobre el provincial. Así las cosas, el Gobernador se suprime y se establece la figura del Subdelegado, que,

21 Vid. exposición de motivos, VI

22 En el mismo sentido, J.TORNOS MAS, *ibidem.*, p.368: "La conversión de la figura del Gobernador civil en el Subdelegado del Gobierno no es un mero cambio de nombre"

23 Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "La provincia en la Constitución", en la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, dir. por R.GÓMEZ-FERRER MORANT, Madrid, 1991, pp. 15 y 16. También puede consultarse F.LÓPEZ RAMÓN, "Los servicios públicos propios de la provincia en materia de ordenación del territorio", publicado en la obra citada en la presente nota, y en su libro *Estudios Jurídicos sobre organización del Territorio* (Pamplona, 1995, pp. 145 y ss.), por el que se cita.

como se comprobará más adelante, tiene un perfil más profesional o administrativo, y depende del Delegado del Gobierno²⁴. Como consecuencia de esto, es evidente que el protagonismo político se traslada al Delegado del Gobierno, y la posición y funciones del Subdelegado estarán determinadas por las órdenes, instrucciones, delegaciones, etc. del Delegado del Gobierno en orden a dar coherencia, precisamente, a las decisiones y orientaciones de éste.

4.2 Concepto y estatuto personal

Es la figura novedosa de la Administración periférica del Estado. Se trata de un cargo que, bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno, existe en cada provincia. Es nombrado por el Delegado (art. 23.1 de la Ley) por el procedimiento de libre designación 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, Arquitecto o equivalente²⁵.

El Subdelegado del Gobierno en la provincia, al igual que el Delegado del Gobierno, es un órgano directivo (art. 6.3), que tiene el nivel de Subdirector general, si bien no tiene la condición de alto cargo²⁶.

El Subdelegado depende directamente del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. En esta dirección el artículo 1.2 del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, dispone: "Los Subdelegados del Gobierno en las provincias dependerán jerárquicamente del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma", lo que supone que está sujeto a las órdenes e instrucciones del Delegado, así como a todas las técnicas ínsitas a la relación jerárquica. Como es funcionario, además, debe someterse al estatuto funcional, y así el artículo 3 del Real Decreto citado dice:

24 La tendencia hacia la profesionalización de determinados cargos ha sido reclamada por la doctrina para evitar que el ejercicio de funciones meramente administrativas esté demasiado condicionado por la política. S. MARTÍN RETORTILLO ha reclamado la profesionalización de cargos para dar continuidad a la actividad administrativa (*El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, 1ª ed. 1983, p. 86), ya que uno de los fallos más ostensibles que sufre la Administración española es la llamada por A. NIETO invertebración secuencial, es decir, la tendencia de los titulares de un cargo a interrumpir la acción de su predecesor. Lo que aboca a que, en muchos casos, se pierdan actuaciones y logros que con otro criterio no se dañarían (*La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, 1ª ed. 1996, pp. 38-40)

25 Vid. artículos 29.1 LOFAGE, y 2.2 del Real Decreto 617/1997, de 5 de abril, que consignan el criterio profesional en los nombramientos, ya apuntado en el artículo 6.10, LOFAGE.

Por otro lado, en las Comunidades Autónomas unipersonales, el Delegado del Gobierno asumirá las competencias que la LOFAGE atribuye a los Subdelegados del Gobierno en las provincias (art. 29.1, segundo párrafo, de la LOFAGE, y 5.4 del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril). El nombramiento y cese de los Subdelegados del Gobierno en las provincias se efectuará por Resolución del Delegado del Gobierno, que será publicada en el "Boletín Oficial del Estado" (art. 2.1 del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril)

26 El artículo 6.5, LOFAGE, dice "Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de Alto Cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados." En la exposición de motivos de la mencionada Ley se destaca también que "los nuevos Subdelegados del Gobierno no tienen en la Ley la condición de Alto Cargo".

- “1. Los funcionarios públicos que sean nombrados Subdelegados del Gobierno pasarán a la situación administrativa de servicios especiales.
2. Su régimen de incompatibilidades será el establecido para el personal al servicio de las Administraciones públicas.
3. Los Subdelegados del Gobierno tendrán el régimen retributivo previsto para los funcionarios públicos.”

