



**NOTAS**

# **EL SUBDIRECTOR GENERAL EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA**

Por LUIS FERNANDO CRESPO MONTES

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTADO DE LA CUESTIÓN.—III. PRECISIÓN CRONOLÓGICA.—IV. DISTINTAS DIMENSIONES DE LA FIGURA DEL SUBDIRECTOR GENERAL: 1. El Subdirector general como cargo técnico.—2. El Subdirector general como segundo jefe de las Direcciones generales.—3. El Subdirector general como simple categoría.—4. Supuestos mixtos.—5. La dimensión orgánica.—V. CONSIDERACIÓN FINAL.—VI. CONCLUSIONES.

## **I. Introducción**

**L**A imposibilidad de establecer un perfecto y delimitado deslinde entre Política y Administración afecta a la estructura misma de la Administración estatal.

Si estas fronteras son muy difíciles de establecer en un plano científico, la realidad orgánica de la Administración padece sus consecuencias.

La complicada matización teórica implica la dudosa calificación de ciertos órganos o, lo que es más grave, que otros nuevos nazcan con una naturaleza imprecisa en detrimento de su auténtico significado.

Pero un tercer factor ha venido a complicar la cuestión: la técnica.

Común denominador de los anteriores o instrumentos a su servicio, en frase de Oliva de Castro, va a jugar un papel primordial: «la creciente tecnificación de la acción administrativa y de sus órganos».

El mismo autor afirma con innegable acierto: «Factor político y factor técnico se reparten así, en proporción diversa, la misión de diseñar la Administración pública contemporánea.»

## II. Estado de la cuestión

Tradicionalmente se ha fundamentado la existencia de las Direcciones Generales en los Departamentos ministeriales de nuestra Administración, en dos razones principales: una, primitiva, lo justificaba en las más elementales exigencias de la división del trabajo. Otra, más profunda, lo motivaba en la necesaria especialización técnica para la ejecución de determinados sectores de la política ministerial.

Pero la figura del Director general se ha visto desbordada en ambas dimensiones.

Por un lado, el incremento de las funciones de un Estado que, como ineludible exigencia del momento histórico, ha de conseguir el máximo bienestar de todos sus súbditos.

Por otro lado, los procedimientos para provisión de estos cargos obedecen indudablemente, hoy día, a exigencias políticas (García Oviedo).

Entonces, los dos pilares, división del trabajo y formación técnica adecuada, en que descansaba la figura del Director general, parecen tambalearse.

¿Qué solución adoptar? Gracias a nuestra maravillosa capacidad de creación, aparece una nueva figura: la del Subdirector general.

Entonces la Administración central española queda orgánicamente, y en sus últimas causas, estructurada con una medida bastante geométrica.

En la cúspide, el Ministro, y debido a su inevitable implicación política, un órgano a nivel inferior: el Subsecretario. (No debemos olvidar el contenido del Real Decreto de 17 de junio de 1834, que configuraba este cargo.)

Y en el seno de la organización ministerial, los Directores generales como jefes de los servicios de una magnitud considerable. Pero a su vez (y en este caso, ¿por necesidades políticas, técnicas o de simple división de trabajo?) ha sido necesario también constituir un nivel inferior: el del Subdirector general.

### III. Precisión cronológica

Lamentablemente, ni por razones de espacio ni de tiempo, ni tan siquiera por posibilidades de erudición o de inevitable obligación de retroceder a precedentes históricos remotísimos, podemos proyectar este pequeño estudio a épocas lejanas.

Tomamos como punto de partida un momento próximo, si bien ya histórico: el de la aparición del denominado por algunos autores «nuevo Estado».

La Ley de 30 de enero de 1938, en su artículo 3.º, declaraba que cada Servicio nacional (hoy Dirección General), se organizaría en las secciones y negociados que fuesen indispensables. Daba la impresión de que entre el nivel de Director general y el de la Jefatura de Sección no existía escalón intermedio.

Cinco años más tarde se promulga un Decreto que lleva fecha de 2 de abril de 1943. Creaba el cargo de Subdirector general de Justicia «para el mejor cumplimiento de las funciones que le están asignadas a la Dirección General de Justicia».

