

La organización militar y las Delegaciones de Defensa. Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla

Sumario: I. LA ORGANIZACIÓN MILITAR Y LAS DELEGACIONES DE DEFENSA.—
1.1. Dependencia orgánica y funciones de las Delegaciones.—1.2. Clases y estructura.—
1.3. Funciones y facultades de los órganos de las Delegaciones.—1.4. Conclusión.—
II. DELEGADOS DEL GOBIERNO EN CEUTA Y MELILLA.

I. LA ORGANIZACIÓN MILITAR Y LAS DELEGACIONES DE DEFENSA

Tradicionalmente, la Administración militar ha gozado de competencias propias a la hora de determinar su estructura y funciones. Esta situación, que recoge la Ley Orgánica 6/80, en su artículo 1, tiene por supuesto también su reflejo en el ámbito de la Administración Periférica de la misma, tal y como se recoge en la presente Disposición Adicional Primera.

La normativa que regula dicha Administración Periférica militar, que es anterior a la LOFAGE, se encuentra recogida en el Real Decreto 2206/1993, de 17 de diciembre, cuyo objetivo es establecer una organización periférica unitaria frente a las regulaciones singulares, parciales y heterogéneas que presidía la normativa anterior.

A tal efecto, en el marco general del Plan de Modernización de la Administración del Estado, se crean las Delegaciones de Defensa bajo los principios de economía del gasto e incremento de la eficacia, que se logran a través de la concentración de los órganos territoriales y provinciales existentes, potenciando la cohesión interna de las estructuras administrativas comunes a la defensa y una utilización más eficaz de los medios materiales y de los recursos humanos y estableciendo una clara diferenciación entre

* Letrada de las Cortes Generales.

las funciones operativas o logísticas, que corresponden a los ejércitos, y aquellas otras más generales o predominantemente de carácter administrativo y de gestión, que son encomendadas a las Delegaciones de Defensa. Con este fin, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 2206/1993 estipula que *«a medida que entren en funcionamiento las Delegaciones de Defensa quedarán suprimidos los correspondientes gobiernos militares. Las funciones serán ejercidas por el mando militar»*.

En conclusión, los criterios fundamentales que inspiran la creación de estas Delegaciones son las siguientes:

- diferenciación entre funciones operativas y de carácter administrativo;
- acomodación de la nueva estructura a la organización territorial del Estado autonómico, logrando la armonización de la estructura territorial del Departamento o la establecida en los restantes Ministerios;
- coordinación de los órganos y unidades que desarrollan funciones o cometidos que hasta el momento venían desarrollando sus funciones de forma irregular o inconexa;
- institucionalización de la organización y cooperación de las autoridades militares y civiles;
- utilización unitaria de los recursos económicos para una mejor economía en el gasto público;
- aproximación de la Administración militar al ciudadano.

1.1. Dependencia orgánica y funciones de las delegaciones

Conforme al artículo 1 del Real Decreto 2206/1993, en cada una de las Provincias, y con sede en la propia capital, existirá una Delegación de Defensa, al frente de la cual se nombrará un Delegado que dependerá del Ministro de Defensa a través del actualmente Subsecretario de dicho Ministerio, en concreto, el artículo 12.2 del Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa atribuye al Subsecretario de Defensa la función de dirigir los organismos que constituyen la estructura periférica de los órganos centrales del Departamento. Asimismo, el artículo 12.9 de este Real Decreto establece la adscripción de las Delegaciones al Subsecretario de Defensa y el artículo 13.2 atribuye a la Secretaría General Técnica las funciones de coordinar y gestionar los organismos que constituyen la estructura periférica de los órganos centrales del Departamento, tal coordinación se llevará a cabo a través de la Vicesecretaría General Técnica¹.

A estas Delegaciones de Defensa corresponde, dentro de sus respectivas circunscripciones, la ejecución de las funciones relacionadas con:

- reclutamiento,
- movilización,

¹ Ninguno de estos artículos se ha visto modificado por los Reales Decretos 64/2001, de 23 de enero, y 76/2000, de 21 de enero, por los que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

- acción social,
- la administración del personal civil,
- gestión patrimonial,
- difusión cultural,
- cría caballar,
- información administrativa sobre asuntos del Departamento,
- asistencia y apoyo de carácter administrativo a los órganos de la jurisdicción militar,
- vigilancia y tutela de los servicios territoriales y provinciales del Instituto Social de las Fuerzas Armadas,
- y coordinación del desarrollo de las funciones de los servicios periféricos del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, de la Gerencia de Infraestructuras de la Defensa y del Servicio Militar de Construcciones².

Hay que destacar que, por lo que atañe a la Administración Penitenciaria Militar y de acuerdo con la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, han quedado sin efecto las competencias de las Delegaciones de Defensa sobre los establecimientos penitenciarios militares que, conforme al artículo 4 del Reglamento de Establecimiento Penitenciarios Militares, aprobado por Real Decreto 1396/92, de 20 de noviembre, éstos dependerán orgánica y administrativamente de la Secretaría de Estado de Administración Militar, quien determinará su número y ubicación y facilitará los medios personales, materiales y económicos para su adecuado funcionamiento.