En la configuración del régimen administrativo de los Subdelegados es necesario subrayar que, cuando se produzca el nombramiento del Subdelegado, éste pasa a la situación de servicios especiales; posibilidad que se ha hecho efectiva por lo establecido en la disposición adicional tercera de la LOFAGE, que lleva por título situaciones administrativas, y ha añadido dos nuevas letras al artículo 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública (letras m y n). Cuando el funcionario pasa a esta situación por el desempeño temporal de cargos de especial responsabilidad, ya sean de elección o de confianza política o de otra naturaleza²⁷, tiene reserva por regla general de su puesto de trabajo, y se le computa el tiempo que permanezca en la referida situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos (art. 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto). Por tanto, se trata de propiciar la aceptación del funcionario para desempeñar el cargo, y, en este sentido, la disposición adicional segunda del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, permite el uso de vivienda, por “razones de seguridad, necesidades de servicio y contenido de los puestos que aquéllos han de desempeñar”. Asimismo hay que destacar que, al introducirse esta nueva figura, desde el punto de vista protocolario, el Real Decreto 617/1997, ha aclarado el régimen de precedencias en su disposición transitoria segunda, en los siguientes términos:

“Hasta tanto se modifique el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba la Ordenación General de Precedencias del Estado, los Subdelegados del Gobierno en las provincias ocuparán el lugar inmediatamente anterior al previsto para los Rectores de Universidad y los Directores insulares se situarán delante de los Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento del lugar”.

En los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, el Subdelegado será suplido por el Secretario General de la Subdelegación o, en su defecto, por quien designe el Delegado del Gobierno. El suplente deberá reunir idénticos requisitos que los exigidos para ser nombrado Subdelegado (art. 4 del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril).

4.3 Competencias

Las competencias que los Subdelegados del Gobierno ejercen no son iguales que las que desarrollaba el Gobernador civil de la provincia²⁸. Una de las tendencias

27 M.SÁNCHEZ MORÓN. *Derecho de la Función Pública*, Madrid, 1996, p. 165

28 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, *La organización de la Administración periférica*, op. cit. pp. 149-152

observables en la nueva norma es la de pontenciar la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y, por ende, someter al Subdelegado a las orientaciones del Delegado. Como es natural, esos objetivos se reflejan diáfananamente en materia competencial, y así observamos cómo, por ejemplo, la Jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la tiene el Delegado (art. 23.3, LOFAGE), o que en los procedimientos sancionadores, cuando la resolución corresponde al Delegado del Gobierno, la iniciación e instrucción de los procedimientos es competencia de los Subdelegados del Gobierno correspondientes por razón del territorio (disposición adicional cuarta, párrafo segundo, LOFAGE). Hay, pues, una reestructuración en materia competencial, y una integración del ejercicio de las funciones, de suerte que ambos órganos -Delegado y Subdelegado- operan, o, al menos, así parece que se intenta, con una vertebración secuencial, propia de toda estructuración jerárquica.

Partiendo de esta situación, el artículo 29.2, LOFAGE, establece:

“A los Subdelegados del Gobierno les corresponde:

- a) Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración general del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno.
- b) Impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados
- c) Desempeñar, en los términos del apartado 2 del artículo 22, las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las Corporaciones locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.
- d) Mantener, por iniciativa y de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma que tengan su sede en el territorio provincial.
- e) Ejercer las competencias sancionadoras que se les atribuyan normalmente”

Pero, en las provincias en las que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, el Subdelegado del Gobierno, bajo la dirección y supervisión del Delegado del Gobierno, ejercerá las siguientes competencias:

- a) La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos dirigirán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia.
- b) La dirección y la coordinación de la protección civil en el ámbito de la provincia” (art. 29.3, LOFAGE).”

En coherencia con ello, el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, desglosa también las de los Subdelegados, y se remite a los artículos 29.2 y 3, ya transcritos, de

la LOFAGE, y a las disposiciones adicionales cuarta -para, por ejemplo, la iniciación de los procedimientos cuya resolución corresponde a los Delegados del Gobierno- y quinta -en orden al ejercicio de competencias delegadas o desconcentradas-; además, señala el Real Decreto:

“3. En las provincias donde está situada la sede del Delegado del Gobierno, los Subdelegados podrán desempeñar, en su caso, las funciones del Secretario General de la Delegación, cuando se acuerde por el órgano competente para el nombramiento de este último.

4. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales las competencias de los Subdelegados del Gobierno serán asumidas por el Delegado del Gobierno”

No hay que pasar por alto, por lo demás, que los Subdelegados del Gobierno -al igual que los Directores Insulares (cfr. art. 30, LOFAGE)- participan en los órganos colegiados correspondientes, y en las instituciones, fundaciones y cualesquiera otras entidades en las que vinieran interviniendo los Gobernadores civiles (cfr. disposición adicional tercera del Real Decreto 617/1997).

4.4 Organización

Las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias se erigen en órganos de la correspondiente Delegación del Gobierno a la cual están adscritos (art. 32.1, segundo párrafo, LOFAGE). La estructura de las Subdelegaciones se establece por Real Decreto del Consejo de Ministros, en el cual se determinarán los órganos y las áreas funcionales que se constituyan. La estructura de las áreas funcionales se llevará a cabo a través de las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán a iniciativa del Delegado del Gobierno (art. 32.3, LOFAGE).

Ya hemos visto que, de la misma manera que acontecía con las normas anteriores, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, el Delegado del Gobierno asumirá las competencias que la Ley atribuye a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, con lo cual es evidente que en estas Comunidades se integran o funden ambos órganos. Además, en las Subdelegaciones del Gobierno de las provincias de Valladolid, Toledo, Valencia, Zaragoza, Sevilla, Badajoz y Las Palmas, no existirá Secretaría General, ejerciendo las funciones relativas a los servicios comunes el Secretario general de la correspondiente Delegación del Gobierno (disposición adicional primera del Real Decreto 617/1997)²⁹.

²⁹ Para cumplir con lo establecido en la disposición final segunda de la LOFAGE, se ha aprobado el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, el cual entró en vigor el día 5 de noviembre de 1997. Por su parte, para desarrollar el mencionado Real Decreto, también se ha dictado la Orden de 7 de noviembre de 1997. De acuerdo con estas normas, la estructura de las Subdelegaciones sigue el mismo “patrón” que la establecida para las Delegaciones, esto es, una Secretaría General, que ejerce las competencias que relaciona el artículo 8 del Real Decreto 1330/1997 (dirección, coordinación, etc), los órganos de las áreas funcionales de las Delegaciones que, en su caso, se determinen, aunque en las Subdelegaciones

V. REFLEXIÓN FINAL

España ha dado en los últimos años pasos de gigante en lo que a organización territorial se refiere. Y aunque es obvio que todavía las disfuncionalidades, los errores y las corruptelas proliferan, también es palmario que la significación que el establecimiento de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento que la autonomía de las Entidades locales tienen, dibuja un panorama con unas virtualidades de enorme trascendencia para la gestión de los asuntos públicos y el correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En este contexto, el problema de la Administración periférica estatal estaba pendiente desde hacía mucho tiempo. Como ya se ha puesto de relieve, no se podía abordar en su totalidad por la misma transitoriedad que existía; transitoriedad que el propio legislador, con toda humildad, reconoció en la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Transcurridas más de dos décadas, la situación, empero, ha variado merced a la aprobación de la LOFAGE, que ha introducido alteraciones sustanciales en el ámbito de la estructura periférica estatal. Quizá lo que resulta más significativo o emblemático sea la supresión de una figura de tanto arraigo en la Administración española como el Gobernador civil, y su paralela sustitución por el Subdelegado del Gobierno en la provincia. Pero más allá del emblema, lo que es verdaderamente importante es que, conforme a lo dispuesto en la LOFAGE, el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma asume un protagonismo manifiesto. Esta potenciación del ámbito autonómico, que supera sin ambages la tradicional demarcación provincial, era reclamada por la situación organizativa, política, y, en general, institucional, que se ha definido en los últimos lustros. No hay que olvidar que el Proyecto de octubre de 1995 del PSOE se pronuncia en esta misma dirección, y que la regulación de la LOFAGE recibe las propuestas que sobre este extremo se han propugnado desde hace ya algunos años, sobre todo por las fuerzas políticas de corte nacionalista.