Surgía el cargo, por tanto, como una necesidad impuesta por razones de trabajo: para mejor cumplimiento de las funciones de una Dirección General. Pero once días después de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, se rectifica el Decreto precisándose «cuyo nombramiento recaerá precisamente en un funcionario de la carrera judicial o fiscal».

Esta rectificación inyectó al cargo de un evidente contenido técnico. Quien lo desempeñase tenía que poseer una titulación cualificada para poder ejercerlo. Y la exigencia de esta titulación especial implicaba el carácter técnico del mismo.

Acabamos de ver cómo uno de los primeros cargos de Subdirector general ya nace con un carácter impreciso, pues si su aparición fué debida para facilitar el cumplimiento de unas funciones (razón puramente organizativa o de división del trabajo), a los pocos días de su creación se atribuye al cargo un contenido técnico al exigirse

a su titular pertenecer a un determinado Cuerpo de la Administración.

Esta falta de precisión hace que pueda contemplarse la figura del Subdirector general en nuestra Administración desde muy diversos puntos de vista, ya que en muchos supuestos el contorno de la misma aparece desdibujado, pues en ella concurre una serie de distintos matices que impiden determinar su auténtica naturaleza y su verdadera razón de ser.

#### IV. Distintas dimensiones de la figura del Subdirector general

##### 1. EL SUBDIRECTOR GENERAL COMO CARGO TÉCNICO

Es una de las facetas más interesantes del Subdirector general. Esta naturaleza técnica del cargo viene impuesta, a modo de contrapeso, por la configuración política del Director general.

El factor político en la actual organización de nuestra Administración ha alcanzado, indudablemente, este nivel.

Puede ser, y de hecho así ocurre en la mayoría de los casos, que los titulares de las Direcciones Generales ostenten la condición de funcionarios. Pero, salvo los contados casos en que la Jefatura de la Dirección está vinculada a determinado Cuerpo de funcionarios, ya sea por norma o por tradición, el procedimiento general para proveer estos cargos no exige esta afectación a determinada clase funcional. E incluso en el supuesto admitido más arriba, ocurre con frecuencia que no coincide exactamente el Cuerpo a que pertenece quien detenta una Dirección General con las funciones esenciales que constituyen el contenido de su actividad.

Entonces aparece el Subdirector general con un marcado carácter técnico. Incluso en algunos casos, y por razones de tipo personal, se puede afirmar que es el auténtico soporte técnico del político.

También puede suceder que este cargo tenga un contenido fundamentalmente técnico *per se*, es decir, independientemente de que pueda llegar a ser la necesaria plataforma técnica del Director general.

Esto ocurre, por ejemplo, con las Subdirecciones Generales de Radiodifusión y Televisión, estructuradas en los artículos 4.º y 5.º, respectivamente, del Decreto de 11 de octubre de 1962. De su simple denominación se desprende que también debe ocurrir así con las Subdirecciones de Sanidad Veterinaria, Medicina Preventiva y Asis-

tencial, y de Farmacia, de la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación.

## 2. EL SUBDIRECTOR GENERAL COMO SEGUNDO JEFE DE LAS DIRECCIONES GENERALES

Pero la aparición del Subdirector general obedece también, en algunos casos, a razones ajenas a las puramente técnicas.

Sucede cuando el volumen de actividad de una Dirección General aconseja el desdoblamiento o, mejor dicho, la duplicidad de Jefaturas, si bien una de ellas subordinada jerárquicamente a la superior del Director general.

En el supuesto examinado en el epígrafe anterior, el Subdirector general puede emerger, por decirlo de una manera gráfica, desde abajo, desde la clase funcional y a consecuencia del carácter técnico del mismo. En este supuesto puede descender desde arriba, desde el nivel político, con la posibilidad de que este factor descienda a lugares inadecuados por su propia naturaleza.

Este peligro puede existir, si bien en la práctica parece no darse, pues existen diversos medios correctores de esta probable desviación. Entre ellos, el principal es reservar estas Subdirecciones Generales para funcionarios pertenecientes a Cuerpos que dependan del Departamento.

Las funciones de estas Subdirecciones Generales suelen proyectarse en tres planos:

- Sustitución y representación del Director general en determinados supuestos.
- Ejercicio delegado de atribuciones.
- Asistencia al titular de la Dirección en los asuntos que se encomienden.