1.2. Clases y estructura

Existen dos categorías de Delegaciones de Defensa: ordinaria y especial³, en virtud de la importancia y el peso específico desde el punto de vista de los intereses de la defensa.

Si bien no especifica nada en cuanto a su categoría de Delegación ordinaria, el artículo 3.2 establece su estructura, dividiéndola en las siguientes unidades administrativas:

- Secretaría General,
- Intervención delegada,
- Centro de reclutamiento⁴.

Las de categoría especial contarán además con las unidades administrativas de:

² La Delegación de Madrid no asume ningún tipo de responsabilidades en relación con estos servicios provinciales.

³ Son de categoría especial, las 13 Delegaciones correspondientes a las Provincias de Baleares, Barcelona, Burgos, Cádiz, La Coruña, Madrid, Murcia, Las Palmas, Sevilla, Tenerife, Valencia, Valladolid y Zaragoza.

⁴ En Madrid existen dos.

- Asesoría Jurídica,
- Servicio de Personal,
- Servicio de Patrimonio,

El cargo de Delegado recaerá en un Oficial General u Oficial Superior de las Fuerzas Armadas en servicio activo, cuyo nombramiento y cese corresponde al Ministro de Defensa. Sin embargo, en la Delegación de Madrid, las facultades atribuidas al Delegado vienen asumidas por el Vicesecretario General Técnico y por el Subdirector General de Personal Civil. En Ceuta y Melilla, las funciones de Delegado son asumidas por los respectivos Comandantes Generales, que ejercen además las competencias que le corresponden como autoridad militar.

1.3. Funciones y facultades de los órganos de las delegaciones

Las funciones del Delegado de Defensa dentro del ámbito provincial vienen reguladas en el artículo 4 del Real Decreto 2206/93:

- a) Ostentar la representación del Ministerio de Defensa.
- b) Dirigir y coordinar todos los servicios integrados en la Delegación y ejecutar las políticas del Departamento.
- c) Planificar las actividades de las diferentes unidades administrativas, impulsar los proyectos de actuación y modernización y velar por el cumplimiento de los objetivos de Defensa.
- d) Cuidar del cumplimiento de las disposiciones, instrucciones y circulares que dicten las Autoridades del Ministerio de Defensa.
- e) Dirigir la administración económica de los recursos asignados así como la gestión de los recursos humanos de la Delegación.
- f) Ejercer las competencias y funciones que se le atribuyan en relación con el personal civil destinado en la provincia.
- g) Colaborar y cooperar con las Autoridades civiles y militares de la provincia.
- h) Ejercer aquellas otras funciones que legalmente se le asignen o le correspondan.

Por su parte, a la Secretaría General corresponde la jefatura de personal, la administración económico-financiera, el régimen interior y la coordinación de los servicios comunes, así como la gestión del servicio de patrimonio y las delegaciones ordinarias.

1.4. Conclusión

En definitiva, la LOFAGE ha respetado la estructura administrativa que rige la organización militar, cuya especificidad se observa, por un lado, en sus características definatorias en cuanto institución jerarquizada, disciplinada y unida y, por otro, en la Constitución española al establecer, en su ar-

título 97, que «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar», y en su artículo 149.1.41 que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias de Defensa y Fuerzas Armadas.

Sin duda, esta regulación específica tiene un ámbito mucho mayor que la de los servicios no integrados, recogidos en los artículos 34 y 35 de la LOFAGE, y que, según la misma, no entran a formar parte de la estructura de las Delegaciones del Gobierno, pero mantienen una estrecha relación de coordinación con ellas. En efecto, las Delegaciones de defensa se configuran en una estructura paralela a la de la Administración Periférica del Estado, sin bien el análisis de la misma, conforme a lo regulado en el Real Decreto de 1993 en comparación con la estructura general establecida en la LOFAGE y en su Real Decreto de desarrollo, permite afirmar que son muy similares.

La Administración Periférica de Defensa, al igual que la Civil, tiene a su frente un Delegado y dependientes de él lo que podríamos denominar A «servicios comunes» —Secretaría General, Intervención Delegada, Centro de Reclutamiento, Asesoría Jurídica, etc., y «servicios integrados», referidos éstos últimos al organismo autónomo del ISFAS. Junto a ellos, se mantienen determinados servicios no integrados que, lógicamente, hacen referencia a organismos autónomos de la Administración militar, con la excepción de los establecimientos penitenciarios.

II. DELEGADOS DEL GOBIERNO EN CEUTA Y MELILLA

Como es de sobra conocido, una de las características de nuestro sistema autonómico es la de que su regulación constitucional es sólo el marco que permite su establecimiento, de tal forma que, su definitiva configuración está presidida por la flexibilidad y la pluralidad territorial e incluso de regímenes jurídicos. Esta pluralidad hace que las Ciudades de Ceuta y Melilla gocen de ciertas características especiales, cuyo fundamento se encuentra en la Disposición Transitoria quinta del texto constitucional según la que «*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 así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una Ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144*», que precisamente permite que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica puedan autorizar, por razones de interés general, bien la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia, o bien un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Precisamente por sendas Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, se aprobaron los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, que no se configuran como Comunidades Autónomas del artículo 144.a), sino en ciudades autónomas a las que se les otorga los correspondientes Estatutos de Autonomía, conforme al artículo 144.b), a través

de los cuales estas ciudades acceden a un régimen de autogobierno y se completa el sistema autonómico desarrollado a partir de la Constitución española.