Con todo, es claro que para que se produzca una auténtica adaptación de la Administración periférica del Estado a las condiciones del Estado autonómico no sólo se precisa la aprobación de las normas aplicables, sino también la ruptura de la vieja inercia y del modelo de relaciones entre las autoridades sectoriales y las centrales, proclives a entenderse directamente³⁰ en perjuicio de los órganos periféricos. Se

de las provincias donde está la Delegación, no existirá Secretaría General, ejerciendo las funciones la Subsecretaría General de la correspondiente Delegación del Gobierno. La asistencia jurídica y las funciones de intervención y control financiero se ejercerán por el Servicio Jurídico del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado (art. 4 del Real Decreto 1330/1997).

Asimismo, la Orden de 7 de noviembre de 1997 complementa la estructura organizativa de las Delegaciones y Subdelegaciones (Véase sobre la misma, M.J.SARMIENTO ACOSTA, *La organización de la Administración periférica*, op. cit. pp. 236 y 237)

³⁰ Según J.M.CASTELLS ARTECHE ("Notas sobre la Administración periférica...", cit. p. 390), se pretende "romper la dinámica anterior, expuesta en la ley de bronce de las organizaciones, por la que los agentes sectoriales se entienden directamente con la autoridad central. La intención es obviamente superar el precedente bloqueo ministerial respecto de los órganos individuales, como los Delegados del Gobierno y los Gobernadores civiles, mediante la proclamación del principio de jerarquía a favor del

necesita, pues, la voluntad política necesaria para implantar un entramado organizativo y burocrático idóneo en orden a obtener los objetivos que tiene el legislador. El futuro despejará algunas incógnitas³¹, aunque sea cual sea su definición, lo que ya resulta innegable es que la organización periférica estatal ha entrado en una nueva dimensión, más coherente con el modelo de Estado previsto por la Constitución Española, y desarrollado por los Estatutos de Autonomía.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y HEMEROGRÁFICA

- BALLBÉ MAYOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983
- CASTELLS ARTECHE, J.M., "Notas sobre la Administración periférica del Estado en la Ley 6/1997", *Documentación Administrativa* núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997
- COSTA, J., *Oligarquía y caciquismo como forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla* (1902), edición de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975
- El País*, 29 de abril de 1996
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La provincia en la Constitución", en la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, dir. por R. GÓMEZ-FERRER MORANT, Madrid, 1991
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España", en el volumen *La Administración española*, Madrid, 4ª ed. 1985
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., "La figura del Gobernador civil en la era de Franco", en el volumen colectivo, *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997
- LÓPEZ RAMÓN, F., "Los servicios públicos propios de la provincia en materia de ordenación del territorio", *Estudios Jurídicos sobre organización del Territorio*, Pamplona, 1995
- MARTÍN RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, 1ª ed. 1983
- NIETO, A., *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, 1ª ed. 1996
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, 11ª ed. 1997
- PIÑAR MAÑAS, J.L. "La Administración periférica civil del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Gobernadores civiles, Administración única, y proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado", en el volumen colectivo *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Madrid, 1996

Delegado del Gobierno respecto de las dependencias ministeriales existentes en su territorio. Integración en la Delegación o en la Subdelegación de los servicios ministeriales, del que sin embargo escapan aquellos que "por las singularidades de sus funciones o por el volumen de la gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes" (art. 33.1)".

31 Hay autores que se muestran escépticos con el cambio de perspectiva que adopta la LOFAGE. En este sentido, R.PARADA afirma que no "es ciertamente una buena solución la adoptada de potenciar al máximo la figura del Delegado del Gobierno, haciendo de él una especie de virrey o capitán general de la Administración civil que se opone al Gobierno y el Presidente autonómico. Quizás pudiera encontrarse alguna justificación política a esta medida, pero desde la racionalidad administrativa la solución no puede ser más desafortunada. Una solución que produce un despliegue artificial e irracional de los servicios del Estado, ya que las divisiones autonómicas, territorialmente tan desproporcionadas y que comprenden de una a ocho provincias, nada tienen que ver con las necesidades reales del establecimiento de los servicios del Estado sobre el territorio nacional, para lo cual, precisamente, hace más de siglo y medio, se hizo la división provincial, uniforme y equilibrada en sus dimensiones(...)" (*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, cit. p. 111)

SARMIENTO ACOSTA, M.J. *La organización de la Administración periférica*, Madrid, 1997

TORNOS MAS, J., "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Documentación Administrativa* núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997