Del contenido de las mismas se desprende claramente que su razón de ser es, sencillamente, la necesaria división del trabajo como consecuencia del incremento funcional de determinadas Direcciones Generales.

Este carácter tienen, entre otras, las Subdirecciones Generales de Prensa (Decreto de 27 de septiembre de 1962, art. 2.º), de Cinematografía y Teatro (Decreto de 8 de noviembre de 1962, art. 2.º), de Carreteras y Caminos Vecinales (Decreto de 25 de febrero de 1960, art. 3.º),

de Puertos y Señales Marítimas (Orden de 24 de julio de 1962, artículo 1.º) y la de Capacitación Agraria (Orden de 10 de enero de 1963, artículo 4.º).

### 3. EL SUBDIRECTOR GENERAL COMO SIMPLE CATEGORÍA

La crisis de las antiguas categorías administrativas, consistentes en la infinita escala que iba desde Auxiliar de tercera a Jefe Superior de Administración, también ha trascendido a la figura objeto del presente estudio.

El predominio de las categorías orgánicas sobre las tradicionales, que reflejaban sólo una posición escalafonal dentro de determinado Cuerpo con repercusión exclusivamente económica, ha motivado que se pueda contemplar al Subdirector general como simple categoría, independientemente y con abstracción hecha del contenido técnico u organizativo del cargo.

Claro es que, a la hora de su consignación presupuestaria, se vuelve a hacer la traducción a la antigua y superada categoría de Jefe Superior de Administración. Incluso esta conversión a dicha categoría suele hacerse en algunos casos, en las mismas disposiciones que crean servicios con esta dimensión. Tal ocurre en el artículo 8.º del Decreto de 7 de diciembre de 1962, que reorganizaba el Ministerio de Agricultura, al establecer que se ostentará en el ejercicio del cargo, a todos los efectos, la categoría de Jefe Superior de Administración. Lo mismo sucede con los Jefes de División del Instituto Nacional de Estadística, ya que en el artículo 6.º del Decreto de 15 de noviembre de 1962 se dice textualmente: «... ostentará, a todos los efectos, la categoría de Subdirector general, Jefe Superior de Administración Civil...».

Esta nueva proyección del Subdirector General como simple categoría la encontramos asignada a los Jefes del Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa y del Servicio Central de Planes Provinciales de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (Orden de 20 de septiembre de 1962, arts. 4.º y 5.º), a ciertos cargos de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico (Jefes del Gabinete de Estudios y de Relaciones Públicas), y en el Subdirector general de Población y Saneamiento de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación (Decreto de 10 de octubre de 1963, art. 9.º).

#### 4. SUPUESTOS MIXTOS

Pero en la realidad de nuestra Administración escasean los tres supuestos analizados anteriormente, en sus formas puras.

Es frecuente contemplar Subdirectores generales cuya creación ha obedecido a circunstancias muy diversas, técnicas y organizativas a la vez, o a algunas de éstas mezcladas con el aspecto de simple categoría que tiene el cargo.

Uno de estos principales supuestos mixtos lo encontramos en los Vicesecretarios generales técnicos.

Por el servicio en que están adscritos (Secretarías Generales Técnicas) tienen una naturaleza esencialmente técnica. Pero sus funciones son características de los segundos Jefes: sustitución y representación del Secretario general técnico, asistencia al mismo en los asuntos que le encomiende y ejercicio delegado de ciertas atribuciones. A estas dos facetas, técnica y simplemente organizativa, se une la tercera, y es que normalmente el Vicesecretario general técnico ostenta la categoría de Subdirector general.

Existen también otros casos en que sólo se mezclan en el cargo el aspecto organizativo y el técnico. Tal ocurre con los Subdirectores generales de la Subsecretaría de Comercio, pues se constituyen para auxiliar, sustituir o representar al Director general (Orden de 17 de enero de 1962, art. 1.º), pero deberán ser desempeñados por funcionarios del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado (art. 3.º de la misma Orden).

En otros casos se une la dimensión técnica con la simple categoría del Subdirector general. Así ocurre con los Jefes de División del Instituto Nacional de Estadística. Su carácter técnico está garantizado por el contenido de los distintos servicios y por la exigencia de que la Jefatura recaiga en funcionario del Cuerpo de Estadísticos Facultativos. Pero a esta dimensión técnica se ha incorporado la categoría de Subdirector general (Decreto de 15 de noviembre de 1962, artículo 6.º).