Esta situación, y por lo que a la Administración Periférica se refiere, podría haber planteado la duda de si en estas ciudades debían existir Delegados del Gobierno, en tanto en cuanto son los representantes del Estado en una Comunidad Autónoma, entidad que no son ni Ceuta ni Melilla. Sin embargo, los propios Estatutos de Autonomía de ambas ciudades despejan toda posible controversia al establecer en sendos artículos 33, que regulan la cooperación con la Administración del Estado en Ceuta y Melilla lo siguiente: *«Por iniciativa del Presidente de la ciudad de Ceuta/Melilla y del Delegado del Gobierno en la misma, podrán constituirse de común acuerdo entre ambas Administraciones órganos encargados de elaborar y, en su caso, controlar la ejecución de planes y programas conjuntos de obras y servicios, cuando se estime necesario para la mejor satisfacción de los intereses de la Ciudad. Todo ello sin menoscabo de las competencias que corresponden en sus ámbitos respectivos, a cada una de las dos Administraciones.»*

En consecuencia, todas las normas previstas para el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, tanto en lo referido a su régimen jurídico como a su Estatuto personal, son de aplicación a los Delegados del Gobierno de Ceuta y Melilla, si bien las especialidades propias de estas ciudades ha hecho que la normativa de desarrollo que exige las disposiciones que más adelante comentaremos, establezcan también las especialidades de las delegaciones del Gobierno en ellas. Así, el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, en su artículo 11 establece la estructura propia de estas dos delegaciones que, por un lado, están integradas por los servicios de los Ministerios de Fomento, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo, cuyos servicios correspondientes a las direcciones especiales y provinciales a las unidades locales y a las administrativas han quedado suprimidos, y, por otro, se estructura en una Secretaría General, en un Gabinete y en las áreas funcionales de Fomento y de Sanidad, así como otra área funcional de Agricultura y Pesca en la ciudad de Melilla.

Por lo que respecta a los servicios integrados ejercen las competencias que el artículo 5 del Real Decreto atribuye a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas respecto a éstos y, además, las competencias que, en materia de Costas, el Ministerio de Medio Ambiente tuviera encomendadas a los órganos periféricos que han quedado ya suprimidos.

Sin embargo, es posible observar ciertas especialidades:

- en el área de objeción de conciencia y Prestación Social sustitutoria, cuyos servicios periféricos se integraron en las Delegaciones del Gobierno por Real Decreto 2726/1998, de 18 de diciembre, y todavía no han desaparecido a pesar de la aprobación de la Ley de profesionalización de las Fuerzas Armadas. En este área la excepción consiste en que en las delegaciones de Ceuta y Melilla no existirá la misma, sino que la de la Delegación del Gobierno de Andalucía *«pres-*

tará servicio a las Delegaciones del Gobierno en las ciudades de Ceuta y Melilla» (Disposición Adicional 10 RD 2726/1998);

- en el área de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos sociales, que conforme al apartado 2 del artículo 4 del Real Decreto 2725/98, sobre integración de las direcciones provinciales en las Delegaciones del Gobierno, parece atribuir a los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, de entre todas las funciones que les reconoce a los de las Comunidades Autónomas⁵, sólo *«las competencias resolutorias de los respectivos Directores provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales»*, y, finalmente,
- en las Delegaciones de Defensa, cuya regulación general se analiza en el estudio de la Disposición Adicional primera de la LOFAGE. Baste, por tanto, señalar en el presente comentario que, respecto a Ceuta y Melilla, los Comandantes Generales de estas ciudades *«ejercerán dentro de sus respectivas circunscripciones además de las competencias que les corresponden como Autoridad Militar, las Funciones que el presente Real Decreto atribuye a los Delegados de Defensa»*⁶.

Por último, el presente Real Decreto reconoce la posibilidad de crear, además de las Comisiones Territoriales de asistencia al Delegado del Gobierno que recoge el artículo 28 de la LOFAGE para las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, las Comisiones de asistencia a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que también existirán en las delegaciones de Ceuta y Melilla. Dichas Comisiones están presididas por el Delegado del Gobierno en estas ciudades y compuestas por el Secretario general, el jefe de Gabinete y los directores de las áreas funcionales, sin perjuicio de que también puedan asistir a sus reuniones los responsables de los servicios no integrados que determine el Delegado en función de la materia a tratar.

⁵ Vid. comentario artículo 26.

⁶ Disposición Adicional 30 del RD 2206/1993, de 17 de diciembre, relativo a las delegaciones de defensa dependientes del Ministerio de Defensa.