Un caso extraño dentro de esta variedad existente resulta la Subdirección General de Seguridad del Ministerio de la Gobernación. La Secretaría General fué convertida, por Decreto de 31 de octubre de 1958, en Subdirección General, permaneciendo la categoría de Director general para su titular. Es decir, que se produjo un desajuste terminológico al ostentar un Subdirector general la categoría de Director general.

## 5. LA DIMENSIÓN ORGÁNICA

Hemos contemplado al Subdirector general como cargo. Ahora bien, estimamos necesario hacer algunas consideraciones en relación con la proyección orgánica de dicho cargo; esto es, sobre la organización en que se desarrolla el contenido del cargo.

Esta organización tiene verdadera trascendencia en el supuesto de la configuración exclusivamente técnica del Subdirector general. Tampoco debe quitarse importancia a la misma en el supuesto organizativo del cargo, pues en este caso el Subdirector general implica no una repetición de la Jefatura (Director general), sino su necesario colaborador para una mejor ejecución de la actividad propia del servicio. Y esta colaboración, nacida de la exigencia de una división racional del trabajo en aras de la efectividad, necesitará un adecuado montaje orgánico.

Donde parece quedar relegado a segundo término este aspecto orgánico del cargo es en el caso en que se manifiesta como simple categoría. La organización entonces dependerá o de circunstancias personales del titular *de facto*, o del propio contenido que constituye la esencia del cargo.

En algunos casos esta dimensión orgánica ha tenido preponderancia sobre el cargo mismo, considerándose con completa autonomía e independientemente de la naturaleza o razón de ser de aquél.

Entonces aparece la Subdirección General como una unidad administrativa, con dimensión intermedia entre la Dirección General y la Sección.

Esta autarquía de la Subdirección General, en su dimensión puramente orgánica, la encontramos recogida en el Decreto de 11 de julio de 1963, que reorganizaba la Subsecretaría de la Marina Mercante. En su artículo 2.º enumera los Organismos (Direcciones Generales), que constituyen dicha Subsecretaría, y en último lugar figura la Secretaría General. A continuación se declara: «Esta última tendrá categoría de Subdirección General».

## V. Consideración final

Un problema interesante es el de los órganos competentes para crear estos cargos y la organización que suponen, así como para el nombramiento de sus titulares.

La primera cuestión (creación del cargo) no ofrece lugar a duda, pues según el artículo 2.º, apartado 1, de la Ley de Procedimiento

Administrativo, es de la competencia exclusiva del Consejo de Ministros la creación, modificación o supresión de los órganos de la Administración del Estado superiores a Secciones y Negociados.

La segunda (nombramiento del titular correspondiente) también está claramente resuelta en el artículo 14, apartado 4, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al señalar como competencia propia del Ministro la de nombrar y separar las autoridades afectas a su Departamento que no sea competencia específica del Consejo de Ministros o de alguna Comisión Delegada del mismo, a tenor de lo establecido en los artículos 10, apartado 7, y 11, 4.º, de la citada Ley.

## VI. Conclusiones

Hemos esbozado un rápido bosquejo de la figura del Subdirector general en nuestra Administración.

En teoría, se puede afirmar que sus verdaderas razones de ser, ya sean de tipo técnico o simplemente organizativo, implican la necesidad de que estos cargos recaigan en funcionarios de carrera, pertenecientes a Cuerpos que, orgánica o funcionalmente, dependan del Departamento. *De facto*, así ocurre en algunos Ministerios (Agricultura, Industria y Comercio, entre otros). Pero es conveniente que esto sea norma general en nuestra Administración.

¿Obstáculos para ello? En primer lugar, como ya dijimos, la configuración del Subdirector como segundo Jefe de la Dirección General, que puede implicar un descenso del elemento político hasta niveles impropios. En segundo término, el Subdirector general como simple categoría atribuida a la Jefatura de un determinado Servicio. En este caso es más difícil establecer esa vinculación del cargo a determinado Cuerpo de funcionarios, por cuanto puede suceder que el mismo servicio tenga un marcado matiz político, del que no puede sustraerse a su Jefe.